



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. P. R.**, zast. Mgr. Tomášem Markem, advokátem se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 10. 2023, č. j. 42000/37822/23/010/JK, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2024, č. j. 21 Ad 38/2023-29,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2024, č. j. 21 Ad 38/2023-29, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 31. 10. 2023, č. j. 42000/37822/23/010/JK, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **80 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Tomáše Marka.
- V. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Tomáši Markovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **14 509,11 Kč**, která mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud (NSS) zabývá otázkou, jakým způsobem lze pro účely náhradní doby pojištění prokazovat dobu a rozsah péče o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby.

[2] Žalobce podal k Okresní správě sociálního zabezpečení Nymburk návrh na zahájení řízení o době a rozsahu péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby za období od 15. 9. 2016 do 5. 7. 2023. Žalobce tvrdil, že se v tomto období staral o svou matku, která pak zemřela. Okresní správa sociálního zabezpečení dne 11. 9. 2023 rozhodla, že žalobce nelze v uvedeném období považovat za osobu pečující o svou matku (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Matka žalobce totiž nikdy nepožádala o příspěvek na péči, a proto nebyla osobou závislou na pomoci jiné osoby v žádném stupni závislosti.

[3] Proti rozhodnutí okresní správy sociálního zabezpečení podal žalobce odvolání, v němž požadoval rozšířit dobu péče na období od 9. 5. 2013 do 5. 7. 2023. Žalovaná odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Vysvětlila, že žalobce může rozšířit požadovanou dobu péče prostřednictvím nového návrhu. Dále uvedla, že pro účely posuzování stupně závislosti se provádí sociální šetření. Žalované nepřísluší rozhodovat o tom, zda byla opečovávaná osoba uznána osobou závislou na pomoci jiné osoby.

[4] Žalobce se proti rozhodnutí žalované bránil u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Rozhodnutí správních orgánů jsou podle městského soudu přezkoumatelná a řádně odůvodněná. K podstatě věci městský soud uvedl, že pokud matka žalobce nepobírala příspěvek na péči, nebyl zhodnocen její zdravotní stav a po její smrti již nelze zjistit stupeň závislosti. Ten lze stanovit pouze po provedení sociálního šetření, čemuž odpovídá i právní úprava, podle níž se řízení o příspěvku na péči zastaví, zemře-li žadatel před provedením sociálního šetření. K nemožnosti zpětně vyhodnotit stupeň závislosti odkázal městský soud i na komentářovou literaturu. Podklady, které žalobce předložil ve správním řízení, nedokládají závislost jeho matky. Správní orgány se s jejich obsahem vypořádaly. Žalovaná nepochybila ani ve svém závěru ohledně rozšíření předmětu řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti setrval na obdobné argumentaci jako v řízení před správními orgány a městským soudem. Správní orgány podle něj nesprávně vycházely pouze z informací úřadu práce o tom, že stěžovatelova matka nepobírala příspěvek na péči ani o něj nežádala. O této možnosti stěžovatel s matkou nevěděli. Žádný právní předpis výslovně nestanoví, že dobu péče lze prokázat výlučně potvrzením úřadu práce. Stěžovatel je ve svém důsledku trestán za to, že se svou matkou ušetřili státu peníze za nevyplacený příspěvek na péči. Správní orgány měly zjistit skutečný stav věci, nikoli rozhodovat formalisticky. Listiny předložené stěžovatelem dokládají jeho péči o matku. Rozsudek městského soudu není dostatečně odůvodněný. Podle stěžovatele zákon nezakazuje rozšířit návrh o delší dobu péče.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své rozhodnutí a na napadený rozsudek. Podstatou věci je, že stěžovatelova matka nebyla nikdy uznána osobou závislou

pokračování

na pomoci jiné osoby. Tuto skutečnost nelze zhojit čestným prohlášením ani potvrzením. Kompetenci k posudkovému zhodnocení zdravotního stavu má pouze orgán nemocenského pojištění.

[7] NSS stěžovateli ustanovil pro řízení o kasační stížnosti zástupcem advokáta Mgr. Tomáše Marka, který v doplnění kasační stížnosti uvedl obdobné důvody jako stěžovatel. Právní názor městského soudu stojí na tom, že není-li za života opečovávané osoby žádáno o příspěvek o péči, nemůže nikdy vzniknout nárok pečující osoby na uznání doby péče pro účely důchodového pojištění. Takový přístup ale sankcionuje ty osoby, které se rozhodnou příspěvek na péči nečerpat. Stupeň závislosti lze přitom prokázat i jinak, a to i po smrti opečovávané osoby. K tomu analogicky odkázal na § 85 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2020, č. j. 42 Ad 1/2019-15.

[8] Žalovaná v replice zopakovala, že kompetenci k posudkovému zhodnocení zdravotního stavu má jen orgán nemocenského pojištění. Stupeň závislosti se posuzuje pouze v souvislosti s žádostí o příspěvek na péči (popř. při žádosti o přiznání invalidního důchodu nebo žádosti o uznání osobou zdravotně znevýhodněnou), a tato žádost je tak nezbytná. Je vyloučené, aby bylo posouzení zdravotního stavu nahrazeno čestným prohlášením.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Ve věcech, v nichž před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce [§ 31 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)], se NSS zabývá též otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud ji odmítne jako nepřijatelnou (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11-12).

[10] Kasační stížnost je přijatelná. Otázkou, jakým způsobem lze pro účely náhradní doby pojištění prokazovat dobu a rozsah péče o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby, za situace, kdy opečovávaná osoba již zemřela, se totiž NSS dosud nezabýval.

[11] Kasační stížnost je ve vztahu k této otázce také důvodná.

[12] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Stěžovatelova tvrzení týkající se nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku zůstala ve značně obecné rovině. Stěžovatel v podstatě jen uvádí, že závěry městského soudu nemají oporu ve spise a v právní úpravě, že jeho odůvodnění je nelogické, nepřesvědčivé a nesprávné a že se městský soud nevypořádal s rozhodnými tvrzeními stěžovatele a ignoroval relevantní fakta (zejména s. 6 a 7 kasační stížnosti).

[13] Kasační soud konstatuje, že odůvodnění napadeného rozsudku je dostačující a odpovídá zákonným požadavkům. Městský soud se zabýval všemi žalobními body a řádně je vypořádal (rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006

Sb. NSS, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Z napadeného rozsudku je patrné, jaké právní závěry městský soud učinil a z jakých důvodů k nim dospěl (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). Napadený rozsudek není vnitřně rozporný nebo nelogický, jak stěžovatel namítá. Tato námitka tedy není důvodná.

[14] Důvodná není ani námitka týkající se možnosti rozšířit předmět žádosti až v rámci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Podle stěžovatele zákon takový postup výslovně nezakazuje.

[15] Podle § 41 odst. 8 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71)*. Změnou obsahu podání v řízení o žádosti je přitom třeba chápat především rozšíření předmětu žádosti či takovou změnu, která dosavadní obsah žádosti v podstatném rozsahu nahrazuje obsahem novým (rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2015, č. j. 3 Azs 2/2014-30). Jak však vyplývá z citovaného ustanovení, žádost o povolení změny obsahu podání, tedy i o rozšíření předmětu žádosti, je možné podat pouze do doby, než je ve věci vydáno rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2021, č. j. 6 As 206/2021-47, bod 24).

[16] Stěžovatel však požádal o rozšíření své žádosti na delší časové období až v rámci odvolání, tedy po vydání prvostupňového rozhodnutí ve věci. V odvolacím řízení však již není možné žádost rozšířit. Z toho, že § 45 odst. 4 správního řádu i v odvolacím řízení připouští pouze zúžit či změnit žádost, vyplývá, že rozšířit žádost tímto způsobem nelze (rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2025, č. j. 5 As 26/2025-37, bod 55). Žalovaná i městský soud (s. 2 rozhodnutí žalované, bod 19 napadeného rozsudku) tedy stěžovatele přílehlavě odkázaly na možnost podat novou žádost s rozšířeným předmětem (nárokovanou dobou péče). Ani tato kasační námitka tak není důvodná.

[17] NSS tedy přistoupil ke stěžejní části kasační argumentace, a to otázce, zda lze stěžovatelův nárok na náhradní dobu důchodového pojištění prokázat i poté, co jeho matka zemřela, aniž u ní bylo provedeno sociální šetření, resp. aniž byla příjemcem příspěvku na péči.

[18] Podle § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 1. 2018, *pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastny dále osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), pokud spolu žijí v domácnosti; podmínka domácnosti se nevyržaduje, jde-li o blízkou osobu*. Totožné pravidlo je s účinností od 1. 2. 2018 obsaženo v § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. S účinností od 1. 9. 2018 byl do uvedeného ustanovení doplněn *dovětek nebo asistenta sociální péče podle § 83 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., který však pro nynější věc není relevantní*.

[19] Podle § 12 odst. 1 věty poslední zákona o důchodovém pojištění, *podmínkou pro to, aby se doba účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 2 písm. e) [od 1. 2. 2018 v § 5 odst. 2 písm. d)] hodnotila jako náhradní doba pojištění, je, že o době osobní péče o osobu mladší 10 let,*

pokračování

která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost), rozhodl příslušný orgán sociálního zabezpečení podle zvláštního právního předpisu.

[20] Podle § 6 odst. 4 písm. a) bodu 12 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 2023, *okresní správy sociálního zabezpečení rozhodují o době a rozsahu péče osoby pečující osobně o osobu, která je podle zvláštního právního předpisu závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), jde-li o dobu péče o tuto osobu po 31. prosinci 2006, a o době a rozsahu péče osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je podle zvláštního právního předpisu závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost).*

[21] Podle § 85 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 2023, *doby péče uvedené v § 6 odst. 4 písm. a) bodech 11 a 12 se prokazují rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení o době a rozsahu této péče. Návrh na zahájení řízení podle předchozí věty se podává na předepsaném tiskopisu; tento návrh lze podat nejdříve po skončení uvedené péče nebo v době jejího trvání v souvislosti s podáním žádosti o přiznání důchodu. Návrh na zahájení řízení podle věty první může podat i pozůstalý, který uplatňuje nárok na vdovský, vdovecký nebo sirotčí důchod po občanu, který pečoval o osoby uvedené v § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 nebo 12. Okresní správa sociálního zabezpečení předkládá České správě sociálního zabezpečení stejnopis rozhodnutí uvedeného ve větě první, a to do 8 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.*

[22] Podstatu nynější věci lze shrnout tak, že žalovaná i městský soud mají za to, že okresní správa sociálního zabezpečení mohla o náhradní době pojištění stěžovatele rozhodnout pouze v případě, že krajská pobočka úřadu práce v minulosti přiznala jeho matce příspěvek na péči, resp. že u matky bylo v rámci žádosti o příspěvek o péči provedeno sociální šetření. Oproti tomu stěžovatel je přesvědčen, že o náhradní době pojištění lze rozhodnout, i když jeho matce příspěvek na péči přiznán nebyl, resp. nebylo provedeno sociální šetření.

[23] NSS považuje za podstatné nejprve uvést, že podle § 5 odst. 2 písm. e), resp. později písm. d) zákona o důchodovém pojištění, ve zněních dopadajících na posuzovanou věc, je ten, kdo osobně pečuje o osobu ve II. až IV. stupni závislosti, účasten pojištění. Zmiňované ustanovení váže účast na pojištění na skutečnost, že opečovávaná osoba je osobou v určitém stupni závislosti, nikoli na skutečnost, že opečovávaná osoba je žadatelem či příjemcem příspěvku na péči. Závěru, že náhradní doba pojištění není závislá na přiznání příspěvku na péči, nasvědčuje podle NSS i skutečnost, že právní úprava § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění a § 3 písm. k) zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, užívá pro pečující osobu jiné označení (*osoba pečující osobně o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby, resp. pečující osoba*). Z interpretačního pravidla konzistentnosti pojmů přitom vyplývá, že užití jiného pojmu značí výskyt jiné skutečnosti (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2004, č. j. 5 As 25/2003-83, č. 749/2006 Sb. NSS). Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby obě skupiny osob byly zcela totožné, patrně by pro jejich označení užil totožného pojmu.

[24] Další dodatečnou podmínkou pro účast na pojištění je to, že o době a rozsahu této péče rozhodne okresní správa sociálního zabezpečení (nyní územní správa sociálního zabezpečení) v řízení podle § 85 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tedy v řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí, které je nyní předmětem soudního přezkumu (k soudní přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 Ads 15/2007-57).

[25] Jak NSS vyložil v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 9 Ads 308/2017-28, rozhodnutí o příspěvku na péči je zčásti deklaratorní, a to v části, v níž správní orgán uzná faktické splnění zákonem stanovených podmínek, tedy to, že nárok dané osoby na příspěvek na péči skutečně vznikl a existuje. Vedle toho je toto rozhodnutí konstitutivní, a to v části, v níž správní orgán přizná dané osobě nárok na výplatu tohoto příspěvku (bod 26 citovaného rozsudku).

[26] Jinak řečeno, to, zda je někdo závislý na péči jiné osoby ve II. a vyšším stupni, je objektivní právní skutečností, která existuje nezávisle na rozhodnutí o příspěvku na péči. Krajská pobočka úřadu práce v rozhodnutí o příspěvku na péči závislost na péči jiné osoby pouze deklaruje. Není tedy přesné tvrzení správních orgánů v nynější věci, že stěžovatelova matka nebyla osobou závislou na péči jiné osoby, a to pouze s odvoláním na skutečnost, že nikdy nežádala o příspěvek na péči, ani jí nebyl přiznán (s. 1 prvostupňového rozhodnutí, s. 2 rozhodnutí žalované).

[27] Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v § 85 odst. 2 ve spojení s § 6 odst. 4 písm. a) bodem 12 (od 1. 1. 2024 jde o odst. 3) dále pouze stanoví, že okresní (nyní územní) správa sociálního zabezpečení rozhoduje o době a rozsahu péče o osobu závislou na péči jiné osoby ve II. až IV. stupni.

[28] Zákon pro toto rozhodování okresní správy sociálního zabezpečení (na rozdíl např. od dob pojištění uvedených v § 85 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) ani nestanoví určitý specifický důkazní prostředek, jímž má být existence dané doby pojištění prokazována. Nadto platí, že i v případě dob pojištění, u nichž je takový specifický důkazní prostředek stanoven, není potřeba jeho předložení absolutní (rozsudky NSS ze dne 19. 6. 2013, č. j. 4 Ads 27/2013-20, bod 19, ze dne 11. 7. 2013, č. j. 4 Ads 28/2013-22, ze dne 23. 10. 2013, č. j. 3 Ads 123/2012-32, nebo ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Ads 206/2016-23, bod 19).

[29] Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 Ads 8/2015-52, vyžadovat prokázání určité skutečnosti jen určitým důkazním prostředkem, pro správní orgán závazným, může správní orgán jen na základě výslovné zákonné autorizace. Jinak se uplatní ustanovení obecných předpisů o správním řízení, podle nichž lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci. Platí tak, že pokud mají výše popsané odlišnosti oproti obecné úpravě správního řízení nastat, musí je zvláštní zákon v potřebné míře stanovit, a to explicitně nebo implicitně (např. povahou, systematikou či smyslem a účelem zvláštní úpravy). Neučiní-li tak, uplatní se subsidiárně obecná pravidla zakotvená ve správním řádu (bod 21 citovaného rozsudku; shodně např. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 6 Ads 15/2013-28, bod 10).

pokračování

[30] Je logické, že jestliže bylo v minulosti pravomocně rozhodnuto, že opečovávaná osoba je osobou závislou na pomoci jiné osoby ve II. až IV. stupni závislosti, okresní (územní) správa sociálního zabezpečení je tímto rozhodnutím v řízení podle § 85 odst. 2 zákona o organizaci provádění sociálního zabezpečení vázána (§ 57 odst. 3 správního řádu).

[31] Pokud však takové rozhodnutí vydáno nebylo, je otázka, zda opečovávaná osoba byla osobou závislou na pomoci jiné osoby ve II. až IV. stupni závislosti, předběžnou otázkou, o níž si může okresní (územní) správa sociálního zabezpečení sama učinit úsudek (§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu].

[32] NSS nepomíjí skutečnost, na niž upozornily žalovaná i městský soud, a sice to, že zákonodárce stanovil provedení sociálního šetření jako obligatorní podmínku pro rozhodování o nároku na přiznání příspěvku na péči, v důsledku čehož vede úmrtí žadatele před provedením sociálního šetření k zastavení řízení ve věci příspěvku na péči (§ 26 odst. 2 zákona o sociálních službách).

[33] Předmětem řízení podle § 85 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ale není nárok opečovávané osoby na příspěvek na péči. Pro toto řízení zákon nestanoví zastavení řízení jako následek úmrtí opečovávané osoby. Existence objektivní právní skutečnosti (závislosti opečovávané osoby na péči jiné osoby) v rozhodném období je v tomto řízení pouze jednou z předběžných otázek, které si rozhodující správní orgán musí vyřešit. Míra podrobnosti potřebných skutkových zjištění přitom může být nižší, neboť pro určení existence doby pojištění pečující osoby v zásadě postačuje zjištění, že opečovávaná osoba je závislá na pomoci jiné osoby nejméně ve II. stupni, zatímco v řízení o příspěvku na péči je za účelem určení jeho správné výše třeba konkrétně stanovit, zda jde o závislost ve II., III., nebo IV. stupni.

[34] NSS také poukazuje na skutečnost, že i podle zákona o sociálních službách je výsledek sociálního šetření pouze jedním z podkladů, na jejichž základě se v řízení o přiznání příspěvku na péči posuzuje závislost žadatele na péči jiné osoby. Vedle výsledku sociálního šetření totiž zákon stanoví, že správní orgán vychází také ze *zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, [...] zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.* (§ 25 odst. 3 zákona o sociálních službách; od 1. 1. 2024 je v uvedeném ustanovení doplněno *popřípadě také z vyšetření dětského klinického psychologa v případě pervazivních vývojových poruch*).

[35] Kasační soud v minulosti dokonce dovodil, že jestliže posudkový lékař bez dalšího převezme závěry sociálního šetření, může takový postup vést k vadě řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009-63). NSS již také uvedl, že posudková komise je povinna odstranit nebo vysvětlit rozpory svých závěrů a závěrů sociálního šetření, a že aktuální a autoritativnější vyšetření lékařem-specialistou, resp. klinickým psychologem mohou překonat závěry staršího sociálního šetření (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, bod 29). Z judikatury také vyplývá, že byť by přímé vyšetření

posuzované osoby lékařem okresní správy sociálního zabezpečení (dnes Institutem posuzování zdravotního stavu), resp. posudkovou komisí mělo být pravidlem, nemůže platit bezvýjimečně a vždy musí být náležitě zohledněny konkrétní okolnosti projednávaného případu (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011-44).

[36] Proto má NSS v nynější věci za to, že důležitost sociálního šetření pro závěr o závislosti na péči jiné osoby nelze absolutizovat, jak činí městský soud a žalovaná (popřípadě komentářová literatura citovaná městským soudem, která své závěry o nemožnosti zpětně posoudit závislost na péči ani blíže neodůvodňuje). Stejně tak nelze paušálně tvrdit, že smrt opečovávané osoby, a tedy nemožnost ji osobně zhlédnout či vyšetřit, vede bez dalšího k nemožnosti určit, že daná osoba byla v minulosti přinejmenším ve II. stupni závislá na péči jiné osoby.

[37] Kasační soud nezastírá, že zejména v případech návrhů týkajících se pojistných dob hlouběji v minulosti může docházet ke stavům důkazní nouze. To, že některé skutečnosti lze dokazovat pouze se zvýšenými obtížemi, ale není důvodem pro to, aby bylo od takového dokazování upuštěno zcela a paušálně, jak správní orgány učinily v nynější věci, aniž pro takový postup existovala explicitní zákonná opora.

[38] Ostatně posuzování zdravotního stavu již zemřelých osob není ani v jiných řízeních před orgány veřejné moci ničím mimořádným. Jak např. uvedl Nejvyšší soud ve svém nedávném usnesení ze dne 24. 3. 2025, sp. zn. 24 Cdo 3333/2024, není nijak výjimečné, že znalci z odvětví psychiatrie posuzují jednání mnohdy již nežijící osoby v inkriminovaném období i při absenci odpovídající zdravotní dokumentace vztahující se k posuzované době. To však neznamená, že i v těchto případech nelze dospět ke znaleckému závěru, že posuzovaná osoba (zůstavitel) byla v rozhodném období stížena duševní poruchou a její ovládací (určovací) a (nebo) rozpoznávací schopnosti byly zcela či podstatně vymizelé, což má relevanci pro následný závěr rozhodujícího soudu o neplatnosti právního jednání (bod 19 citovaného usnesení). K tomu lze ve vztahu k dřívější právní úpravě přiměřeně odkázat i na již citovaný rozsudek NSS č. j. 6 Ads 15/2013-28 (bod 13), resp. na rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 42 Ad 1/2019-15 zmiňovaný v doplnění kasační stížnosti.

[39] Je samozřejmě možné, že ani při plné součinnosti navrhovatele (§ 52 a § 50 odst. 2 věta třetí správního řádu) se v některých případech nepodaří bez důvodných pochybností zjistit, zda byla opečovávaná osoba závislá na péči jiné osoby ve II. až IV. stupni závislosti. Byť nelze povinnost vyplývající z § 52 správního řádu vykládat v tom smyslu, že na účastníku řízení leží břemeno tvrzení a následně i důkazní břemeno ohledně zjišťovaných skutečností, je povinen prokázat, co sám tvrdí, pokud má správní orgán právě z jeho tvrzení vycházet (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2019, č. j. 5 Ads 24/2018-49, bod 26, a tam citovaný rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011-66). Pokud tedy účastník řízení neposkytne správním orgánům dostatečné podklady, na jejichž základě bude možné závěr o závislosti opečovávané osoby učinit, a správní orgán si takové podklady nebude moci opatřit ani jinak, nemůže se svým návrhem podle § 85 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení uspět.

[40] Závěrem, že v řízení podle § 85 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je třeba vést dokazování ohledně skutečností rozhodných pro vznik doby

pokračování

pojištění (již citovaný rozsudek č. j. 2 Ads 8/2015-52, bod 26), včetně závislosti opečovávané osoby na péči jiné osoby ve smyslu § 8 zákona o sociálních službách, NSS nezpochybňuje ani skutečnost, že půjde o posouzení vyžadující odborné (medicínské) znalosti (§ 56 správního řádu, § 8 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení; srov. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2005, č. j. 4 Ads 54/2004-65).

[41] NSS se ztotožnil i s argumentací, podle níž se jeví jako krajně nespravedlivé, aby osoby, které ve výsledku šetří prostředky veřejných rozpočtů tím, že pečují o osoby závislé bez přiznaného příspěvku na péči, byly sankcionovány nemožností získat náhradní dobu pojištění, ačkoli by potenciálně bylo možné dobu a trvání péče včetně stavu závislosti opečovávané osoby prokázat i jinak. Právní názor zastávaný žalovanou a městským soudem se proto v tomto směru podle NSS dostává do značného napětí i s ústavně zaručeným právem takových navrhovatelů na hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; k tomu přiměřeně např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2023, č. j. 34 Ad 6/2021-67, bod 79).

[42] NSS shrnuje, že pro vydání rozhodnutí o době péče podle § 85 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení není nezbytné, aby byl opečovávané osobě přiznán příspěvek na péči nebo aby u ní bylo provedeno sociální šetření. Opačný závěr městského soudu stojí na nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; stejně tak je nezákonné i rozhodnutí žalované (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[43] Žalovaná (popř. správní orgán prvního stupně) se v dalším řízení v součinnosti se stěžovatelem pokusí na základě jím předložených, popřípadě jinak získaných podkladů postavit na jisto, zda lze jeho matku v rozhodném období považovat za osobu závislou na péči jiné osoby alespoň ve II. stupni závislosti, a to včetně případného odborného vyhodnocení takových podkladů. V případě, že shledá tuto podmínku jako splněnou, posoudí, zda stěžovatel o svou matku v období, pro něž žádá uznat náhradní doby pojištění, osobně a v potřebném rozsahu pečoval. Teprve pokud by se tyto skutečnosti nepodařilo po vynaložení řádného úsilí zjistit, bude namíste uzavřít, že stěžovatele nelze považovat za osobu pečující o osobu závislou na pomoci jiné osoby alespoň ve II. stupni.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň NSS v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil také rozhodnutí žalované, neboť městský soud by musel učinit totéž, a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalované k dalšímu řízení. V něm je žalovaná vázána právním názorem kasačního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[45] S ohledem na tento procesní postup rozhodl NSS o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatel vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení, neboť byl ve věci úspěšný. Výsledkem soudního řízení je totiž zrušení rozhodnutí žalované.

[46] Stěžovatel v řízení před městským soudem i před NSS požadoval paušální náhradu hotových výdajů podle § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.), a vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu. Tento postup však v soudním řízení správním možný není (rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS, a ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).

[47] Proto NSS stěžovateli přiznal pouze náhradu hotových výdajů (§ 57 odst. 1 s. ř. s.), jejichž výše vyplývá ze spisu, konkrétně poštovního za zaslání potvrzení o stěžovatelových majetkových poměrech pro účely rozhodování o návrhu na ustanovení zástupce (obálka na č. l. 21 spisu NSS) ve výši 80 Kč. Ostatní podání v soudním řízení činil stěžovatel osobně na podatelně Městského soudu v Praze; jednání se nezúčastnil, ač k němu byl řádně předvolán. Žalovaná je tedy povinna stěžovateli nahradit náklady řízení ve výši 80 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

[48] NSS ustanovil stěžovateli pro řízení o kasační stížnosti zástupcem advokáta Mgr. Tomáše Marka. V takovém případě hradí jeho odměnu a hotové výdaje stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci náleží:

- odměna za dva úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení včetně nahlédnutí do spisu [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) a odst. 3 advokátního tarifu]. Za první z těchto úkonů náleží ustanovenému zástupci odměna ve výši 1 000 Kč [§ 9 odst. 2 a § 7 bod 3 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024, srov. čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.; zástupce byl pravomocně ustanoven dne 9. 12. 2024], za druhý z nich 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 a § 7 bod 5 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025; doplnění kasační stížnosti je ze dne 18. 1. 2025] k nimž je třeba připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300, resp. 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, v příslušných zněních), celkem tedy **6 370 Kč**;
- náhrada cestovních výdajů za cestu osobním automobilem z Prahy do Brna a zpět (430 km) za účelem nahlížení do spisu dne 9. 1. 2025; sazba základní náhrady na 1 km činí 5,80 Kč na 1 km a průměrná cena motorové nafty je 34,70 Kč za 1 litr [§ 1 písm. b) a § 4 písm. c) vyhlášky 475/2024 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2025]; průměrná spotřeba paliva užitého vozidla je podle doloženého osvědčení o registraci 10,9 l/100 km (č. l. 48 spisu NSS); základní náhrada činí 5,80 x 430, tedy 2 494 Kč a náhrada za spotřebované palivo (46,87 l) činí 1 627 Kč, tedy celkem 4 121 Kč (§ 157 a § 158 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce); vedle toho náleží ustanovenému zástupci ještě náhrada za čas promeškaný cestou v délce deseti půlhodin [§ 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu] ve výši 10 x 150 Kč, tedy 1 500 Kč; celkem tedy náhrada cestovních nákladů činí **5 621 Kč**.

[49] Odměna a náhrada hotových výdajů ustanoveného zástupce tedy činí 11 991 Kč. Jelikož je obchodní korporace, v níž ustanovený zástupce vykonává advokacii, plátkyní

pokračování

daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o tuto daň (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) ve výši 2 518,11 Kč na celkových **14 509,11 Kč**. Tato částka bude ustanovenému zástupci vyplacena do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku z účtu NSS.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu