

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2025 / XXIII. ROČNÍK / 31. 10. 2025}

OBSAH

4703	Pobyt cizinců: dočasná ochrana; status vysídlené osoby; vycestování do třetího státu a následný návrat na území členských států	413
4704	Důchodové pojištění: posuzování podmínek pro tzv. předčasný důchod; aplikace přechodných ustanovení k zákonu o důchodovém pojištění	417
4705	Vojáci z povolání: vznik nároku na náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby a její výpočet; vedení žadatele (bývalého vojáka) v evidenci uchazečů o zaměstnání; průměrný služební plat; složky služebního platu	426
4706	Důchodové pojištění: prokazování doby péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby	441

Pobyt cizinců: dočasná ochrana; status vysídlené osoby; vycestování do třetího státu a následný návrat na území členských států

k čl. 2 písm. c) směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (v textu jen „směrnice o dočasné ochraně“)

Z čl. 2 písm. c) směrnice Rady 2001/55/ES ani z žádných jiných unijních ustanovení neplyne, že vysídlenou osobou je pouze taková osoba, která na území členských států Evropské unie vstoupila bezprostředně ze země zasazené válkou, respektive že by o status vysídlené osoby mohla později přijít tím, že vycestuje do třetího státu na základě platného právního titulu, který ji opravňuje k dlouhodobému pobytu v tomto třetím státě, a následně se na území členských států vrátí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2025, čj. 22 Azs 57/2025-32)

Prejudikatura: č. 4638/2024 Sb. NSS a č. 4682/2025 Sb.

Věc: V. H. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce je státní příslušník Ukrajiny, ze které vycestoval po 24. 2. 2022. V České republice bylo žalobci uděleno oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany od 7. 11. 2022 do 31. 3. 2023, které bylo prodlouženo do 31. 3. 2024. Tohoto oprávnění se však žalobce od 29. 9. 2023 vzdal, neboť v říjnu 2023 odcestoval do Kanady, kde pracoval na základě víza č. X, typ WORKER W-1, počet vstupů MULTI, s platností od 18. 7. 2023 do 9. 1. 2028. Z Kanady se ale žalobce koncem dubna 2024 vrátil na území států Evropské unie a následně dne 21. 6. 2024 v České republice znovu požádal o oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany.

Ministerstvo vnitra dne 23. 7. 2024 rozhodlo o žádosti žalobce tak, že se žalobci oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany neuděluje, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žadatele na území. Ministerstvo odkázalo na § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Rozhodnutím ze dne 17. 9. 2024 žalovaná nově posoudila důvody neudělení oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany a shodně dospěla k závěru, že je dán důvod neudělení tohoto oprávnění podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 26. 3. 2025, čj. 4 A 44/2024-39, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Městský soud uvedl, že z judikatury vyplývá, že udělené kanadské vízum není jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2023, čj. 18 A 54/2023-32, a ze dne 10. 4. 2024, čj. 14 A 99/2023-46, č. 4612/2024 Sb. NSS). Městský soud neshledal důvod, proč se od této judikatury odchýlit v případech, kdy žalobce pobytové oprávnění v jiném státě po určitou dobu realizoval.

Městský soud odkázal na personální rozsah směrnice o dočasné ochraně, konkrétně poukázal na její čl. 2 písm. c), jež definuje vysídlené osoby. Žalovaná přesvědčivě nevysvětlila, proč udělení a využití pobytového oprávnění v jiném státě vyvrací naplnění podmínek podle čl. 2 písm. c) uvedené směrnice. Podle městského soudu žalobce tyto podmínky stále naplňuje, neboť žalobce Ukrajinu opustil po 24. 2. 2022, ozbrojený konflikt na Ukrajině trvá a návrat za bezpečných a trvalých podmínek není možný.

Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. stanoví povinnost Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky udělit dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje prováděcí rozhodnutí Rady (EU)

2022/382 ze dne 4. 3. 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „prováděcí rozhodnutí“). Prováděcí rozhodnutí ovšem pouze požaduje, aby žadatel jako ukrajinský státní příslušník na Ukrajině do 24. 2. 2022 pobýval a vycestoval po tomto datu, což žalobce splňuje. Prováděcí rozhodnutí nestanoví jako podmínku nutnost vycestování žadatele z Ukrajiny přímo do států Evropské unie a setrvání tam. Nemůže tak být rozhodné, že žalobce aktuálně přicestoval z Kanady. Z toho podle městského soudu vyplývalo, že žalobce splňuje podmínky prováděcího rozhodnutí pro udělení dočasné ochrany, jde tedy o osobu, na kterou dopadá § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., a musí mu být udělena dočasná ochrana.

Městský soud nesouhlasil s názorem žalované, že žalobce v důsledku udělení a využití kanadského víza nesplňuje podmínky čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně, přičemž tyto okolnosti představují jinou závažnou překážku jeho pobytu na území ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Podle judikatury pojem jiné závažné překážky převážně představuje situace, kdy pobyt cizince na území České republiky ohrožuje zájmy České republiky v určitém stupni závažnosti (typicky podstatným porušením jejího právního řádu). Oprávnění k pobytu v jiném státu či jeho využití takové ohrožení nepředstavuje a nejedná se o důvod, který by měl být vykládán v neprospěch žalobce. K závěru, že by za jinou závažnou překážku pobytu mohlo být považováno oprávnění k pobytu ve třetím státě a jeho dočasné využití, nevede ani účel dočasné ochrany (rozsudek čj. 18 A 54/2023-32). Z odpovědi Evropské komise na často kladené otázky k interpretaci směrnice o dočasné ochraně a prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (*Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*) vyplývá, že ukrajinští občané splňující čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí mají nárok na dočasnou ochranu i pokud disponují občanstvím třetího státu (to zahrnuje také oprávnění se na území třetího státu zdržovat). Proto má podle městského soudu žalobce stále nárok na dočasnou ochranu.

Ani čl. 28 směrnice o dočasné ochraně nevylučuje osoby z poskytnutí dočasné ochrany z důvodu existence oprávnění k pobytu ve třetím státě a jeho dočasného využití. Směrnice stanoví pouze minimální normy a členské státy mohou poskytovat jen příznivější podmínky.

Podle městského soudu nebylo rozhodné ani to, že se žalobce již dříve uděleného oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany vzdal (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2023, čj. 55 A 6/2023-44). Tuto skutečnost ostatně ani žalovaná za jinou závažnou překážku nepovažovala. Dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany z důvodu udělení víza k pobytu nad 90 dnů v jiném státě podle § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb. v rozporu se směrnicí o dočasné ochraně a nelze jej s ohledem na přímý účinek směrnice aplikovat (rozsudky NSS ze dne 5. 9. 2024, čj. 2 Azs 111/2024-29, č. 4638/2024 Sb. NSS, a ze dne 5. 9. 2024, čj. 8 Azs 174/2024-25).

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Městský soud podle ní nedostatečně odůvodnil, proč lze žalobce považovat za osobu vysídlenou. Již ve svém rozhodnutí žalovaná dostatečně objasnila, že z unijních předpisů [čl. 1, čl. 2 písm. a) a c), čl. 8 odst. 3, čl. 21 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně a také bod 13 preambule zmíněné směrnice] vyplývá, že osoby, které se dobrovolně vzdaly dočasné ochrany a opustily území členských států Evropské unie, nelze bez dalšího podřadit pod definici vysídlených osob s automatickým nárokem na udělení opakované dočasné ochrany. Směrnice směřuje na osoby vstupující na území Evropské unie z oblasti zasažené válkou, zároveň ovšem neřeší řadu konkrétních situací jako je právě dobrovolné vzdání se dočasné ochrany a odcestování do jiné třetí země.

Závěr městského soudu, že přicestování žalobce z Kanady je nerozhodné, protože prováděcí rozhodnutí výslovně nestaví nutnost vycestování účastníka řízení z Ukrajiny přímo do států Evropské unie a setrvat tam, podle stěžovatelky neobstojí. Ze směrnice o dočasné ochraně nevyplývá právo na opakované udělení dočasné ochrany, pokud se nejedná o případ podle čl. 21 odst. 2, který na situaci žalobce nedopadá. Je nutné neopomenout specifika dočasné ochrany, tedy umožnit členským státům přijmout velký počet vysídlených osob z území zasaženého válkou, aby nedošlo ke kolapsu jejich systémů (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 12. 2024, C-244/24 a C-290/24, *Kaduna*). Článek 28 směrnice o dočasné ochraně je pak v případě žalobce nepodstatný, neboť nebyl z poskytnutí dočasné ochrany vyloučen, nýbrž se jí dobrovolně vzdal.

Žádost o opakované oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany podal žalobce jako osoba, jež se rozhodla ukončit svůj pobyt v zemi, kde měla oprávnění k pobytu, a vrátit se do České republiky, jelikož na Ukrajině stále probíhá válečný konflikt. Nejedná se tedy již o osobu prchající z Ukrajiny a z unijního práva neplatí závazek členských států být pro konkrétní osoby náhradní domovskou zemí po dobu trvání zmíněného konfliktu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[19] Dle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. *Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky uděluje dočasnou ochranu cizincům, na které se povinně vztahuje rozhodnutí Rady.*

[20] Podle čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí se toto rozhodnutí vztahuje na následující kategorie osob vysídlených z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala: a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022; b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).

[21] Podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. *na řízení o udělení dočasné ochrany se obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky.*

[22] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum *ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*

[23] Vysídlenými osobami se podle čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně *rozumějí státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, zejména na vyzvu mezinárodních organizací, a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, a na které by se případně mohl vztahovat článek 1 oddíl A Ženevské úmluvy nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu, zejména i) osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí; ii) osoby, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly obětmi takového porušování lidských práv.*

[24] Podle čl. 21 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně *po dobu trvání dočasné ochrany vyřídí členské státy na základě okolností přetrvávajících v zemi původu kladně žádosti o návrat do hostitelského členského státu podané osobami, které požívaly dočasnou ochranu a uplatnily své právo na dobrovolný návrat.*

[25] Nejvyšší správní soud v bodě 33 rozsudku ze dne 3. 4. 2025, čj. 1 Azs 174/2024-42, č. 4682/2025 Sb., uvedl, že *„členské státy mají pouze omezenou možnost odepřít práva plynoucí z dočasné ochrany osobám, které ji v Unii požívají na základě rozhodnutí Rady č. 2022/382. Podle článku 8 směrnice jsou totiž povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění pobytu osobám požívajícím dočasnou ochranu, a to na celé obdobní trvání ochrany. Za tím účelem jim musí vydat potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. Jakékoli případné omezení v poskytnutí těchto práv tudíž musí být v souladu se směrnicí o dočasné ochraně a prováděcím rozhodnutím, a to pochopitelně i v případech unijním právem výslovně neupravených. Systémově se totiž jedná o vnitrostátní realizaci nároků či oprávnění přímo plynoucích z unijního práva.“*

[26] Argumentace stěžovatelky je v zásadě postavena na tom, že směrnice o dočasné ochraně mívá pouze na osoby vstupující na území Evropské unie bezprostředně z oblastí zasažené válkou. To podle stěžovatelky znamená, že osoby, které sice splňovaly podmínky pro udělení oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany, avšak dobrovolně se ho vzdaly, opustily území členských států Evropské unie a vstoupily na území jiného státu, nelze bez dalšího podřadit pod definici vysídlených osob s automatickým nárokem na opakované udělení oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany.

[27] Podle Nejvyššího správního soudu podmínka, že směrnice o dočasné ochraně míří pouze na osoby vstupující na území Evropské unie bezprostředně z oblasti zasažené válkou, ze směrnice o dočasné ochraně a ani z prováděcího rozhodnutí Rady nevyplývá. Podle čl. 2 písm. c) uvedené směrnice je vysídlenou osobou osoba, která (zjednodušeně řečeno) musela opustit zemi či oblast původu a nemůže se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek. Tato definice neobsahuje žádnou podmínku, z níž by plynulo, že daná osoba musí na území členských států vstoupit bezprostředně ze země zasažené válkou. Tato podmínka neplatí ani z čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí, podle něhož jsou vysídlenými osobami mimo jiné i ukrajinští státní příslušníci, kteří před 24. 2. 2022 pobývali na Ukrajině, odkud byli vysídleni dne 24. 2. 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil. Z uvedených ustanovení ani z žádných jiných unijních ustanovení neplatí, že by tyto osoby musely na území členských států vstoupit bezprostředně ze země zasažené válkou, respektive že by o status vysídlených osob mohly později přijít tím, že po určité době (na základě povolení k dlouhodobému pobytu) vycestují do jiného státu mimo členské státy Evropské unie a následně se na území členských států vrátí.

[28] V dané věci není sporné, že žalobce je státní příslušník Ukrajiny, jenž musel zemi původu opustit z důvodu invaze ruských vojenských sil. Na Ukrajině pobýval před 24. 2. 2024 a s ohledem na aktuální situaci na Ukrajině se tam nemůže vrátit za bezpečných a trvalých podmínek. Z uvedených ustanovení a ani z celkového vyznění unijních předpisů podle Nejvyššího správního soudu nevyplývá, že by zmíněné definice žalobce nesplňoval pouze proto, že po získání oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany v České republice obdržel také kanadské pracovní vízum, jež využil, ale z osobních důvodů se rozhodl pro návrat do České republiky, kde znovu žádá o oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany. Na jeho postavení jako osoby vysídlené se tímto nic nezměnilo. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěry, které vyslovil již městský soud.

[29] Na výše uvedených závěrech pak nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatelky čl. 21 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně, podle něhož *po dobu trvání dočasné ochrany vyřídí členské státy na základě okolností přetrvávajících v zemi původu kladně žádosti o návrat do hostitelského členského státu podané osobami, které požívaly dočasné ochrany a uplatnily své právo na dobrovolný návrat*. Toto ustanovení je podle stěžovatelky jediným relevantním ustanovením, které řeší otázku opakovaného udělení dočasné ochrany, a to osobám, které se rozhodly dobrovolně vrátit do země původu (stále zasažené válkou) a následně usilují o návrat do členského státu, ve kterém jim dříve bylo uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. Opakovaná žádost je v tomto případě podle stěžovatelky možná právě proto, že taková osoba opětovně opouští válkou zasažené území.

[30] Je pravdou, že toto ustanovení je jediným, které výslovně řeší možnost opakovaného návratu do členského státu, ve kterém osoba dříve požívala práv plynoucích z dočasné ochrany. Z toho však podle Nejvyššího správního soudu nelze *a contrario* dovozovat zužující podmínku ve vztahu k podmínkám plynoucím z čl. 2 písm. c) směrnice o dočasné ochraně a čl. 2 odst. 1 písm. a) prováděcího rozhodnutí, za kterých ukrajinským státním příslušníkům náleží status vysídlené osoby.

[31] Důvod uvedené právní úpravy je podle názoru Nejvyššího správního soudu jiný. Směrnice o dočasné ochraně při definování vysídlených osob odkazuje v čl. 2 písm. c) také na čl. 1 oddíl A Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), která obsahuje definici uprchlíka. Tato úmluva ale následně v čl. 1 oddílu C pod bodem 4 stanoví, že úmluva pozbývá platnosti pro osobu, která se dobrovolně znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z obav před pronásledováním (jde o zemi její státní příslušnosti nebo předchozího obvyklého pobytu). Taková osoba tedy podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků přestává být uprchlíkem. Toto je obecný princip uprchlického práva, který vychází z toho, že uprchlík, který dobrovolně znovu využil národní ochrany, již mezinárodní ochranu nepotřebuje. Obdobnou konstrukci však směrnice o dočasné ochraně nepřijímá a výslovně to upravuje právě ve svém čl. 21 odst. 2, aby bylo zřejmé, že osoby, které se dobrovolně vrátily do země, kterou opustily, nepřestávají být v případě opakované žádosti vysídlenými osobami ve smyslu čl. 2 písm. c) uvedené směrnice.

[32] Vyslovenému právnímu názoru stran vyznění unijního práva podle Nejvyššího správního soudu odpovídá i vnitrostátní právní úprava, která v § 7d zákona č. 65/2022 Sb. počítá s podáním opakované žádosti o oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, aniž by tuto možnost omezovala jen na návrat z území zasaženého válkou, tedy případy, s nimiž počítá čl. 21 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně. Podle § 7d odst. 1 věty první

zákona č. 65/2022 Sb. platí: *Podá-li cizinec, kterému byla dočasná ochrana podle tohoto zákona Českou republikou udělena a oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany již nepožívá, novou žádost o udělení dočasné ochrany a dočasná ochrana mu je udělena, má právní postavení podle tohoto zákona, které měl k evidovanému poslednímu dni jejího požívání.* Podle důvodové zprávy k zákonu č. 20/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, „se mohou do České republiky vrátet osoby, které se již dočasně ochrany vzdaly, proto se prostřednictvím navrhovaného § 7d umožňují podání nové žádosti o udělení dočasné ochrany, nicméně na cizince se nebude pohlížet jako na zcela nového držitele oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany“.

[33] Nejvyšší správní soud již dříve v bodě 28 rozsudku čj. 2 Azs 111/2024-29 dovodil, že „z žádného ustanovení směrnice o dočasné ochraně či z její systematiky nevyplývá, že by unijní normotvůrce koncipoval dočasnou ochranu jako subsidiární institut a že by vnitrostátní právo mohlo stanovit udělení dlouhodobého víza ve třetím státě jako důvod zániku oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. Naopak, čl. 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně kategoricky požaduje, aby členské státy přijaly opatření nezbytná k zajištění povolení k pobytu osobám požívajícím dočasně ochrany, a to na celé období trvání ochrany. Vymezení osob požívajících dočasně ochrany v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí Rady nijak nevyjímá osoby disponující dlouhodobými vízy ve třetích státech z dočasné ochrany.“

[34] Nejvyšší správní soud tuto judikaturu, z níž plyne, že vymezení osob požívajících dočasně ochrany v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí nijak nevyjímá z dočasné ochrany osoby disponující dlouhodobými vízy ve třetích státech, doplňuje o závěr, že tomu tak není ani v případech, kdy tyto osoby uvedeného víza po určitou dobu využily. Nejvyšší správní soud má současně za to, že vyslovený závěr je natolik zřejmý, že nezůstává prostor pro jakoukoli rozumnou pochybnost (*acte clair*), a proto nebylo zapotřebí v nynější věci položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

[35] Jestliže podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba žalobce považovat za osobu požívající dočasně ochrany v čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí, je nadbytečné zabývat se otázkou aplikovatelnosti § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců na situaci opačnou.

Důchodové pojištění: posuzování podmínek pro tzv. předčasný důchod; aplikace přechodných ustanovení k zákonu o důchodovém pojištění

k § 31 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 30. 9. 2023

k čl. II bodu 1 zákona č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (v textu jen „zákon č. 270/2023 Sb.“)

I. Přechodné ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 270/2023 Sb. (novelizujícího zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) zachovalo dosavadní úpravu tzv. předčasného důchodu (starobního důchodu před dosažením důchodového věku), která byla pro pojištěnce příznivější, jen ve vztahu k těm nárokům, pro jejichž vznik byly do 30. 9. 2023 splněny veškeré hmotněprávní podmínky. Pojištěncům, kteří před tímto datem sice podali žádost o předčasný důchod, ale nesplnili zpravidla podmínku věku, tak nemohl být nárok přiznán podle dosavadních podmínek. Nešlo přitom o nepřipustný zásah do jejich legitimního očekávání.

II. Pro posouzení nároku na tzv. předčasný důchod je rozhodný skutkový a právní stav ke dni, od něhož pojištěnec požaduje nárok přiznat, neboť právě k tomuto dni má nárok vzniknout (§ 31 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění). Nárok nelze přiznat dříve, než pojištěnec splní všechny hmotněprávní podmínky pro jeho přiznání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2025, čj. 10 Ads 198/2024-39)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 272/2025 Sb. a č. 225/2016 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3493/15).

Věc: J. G. proti České správě sociálního zabezpečení o přiznání tzv. předčasného důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci šlo o přiznání nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku (tzv. předčasný důchod), a to na pozadí změny věkové podmínky pro odchod do předčasného důchodu provedené zákonem č. 270/2023 Sb. Nejvyšší správní soud řešil případ pojištěnce, který podal žádost předtím, než byl tento zákon schválen (a než nabyl účinnosti). Pojištěnec požadoval důchod přiznat ke dni, ke kterému by býval splnil věkovou podmínku – a tím i veškeré podmínky – pro vznik nároku na předčasný důchod. Během řízení o jeho žádosti však nabyl účinnosti zmíněný zákon, kvůli němuž se okamžik splnění věkové podmínky na nějaký čas odložil.

Žalobce svůj nárok na přiznání předčasného důchodu uplatnil v dubnu 2023 a žádost s ním byla sepsána na okresní správě sociálního zabezpečení na konci května 2023. O přiznání požádal ke dni 18. 10. 2023, tedy ke dni, kdy měl dosáhnout věku 60 let, a měl tak splnit podmínky pro přiznání předčasného důchodu podle § 31 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 30. 9. 2023.

Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) rozhodnutím ze dne 1. 11. 2023 žalobci předčasný důchod nepřiznala. Splnění podmínek přitom posuzovala podle § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném od 1. 10. 2023, podle něhož lze předčasný důchod přiznat za podmínky, že do důchodového věku chybějí žadateli nejvýše tři roky. Důchodový věk žalobce však činil 64 let a 8 měsíců; chyběly mu tedy více než čtyři roky a zákonná podmínka nebyla splněna.

Proti rozhodnutí ČSSZ podal žalobce námitky. Argumentoval, že podle právní úpravy účinné do 30. 9. 2023 splňoval podmínky pro přiznání předčasného důchodu. ČSSZ však námitky neshledala důvodnými. Měla za to, že použít se má právní úprava účinná ke dni požadovaného přiznání nároku (tj. k 18. 10. 2023), nikoli ke dni podání žádosti.

K závěru, že se žalobcův nárok měl posoudit podle právní úpravy účinné od 1. 10. 2023, dospěl v rozsudku ze dne 9. 9. 2024, čj. 34 Ad 4/2024-30, i Krajský soud v Brně, u něhož se žalobce proti rozhodnutí ČSSZ bránil. Podle přechodného ustanovení k zákonu č. 270/2023 Sb. je podstatné, kdy nárok na předčasný důchod vznikl (resp. zda vznikl ještě před 1. 10. 2023), ne kdy žalobce o přiznání tohoto nároku požádal. Za den vzniku nároku na předčasný důchod je přitom podle zákona třeba považovat den, od něhož je tato dávka přiznávána. Až do doby, kdy byl zákon změněn, žalobce nedosáhl věku 60 let, nesplnil tedy podmínky tehdy účinné právní úpravy, a proto mu nárok na předčasný důchod nevznikl. Takto krajský soud vypořádal i stěžejní žalobní námitku, že kdyby ČSSZ rozhodla v zákonné lhůtě (90 dnů od podání žádosti), předčasný důchod by žalobci byl přiznán, protože by se použila právní úprava účinná do 30. 9. 2023. I kdyby totiž ČSSZ rozhodla před účinností změny zákona, stejně by žalobci nemohla vyhovět, protože žalobce tehdy ještě nesplňoval podmínky pro přiznání nároku.

Krajský soud se dále zabýval námitkou, že ČSSZ svým postupem (resp. použitím právní úpravy účinné od 1. 10. 2023) zasáhla do žalobcova legitimního očekávání. Připustil, že žalobce v den podání žádosti určité očekávání mít mohl. Nemohl totiž vědět, že během řízení o žádosti se změní právní úprava. Změna zároveň byla poměrně rychlá, jednalo se však jen o retroaktivitu nepravou, tedy zásadně přípustnou. Žalobce byl ke dni podání žádosti teprve budoucí příjemce důchodu (ještě nenabyl žádné právo), a i proto bylo možné míru jeho očekávání považovat za nízkou, navíc za situace, kdy svůj nárok uplatnil několik měsíců přede dnem, od něhož přiznání nároku požadoval. Žádost podal už na konci května 2023 navzdory poučení, že ji lze podat nejdříve čtyři měsíce před dnem požadovaného přiznání. Zákon se nadto změnil ještě předtím, než žalobci vznikl nárok podle původních podmínek. Žalobce se tedy mohl rozhodnout, zda přijme přísnější podmínky pro předčasný důchod nastavené změnou právní úpravy. Cíle sledované touto změnou, podrobně rozvedené v důvodové zprávě k zákonu č. 270/2023 Sb., se přitom jeví legitimní. Namítané porušení očekávání proto nebylo natolik vážné, aby krajský soud mohl považovat použití právní úpravy účinné od 1. 10. 2023 za zásah do podstaty základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří [čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)].

Proti rozsudku krajského soudu se žalobce (stěžovatel) bránil kasační stížností. Namítal, že ČSSZ překročila zákonnou lhůtu 90 dnů pro vyřízení jeho žádosti. Důsledkem bylo, že o nároku rozhodla (dle stěžovatele záměrně a účelově) až po 1. 10. 2023, tedy za účinnosti nové právní úpravy, podle níž už stěžovatel na přiznání předčasného důchodu nemá nárok. Rozhodla tak na základě zákonného znění, které ani při zahájení řízení ani na jeho zákonem předpokládaném konci nebylo účinné, čímž se dopustila nepřípustné retroaktivity. Stěžovatel mohl stěží předpokládat, že jeho nárok bude posuzován podle právní úpravy, která v rozhodné době nejenže nebyla účinná, ale ani platná. V té době nebyl dán žádný důvod pro nepřiznání nároku na předčasný důchod – stěžovatel všechny podmínky splňoval a legitimně očekával, že mu důchod přiznán bude. Krajský soud ale dospěl k závěru, že překročení lhůty nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí a upozornil stěžovatele, že mohl využít ochrany proti nečinnosti. Dle stěžovatele pominul, že o samotné průtahy nejde. Ty byly jen prostředkem k dosažení nezákonného stavu. Soud se neměl jen formálně zabývat průtahy, ale měl komplexně posoudit jejich dopad na zákonnost rozhodnutí.

Stěžovatel chápal závěr krajského soudu tak, že mu nevznikl nárok na předčasný důchod ani podle staré ani podle nové právní úpravy. Argument, že i pokud by ČSSZ o žádosti rozhodla do 30. 9. 2023, nemohla by stěžovateli vyhovět, však podle něj neobstojí. Takový výklad by totiž znamenal, že každá žádost o předčasný důchod podaná před dosažením potřebného věku by měla být zamítnuta. Zákon ale výslovně umožňuje podat žádost až čtyři měsíce předem, od kterého pojištěnec žádá dávku přiznat. Lhůta pro vyřízení žádosti přitom činí 90 dnů a ČSSZ prý obvykle zvládá žádosti vyřizovat i dříve. Výklad krajského soudu tedy šel proti smyslu zákona: ten předpokládá, že žádosti budou podávány a vyřizovány před splněním podmínek pro přiznání nároku.

To, že stěžovatel podal žádost ještě o něco dříve (více než čtyři měsíce předem požadovaného přiznání), nemůže jít k jeho tíži. Udělal to v dobré víře v postup úřednice, která s ním žádost osobně sepisovala. Na předčasnost žádosti jej měla upozornit a žádost s ním případně nepsisovat. Když už jednou žádost sepsána byla, měla o ní ČSSZ rozhodnout, a to v zákonné lhůtě a podle tehdy účinného znění zákona.

Dále stěžovatel namítal, že bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání. To lze podle judikatury Ústavního soudu (nález ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 3493/15, č. 225/2016 Sb. ÚS) spojit s majetkovým zájmem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Dodatkový protokol k Úmluvě“). Předmětem ochrany je nejen nabytý majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku – nárok buď už individualizovaný právním aktem, nebo individualizovatelný na základě právní úpravy. Pod tuto ochranu mohou spadat i sociální dávky. Stěžovateli vzniklo právě takové legitimní očekávání, že mu bude přiznána majetková hodnota v podobě sociální dávky, a to i přímo na základě právní úpravy: podmínky pro přiznání předčasného důchodu splňoval jak ke dni podání žádosti, tak ke dni, kdy mělo být podle zákona o žádosti nejpozději rozhodnuto. Krajský soud však nesprávně uzavřel, že toto očekávání je u pouhých budoucích příjemců důchodu ústavně nevýznamné.

Stěžovatel také považoval za matoucí část odůvodnění krajského soudu, podle níž se stěžovatel mohl ještě před změnou právní úpravy rozhodnout, zda přijme přísněji nastavené podmínky. Jaké rozhodnutí však měl stěžovatel učinit, není zřejmé. Žádost podal na konci května 2023, mělo o ní být rozhodnuto ke konci srpna, zákon č. 270/2023 Sb. byl schválen v září a účinnosti nabyl na začátku října.

Legitimitu cílů nové právní úpravy lze zpochybňovat jen stěží; v každém právním státě by se ale měla poskytovat ochrana jak právům už nabytým, tak i právům legitimně očekávaným. Stěžovatel při podání žádosti vycházel z právní úpravy, podle níž mu nárok na předčasný důchod měl být přiznán (a která trvala po celou dobu lhůty pro vyřízení žádosti). Nemohl tedy objektivně očekávat, že by nějaká nově nastalá skutečnost jeho nárok vyloučila.

Žalovaná ČSSZ se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[18] Podle § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 30. 9. 2023 platilo, že pojištěnec má nárok na předčasný důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a *do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše*

a) 3 roky, pokud jeho důchodový věk je nižší než 63 let,

b) 5 roků, pokud jeho důchodový věk činí alespoň 63 let a dosáhl věku alespoň 60 let.

[19] Mezi stranami není sporné, že stěžovatel věkovou podmínku podle písmene a) nesplňoval, protože jeho důchodový věk činil 64 let a 8 měsíců (není tedy nižší než 63 let), a do důchodového věku mu tak chyběly více než tři roky. Ke dni, od kterého žádal přiznat předčasný důchod (18. 10. 2023), by však splňoval podmínku podle písmene b), protože v tento den by dosáhl věku 60 let a do důchodového věku by mu chybělo méně než pět let.

[20] Zákonem č. 270/2023 Sb. se ale věková podmínka pro odchod do předčasného důchodu změnila. Od 1. 10. 2023 podle § 31 odst. 1 nově pro každého pojištěnce jednotně platí, že má nárok na předčasný důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a *do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše 3 roky*.

[21] Je jasné, že stěžovatel tuto podmínku ke dni, od kterého žádal přiznat předčasný důchod, nesplňoval (do důchodového věku mu chyběly čtyři roky a osm měsíců – tedy více než tři roky). Právě proto ČSSZ jeho žádost zamítla. Stěžovatel však namítá, že se při rozhodování měla použít předchozí úprava, jejíž podmínky ke dni, od kterého žádal důchod přiznat, splňoval. Sporná je tedy jediná otázka: podle jaké právní úpravy měla ČSSZ rozhodovat?

[22] Ta v sobě zahrnuje několik dílčích otázek, kterými se Nejvyšší správní soud bude postupně zabývat. Předně se bude věnovat přechodnému ustanovení zákona č. 270/2023 Sb., které se týká nároků na předčasný důchod (3.1). Protože však toto ustanovení – ani kdyby bylo vykládáno širěji, než odpovídá jeho znění – nedopadá na tento případ, Nejvyšší správní soud se dále zaměří na to, jaká právní úprava je rozhodná pro posuzování nároků na předčasný důchod obecně (3.2). A protože podle obecných pravidel měla ČSSZ posoudit nárok podle zákona o důchodovém pojištění ve znění od 1. 10. 2023, vypořádá se Nejvyšší správní soud i s tím, zda nejde o ústavně nepřípustný zásah do legitimního očekávání (3.3).

3.1 Přechodné ustanovení dopadá na nároky, pro jejichž vznik byly za účinnosti předchozí úpravy splněny všechny hmotněprávní podmínky

[23] Podle čl. II bodu 1 zákona č. 270/2023 Sb. platí, že *o nárocích na důchody, které vznikly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto [...], se rozhodne podle právních předpisů účinných před tímto dnem*.

[24] Podle § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění přitom platí, že *starobní důchod podle odstavce 1 (tj. předčasný důchod) se přiznává nejdříve ode dne podání žádosti o přiznání tohoto důchodu. Za den vzniku nároku na starobní důchod podle odstavce 1 (tj. předčasný důchod) se považuje den, od něhož je tento důchod přiznán*. Nárok na předčasný důchod tedy vzniká dnem, od něhož je tento důchod přiznán (oproti nároku na řádný starobní důchod, který vzniká dnem splnění zákonných podmínek – § 54 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění).

[25] To znamená, že citované přechodné ustanovení na stěžovatelův nárok nedopadá. Jako den, od kterého mu měl být přiznán předčasný důchod, totiž ve své žádosti určil 18. 10. 2023. Tímto dnem by jeho nárok býval vznikl. Dříve nevznikl ani zmizet nemohl, protože stěžovatel přiznání předčasného důchodu požadoval až od 18. 10. 2023 [což byl den jeho 60. narozenin, tedy první den, od kterého mu předčasný důchod mohl být přiznán podle § 31 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění ve znění do 30. 9. 2023]. Byť byla žádost podána ještě za účinnosti předchozí úpravy, podle ní se má na základě přechodného ustanovení rozhodovat o nárocích, které *vznikly před* nabytím účinnosti zákona č. 270/2023 Sb.

[26] Přechodné ustanovení mělo podle důvodové zprávy dopadat právě na případy předčasných starobních důchodů, jeho text je ale matoucí. Nelze jej vykládat doslovně, protože nároky na předčasný důchod vznikají vždy právě až dnem, od něž jsou pojištěncům rozhodnutím přiznány. (Nemohla tak nastat situace, aby nárok

na předčasný důchod vznikl do 30. 9. 2023 a současně o něm nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto.) Aby mělo přechodné ustanovení smysl, který mu chtěl zákonodárce dát, je třeba je vykládat tak, že se vztahuje na nároky, pro jejichž vznik byly před nabytím účinnosti tohoto zákona *splněny veškeré hmotněprávní podmínky* (a takovou podmínkou je i podání žádosti – rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2025, čj. 4 Ads 184/2024-20, bod 27).

[27] Takto vyložil přechodné ustanovení i Ústavní soud v nedávném nálezu ze dne 4. 6. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 47/23, č. 272/2025 Sb., když odpovídal na otázku, zda nová právní úprava podmínek pro odchod do předčasného důchodu má pravě, nebo jen nepravě retroaktivní účinky. Dospěl k závěru, že jde jen o nepravou retroaktivitu, protože pojištěncům nebyly odebrány už dosažené nároky. Vycházel přitom z toho, že přechodné ustanovení dopadá na nároky pojištěnců, kteří do konce září 2023 splňovali všechny tři hmotněprávní podmínky pro přiznání předčasného důchodu, tedy podmínku věku, doby pojištění a podání žádosti. Těmto pojištěncům by podle Ústavního soudu byl předčasný důchod přiznán, i kdyby se o něm rozhodovalo až za účinnosti nové právní úpravy (bod 133). Napadená úprava, která některým pojištěncům odňala či odložila splnění jedné ze tří podmínek, tedy věkové podmínky, se nijak nedotkla žádného pojištěnce, který ke dni její účinnosti splňoval všechny hmotněprávní podmínky vzniku nároku (bod 135).

[28] Ani tak však přechodné ustanovení na nárok stěžovatele nedopadá. Jak zaznělo výše: jeho nárok za účinnosti předchozí úpravy nevznikl a ani zmizet nemohl, protože veškeré hmotněprávní podmínky pro jeho přiznání by stěžovatel býval splnil až 18. 10. 2023.

3.2 Nárok na předčasný důchod se posuzuje podle právní úpravy účinné ke dni požadovaného přiznání; zároveň nelze nárok přiznat dříve, než jsou pro to splněny všechny zákonné podmínky

[29] To, že se o nároku *na základě přechodného ustanovení* nemá rozhodovat podle předchozí úpravy, však ještě nutně neznamená, že se o něm má rozhodovat podle té nové. Chybí-li výslovné přechodné pravidlo, použijí se obecná pravidla. Je tedy třeba zodpovědět otázku, na základě jakého právního stavu (ke kterému dni) se o nárocích na předčasný důchod obecně rozhoduje. Odpověď na tuto otázku přitom úzce souvisí se stěžovatelovou námitkou, že kdyby ČSSZ dodržela zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, a tak by o jeho žádosti rozhodla ještě za účinnosti předchozí úpravy (do 30. 9. 2023), nárok by mu musela přiznat.

[30] Obecně platí, že správní orgány rozhodují podle účinné právní úpravy, tedy podle právního stavu ke dni svého rozhodování, nikoli ke dni zahájení řízení. To vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Teprve právní moc takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, bod 27).

[31] Rozhodování o nárocích na předčasný důchod je ale zvláštní v tom, že nárok vzniká dnem, od něhož je předčasný důchod přiznán. Sám pojištěnec tedy v žádosti určuje rozhodný den, od kterého mu nárok na předčasný důchod vznikne, pokud jsou splněny i ostatní zákonné podmínky (již citovaný rozsudek NSS čj. 4 Ads 184/2024-20, bod 27). Protože nárok na předčasný důchod má k tomuto dni teprve vzniknout, musí se o žádosti rozhodovat nikoli podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování, ale ke dni požadovaného přiznání.

[32] Zároveň platí, že nárok na předčasný důchod nelze přiznat dříve, než pojištěnec splní všechny podmínky, byť jde o takové podmínky, jejichž splnění k určitému dni v budoucnu je *prakticky* jisté (věková podmínka). Rozhodla-li by ČSSZ o přiznání nároku, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky, šlo by o rozhodnutí nezákonné. Má-li se rozhodovat podle právního stavu ke dni požadovaného přiznání, nelze nárok přiznat dříve než v tento den, protože není jisté, jaká právní úprava bude účinná (fakticky by tak ČSSZ rozhodovala nikoli k budoucímu dni požadovaného přiznání, ale ke dni svého rozhodování).

[33] Na tom nic nemění ani povinnost orgánů sociálního zabezpečení rozhodovat o přiznání dávek důchodového pojištění do 90 dnů od zahájení řízení (§ 85a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Lze-li žádost o důchod podat čtyři měsíce přede dnem požadovaného přiznání a zároveň je příslušný orgán sociálního zabezpečení povinen rozhodnout do 90 dnů ode dne zahájení řízení (tj. od podání žádosti), znamená to, že žádosti podané dříve než 90 dnů přede dnem požadovaného přiznání, k němuž má pojištěnec nejdříve splňovat všechny podmínky, se buď mají ve lhůtě pro vydání rozhodnutí zamítnout, protože ještě nejsou splněny podmínky, nebo se nároky mají přiznávat předem. Podle Nejvyššího správního soudu nedává

smysl žádost zamítat, je-li zřejmé, že k požadovanému dni budou podmínky splněny; tím by totiž pozbyla smysl možnost i v těchto případech (kdy teprve ke dni požadovaného přiznání mají být podmínky splněny) podat žádost až se čtyřměsíčním předstihem. Nelze však ani přiznávat nárok předem, protože zkrátka ještě nejsou splněny všechny podmínky stanovené zákonem.

[34] Nejvyšší správní soud si všímá, že jak čtyřměsíční doba, ve které lze podat žádost předem, tak 90denní lhůta pro vydání rozhodnutí byly nastaveny stejným zákonem (zákonem č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony). Oba instituty však mají svůj vlastní účel. Těžko lze z nastavení obou těchto časových úseků dovozovat, že se důchody mohou přiznávat jen na základě *předpokládaného*, ne faktického splnění podmínek. Namísto je spíše takový výklad, že lhůta pro vydání rozhodnutí v případech, kdy teprve mají být splněny všechny podmínky stanovené zákonem (a zároveň byla žádost podána čtyři měsíce před tímto okamžikem, jak to umožňuje § 82 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), skončí až dnem, od kterého lze předčasný důchod nejdříve přiznat.

[35] Argumentace stěžovatele, že ČSSZ měla o jeho žádosti rozhodnout ještě před změnou právní úpravy (a že rozhodla účelově až po změně), tak není důvodná. Jak správně uzavřel krajský soud: není pravda, že by ČSSZ vydáním rozhodnutí až po změně právní úpravy způsobila nezákonnost tohoto rozhodnutí. I kdyby totiž o stěžovatelově žádosti rozhodla do 30. 9. 2023, nemohla by mu vyhovět, neboť v té době ještě nebyly splněny podmínky pro přiznání nároku. Z toho je také zřejmé, že krajský soud nepominul, že o samotné překročení lhůty pro vydání rozhodnutí (průtahy) nejde. Byť v napadeném rozsudku předně uvedl, že překročení lhůty zpravidla nemá vliv na zákonnost rozhodnutí a že jako ochrana proti průtahům slouží opatření proti nečinnosti či následná nečinnostní žaloba (bod 20), dále už plně odpovídal na smysl žalobní argumentace (bod 21 a násl.).

[36] Pojištěncům, kteří podali žádost ještě za účinnosti předchozí úpravy a podmínky by bývali splnili až po 30. 9. 2023, by nárok mohl být přiznán tehdy, kdyby obecně platilo, že se nároky na předčasný důchod posuzují podle právního stavu ke dni podání žádosti. To by však zákonodárce musel – jako výjimku z obecného pravidla – výslovně stanovit (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 24/2011-79, bod 28). Neučinil tak ani nevýslovně tím, že pojištěncům umožnil žádat o dávky důchodového pojištění ještě předtím, než jsou pro to splněny všechny podmínky. Účelem této možnosti není, aby si tak žadatelé zvolili právní úpravu, podle které se jejich nárok posoudí, ale především aby se vyhnuli případnému výpadku příjmů v době plánovaného odchodu do důchodu. Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že podání žádosti o přiznání nároku je v případě předčasných důchodů nejen nezbytným procesním úkonem, ale současně i hmotněprávní podmínkou pro vznik nároku. To však neznamená, že se tím „uzamkne“ právní stav rozhodný pro posouzení žádosti. Pouhé splnění jedné z podmínek pro vznik určitého nároku nezajišťuje, že právní úprava rozhodná pro posouzení ostatních podmínek zůstane stejná. I kdyby nárok na předčasný důchod vznikl ze zákona, vznikl by až splněním poslední z podmínek stanovených právní úpravou účinnou v době jejího splnění (nikoli v době splnění první z nich).

3.3 Posouzením stěžovatelova nároku podle právní úpravy účinné od 1. 10. 2023 nebylo nepřipustně zasazeno do jeho legitimního očekávání

[37] Zbývá odpovědět na otázku, zda v důsledku posouzení stěžovatelova nároku podle zákona o důchodovém pojištění ve znění od 1. 10. 2023 – a ne v předchozím znění účinném v době podání žádosti – nebylo ústavně nepřipustně zasazeno do stěžovatelova legitimního očekávání.

[38] Na tomto místě je třeba se vrátit k nálezu Pl. ÚS 47/23, ve kterém se Ústavní soud při věcném přezkumu § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění od 1. 10. 2023 a čl. III zákona č. 270/2023 Sb., stanovícího účinnost od 1. 10. 2023, zabýval tím, jak tato úprava zasáhla do důvěry jednotlivců v právní řád a jeho neměnnost. Z hlediska účinků této úpravy odlišil Ústavní soud dvě situace (body 125–129):

1) Zásah do už splněné věkové podmínky

Takto nová úprava dopadla na ty pojištěnce, kteří přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 270/2023 Sb. splňovali věkovou podmínku pro odchod do předčasného důchodu (a současně podmínku doby pojištění), ale po účinnosti tohoto zákona ji splňovat přestali. Do 30. 9. 2023 tedy měli možnost požádat o předčasný důchod. Od

1. 10. 2023 této možnosti dočasně pozbyli. V důsledku nové úpravy se okamžik splnění věkové podmínky odložil, a to nanejvýš o dva roky. Nová úprava tedy na tuto skupinu pojištěnců dopadla tak, že (nejpozději) ode dne platnosti zákona č. 270/2023 Sb., tedy od 7. 9. 2023, stáli před rozhodnutím, zda do 30. 9. 2023 podají žádost o předčasný důchod za stávajících podmínek, anebo tuto možnost nevyužijí, a tak se jim od 1. 10. 2023 na určitý čas uzavře. Jde tedy o zklamanou důvěru pojištěnců v to, že budou moci i po 30. 9. 2023 odejít do předčasného důchodu, nastane-li v jejich životě okolnost, kvůli níž o to projeví zájem.

2) *Zásah do důvěry v blízkosti splnění věkové podmínky*

Takto nová úprava dopadla na ty pojištěnce, kteří přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 270/2023 Sb. nesplňovali věkovou podmínku, ale mohli očekávat, že ji brzy po 30. 9. 2023 splní. Nová úprava u této skupiny pojištěnců v každém případě odložila možnost odchodu do předčasného důchodu o celé dva roky. Jde tedy o zklamané očekávání pojištěnců, že v období po 30. 9. 2023 začnou splňovat věkovou podmínku nutnou pro přiznání nároku na předčasný důchod.

[39] Ústavní soud dospěl k závěru, že v první situaci jde jen o nepravou retroaktivitu, která je přípustná. Protože pak uzavřel, že tím spíše není ústavně problematická ani druhá situace (tedy situace, kterou teď Nejvyšší správní soud řeší), je třeba shrnout odůvodnění nálezu i k první situaci (body 154–167):

Nepravá retroaktivita je obecně přípustná. Posuzování, zda je výjimečně nepřípustná, spočívá v poměřování cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k jeho dosažení zvolil, se zklamanou důvěrou jednotlivce v trvalý použitelnost dosavadní právní úpravy. Nejde však o hledání řešení nejlépe šetřícího všechny relevantní zájmy a práva. Ústavní soud jen vylučuje zjevné excesy. Zkoumá, zda je zásah do důvěry jednotlivce *únosný* (byť je třeba i nepřiměřeně přísný ke sledovanému cíli). Význam má zejména to, o jaké právo jde a jak silné očekávání zakládá, nebo společenská naléhavost zavedení nové úpravy.

Právo na předčasný důchod je součástí práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny). Ani vzdáleně však nejde o právní úpravu, která by se dotýkala podstaty a smyslu tohoto základního práva. Důvěra v to, že se právní úprava předčasných důchodů do budoucna nezmění, počívá spíše nízké ochrany, a to i s ohledem na smysl a účel této úpravy (jde o výjimku, ne o standardní prodloužení řádného starobního důchodu). Zákonodárce není povinen chránit dlouhodobé plány pojištěnců na odchod do předčasného důchodu. Právní úprava v oblasti důchodů obecně podléhá poměrně častým změnám, a ani u těch řádných se na neměnnost právní úpravy nelze spoléhat. Tím spíše to platí pro důchody předčasné.

Nízká byla důvěra pojištěnců v nezměnitelnost právní úpravy (resp. v to, že nebude změněna věková podmínka) také v tomto konkrétním případě. Nová úprava byla ještě před přijetím široce medializována a veřejně diskutována, a to nejen z hlediska obsahu, ale i účinnosti. Veřejná diskuse se vedla i o pozměňovacím návrhu, v jehož důsledku nakonec nebylo zavedeno (původně zamýšlené) přechodné období.

Pojištěnci se nadto mohli nové úpravě přizpůsobit. Nejpozději od 7. 9. 2023, kdy byl zákon č. 270/2023 Sb. vyhlášen, se s novou úpravou mohli seznámit a do 30. 9. 2023 se rozhodnout, zda odejdou do předčasného důchodu za stávajících podmínek, anebo této možnosti nevyužijí, načež se jim dočasně uzavře, než tak budou moci případně učinit za zpřísněných podmínek.

Cíl, který zákonodárce sledoval, lze označit za legitimní. Jednalo se o reakci na stav, kdy se odchod do předčasného důchodu mohl pojištěncům paradoxně vyplatit oproti čekání na řádný starobní důchod. Takový stav je v rozporu s účelem předčasných důchodů. Nová úprava tedy sledovala legitimní cíl narovnání této paradoxní situace. Zpřísnění věkové podmínky mělo za cíl snížit lákavost a výhodnost předčasných důchodů, a to za účelem stabilizovat veřejné rozpočty a zajistit potřebnou mezigenerační solidaritu, jakožto nezbytné předpoklady udržitelnosti důchodového systému do budoucna (srov. obecnou část důvodové zprávy k návrhu zákona č. 270/2023 Sb.). Za legitimní cíl a faktický důsledek lze právě proto označit také rovnost občanů v širokém slova smyslu, respektive snahu zabránit vzniku nedůvodných rozdílů ve výši důchodů mezi různými skupinami obyvatel. Jinak řečeno, nepřiměřeně výhodné předčasné důchody jedné skupiny pojištěnců v konečném důsledku zaplatí jiní pojištěnci.

Legitimní cíl sleduje také stanovení účinnosti napadené úpravy v relativně krátkém čase po jejím vyhlášení. Chybějící přechodné ustanovení, které by umožnilo odejít do předčasného důchodu pojištěncům dosud splňujícím věkovou podmínku i po účinnosti nové úpravy, mělo především zabránit dalšímu hromadnému odchodu do předčasných důchodů (jaký výrazně zatížil důchodový systém zejména v roce 2022; opět srov. obecnou část důvodové zprávy).

To, že má nová úprava odrazovat od odchodu do předčasného důchodu, je také legitimní cíl. I v tomto ohledu lze spatřovat odlišnost mezi předčasnými a řádnými starobními důchody. Zatímco záměrné odrazování od odchodu do řádného důchodu by svědčilo o selhání systému sociálního zabezpečení, u předčasných důchodů taková úvaha neplatí.

[40] Ve druhé situaci, tedy u pojištěnců (jako je stěžovatel), kterým nebyla odňata už splněná věková (ani jiná) podmínka, je podle Ústavního soudu zásah do důvěry v právní řád výrazně nižší. Bylo totiž zasaženo jen do obecné důvěry těchto pojištěnců v to, že za několik týdnů či měsíců po 30. 9. 2023 začnou splňovat podmínky pro odchod do předčasného důchodu. Takový zásah obстоjí. Argumenty k přípustnosti nepravé retroaktivity v zásadě platí i zde. Jediným důsledkem, který je ve druhé situaci – oproti té první – tvrdší, je nemožnost pojištěnců se nové úpravě přizpůsobit. Nová úprava mohla některým pojištěncům zmařit jejich plány, a vyvolat tak v jejich životě jisté nepříjemnosti. Takový důsledek však v právním státě není nepřípustný. Plánování odchodu do předčasného důchodu, a to navíc v době, kdy ještě pojištěnec ani nesplňuje podmínky pro podání žádosti (tedy nesplňuje přinejmenším dvě ze tří hmotněprávních podmínek), nepožívá ústavněprávní ochrany. Možnost odchodu do předčasného důchodu se pojištěncům o dva roky odložila, nikoli navždy odňala. V případě potřeby, tedy při ztrátě zaměstnání krátce před dosažením řádného důchodového věku, jim zůstaly zachovány jiné formy podpory (body 168–172).

[41] Ústavní soud však dále uvedl, že je na správních soudech, jak posoudit případy těch pojištěnců, kteří podali žádost o přiznání nároku na předčasný důchod předem (jak umožňuje zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v § 82 odst. 4) – ještě za účinnosti předchozí úpravy. Zákon podle Ústavního soudu zjevně připouští vícero výkladových možností. Protože už však jde o otázku výkladu a použití práva v konkrétním případě, nemohl se k ní Ústavní soud při přezkumu ústavnosti napadené úpravy vyjádřit (body 173–174).

[42] Nejvyšší správní soud má za to, že ani v případech pojištěnců, kteří o předčasný důchod požádali za účinnosti předchozí úpravy (a ještě nesplňovali podmínky pro přiznání důchodu), nebylo nepřipustně zasaženo do jejich legitimního očekávání, tedy do důvěry v právní řád a jeho neměnnost. Jediným rozdílem je to, že v těchto případech byla právní úprava změněna už během probíhajícího řízení o žádostech (podaných leckdy i v době, kdy nová právní úprava ani nebyla schválena). Z hlediska účinků jde však o tentýž zásah, který už Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 47/23 označil za únosný – do důvěry pojištěnců v to, že za několik týdnů či měsíců po 30. 9. 2023 začnou splňovat podmínky pro přiznání předčasného důchodu. Tito pojištěnci podali žádost, takže odchod do předčasného důchodu patrně skutečně plánovali. Nová právní úprava jim tento plán zmařila. Jak ale výslovně uvedl Ústavní soud: plánování odchodu do předčasného důchodu nepožívá ústavněprávní ochrany.

[43] Pojištěnci nemohli očekávat, že si podáním žádosti v určitý den zajistí i to, podle jakých právních pravidel se bude o několik týdnů či měsíců později rozhodovat (nemohli spoléhat na to, že na ně nedopadne případná změna právní úpravy účinná kdykoli přede dnem rozhodným pro vznik nároku na předčasný důchod). Správní orgány totiž obvykle nerozhodují podle právní úpravy účinné při zahájení řízení (bod [30]) – a význam možnosti podat žádost předem je jiný (bod [36]). Zákonodárce jistě mohl v přechodné úpravě stanovit, aby se o už podaných žádostech rozhodlo podle dosavadní úpravy. Pokud to však neudělal, nejde o neúnosný zásah do důvěry v právní řád a jeho neměnnost, která v případě starobních důchodů obecně (a tím spíše v případě těch předčasných) požívá nízké ochrany. Protože jde o úpravu, která se – i podle Ústavního soudu – ani vzdáleně nedotýká podstaty a smyslu základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny), není ani namístě hledat výklad šetřící podstatu a smysl tohoto základního práva (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, body 16–32).

[44] Nejvyšší správní soud bere v úvahu i to, že někteří pojištěnci už se mohli s důvěrou v to, že jim předčasný důchod bude přiznán, po podání žádosti – v době, kdy zákon č. 270/2023 Sb. nebyl schválen – zářit

zařizovat tak, aby ke dni požadovaného přiznání už nevykonávali výdělečnou činnost (např. podali výpověď). Na ně mohla změna právní úpravy dopadnout o něco tvrději. V tomto případě ale ze správního spisu (z *Potvrzení zaměstnavatele při podání žádosti o důchod jeho zaměstnance*) vyplývá, že stěžovatelův pracovní poměr měl ke dni požadovaného přiznání trvat. Nadto platí, že pokud pojištěnec vykonává výdělečnou činnost, nárok na předčasný důchod může být přiznán; důchod jen v takovém případě nelze vyplácet (§ 37 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění). Zákon tedy ani nenutí ty pojištěnce, kteří ještě pracují, aby pracovat přestali, i když není jisté, že jim nárok na předčasný důchod skutečně bude přiznán.

[45] Důvody, proč v tomto případě nejde o nepřipustný zásah do legitimního očekávání, dobře vystihl i krajský soud. Přesto je třeba jeho dvě dílčí úvahy opravit anebo doplnit.

[46] Krajský soud založil svůj závěr, že nešlo o nepřipustný zásah, i na tom, že stěžovatel podal žádost předčasně – v rozporu s právní úpravou. Formálně vzato tomu tak bylo: stěžovatel totiž podal žádost na konci května 2023, tedy dříve než čtyři měsíce předem, od kterého žádal přiznat předčasný důchod, a tak ji podal v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (*ačkoli z formulářové žádosti, která s ním byla sepsána na okresní správě sociálního zabezpečení, vyplývá, že o tom byl výslovně poučen*). Co dělat s předčasně podanými žádostmi, však stanoví § 83b odst. 2 téhož zákona, podle kterého platí, že orgán sociálního zabezpečení zastaví řízení, je-li žádost podána o více než měsíc dříve, než to umožňuje § 82 odst. 4; jinak řízení přeruší a prvním dnem čtyřměsíční doby v něm pokračuje. Zákon tedy fakticky prodlužuje dobu pro podání žádosti až na pět měsíců. Na žádost stěžovatele je tedy třeba hledět jako na žádost v podstatě řádně podanou. Stěžovateli by paradoxně nebylo co vytýkat v situaci, kdy by se i v jeho případě mělo řízení zastavit a on by o pár týdnů později podal žádost znovu. To, že ji podal o něco dříve, než podle zákona měl, je pro posouzení intenzity zásahu do jeho očekávání nerozhodné.

[47] Dále krajský soud uvedl, že se stěžovatel mohl ještě před změnou právní úpravy rozhodnout, zda přijme podmínky předčasného důchodu zavedenou (které jsou ve srovnání s předchozí úpravou přísnější). To ale není pravda. Stěžovatel se o ničem rozhodnout nemohl – změnám podmínek pro odchod do předčasného důchodu zavedeným zákonem č. 270/2023 Sb. se nemohl nijak přizpůsobit. To je ostatně jediný důsledek, který Ústavní soud považoval v situaci pojištěnců, kteří za účinnosti předchozí úpravy nesplnili podmínky pro odchod do předčasného důchodu, za tvrdší (*než v situaci pojištěnců, kteří už podmínky splnili, a novela je tak postavila před rozhodnutí, zda o přiznání předčasného důchodu požádají hned – do 30. 9. 2023 –, nebo o tuto možnost dočasně přijdou, a pokud se do předčasného důchodu rozhodnou odejít až poté, bude jim důchod více krácen za předčasnost – i v tom totiž spočívalo ono zprísnění*). I přesto však ve výsledku považoval zásah do jejich důvěry za výrazně nižší.

[48] Stěžovatel také výslovně namítal, že bylo zasaženo jeho legitimní očekávání nabytí majetku. Jak vysvětlil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 47/23: jde o zvláštní typ důvěry jednotlivce v právní řád (odlišné od obecného legitimního očekávání, které se překrývá s pojmem důvěry jednotlivce v právní řád a jeho neměnnost), která má povahu základního práva chráněného podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Evropský soud pro lidská práva – a tak i Ústavní soud, který pod vlivem jeho judikatury rozhoduje – ale vnímá legitimní očekávání nabytí majetku úžeji, než se může jevit z kusých citací judikatury. Byť pod ochranu legitimního očekávání nabytí majetku mohou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva spadat i sociální dávky včetně důchodů, změna podmínek souvisejících s nárokem na určitou dávku sama o sobě zásah do tohoto očekávání nezakládá. Ke vzniku legitimního očekávání nabytí majetku je třeba, aby měl jednotlivec konkrétní, vymahatelné a jasně založené, tedy dostatečně „hmatatelné“ právo či nárok. Zároveň tu musí být okolnost, že jednotlivce měl důvěru v nějaký právní akt, který mu majetek už do určité míry přiznal (smlouva, jednání orgánu veřejné správy či soudní rozhodnutí). K tomu se v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva mnohdy jako rozhodující přidala okolnost, že šlo o odebrání či snížení dávek, na jejichž čerpání byl pojištěnec existenčně zcela závislý (body 136–144 nálezu).

[49] Na základě těchto východisek dospěl Ústavní soud k závěru, že pojištěnci (*kterí před 30. 9. 2023 splňovali věkovou podmínku*) neměli žádné právo, tím méně nárok, který by bylo možné považovat za legitimní očekávání nabytí konkrétního majetku. Pokud doposud nesplnili jednu z hmotněprávních podmínek pro přiznání nároku tím, že nepožádali o přiznání předčasného důchodu, neměli nijak konkrétní, vymahatelné, jasně založené ani jinak dostatečně „hmatatelné“ právo, které by zakládalo legitimní očekávání nabytí majetku ve smyslu judikatury

Evropského soudu pro lidská práva. Před účinností změny právní úpravy nejenže dávku nečerpali, ale ani o její čerpání nežádali. Nespoléhali se tedy na žádný konkrétní právní akt, který by jejich legitimní očekávání podporoval. S účinností změny jim nepřestala plynout určitá dávka ani se jim nesnížila kvůli tomu, že by přestali splňovat podmínky pro její přiznání. Naopak, všechny podmínky nesplňovali nikdy. Předčasný důchod nadto není dávkou existenční či nenahraditelnou (body 145–147 nálezu). Je tak zřejmé, že nebylo zasaženo ani do legitimního očekávání nabytí majetku těch pojištěnců, kteří sice o předčasný důchod předem požádali, ale nesplňovali jinou z hmotněprávních podmínek – tu věkovou.

[50] Stěžovatel konečně odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3493/15. Z tohoto nálezu vyplývá, že ke vzniku legitimního očekávání není nezbytné, aby o nároku žadatele bylo rozhodnuto, ale postačí, pokud by byl takový nárok „*individualizovatelný na základě právní úpravy*“ – tedy pokud žadatel v daném období splňoval všechny podmínky stanovené zákonem pro přiznání předčasného důchodu. Argumentace tímto nálezem však má zásadní trhlínu v tom, že stěžovatel nikdy (před účinností zákona č. 270/2023 Sb.) podmínky nesplňoval. V nálezu šlo oproti tomu o situaci žadatelky, která přišla o už získané doby pojištění za výkon zaměstnání v Arménii, protože skončila platnost mezinárodní dohody, která jí dobu tohoto zaměstnání uznávala za dobu pojištění. Ústavní soud přiznal ochranu jejímu legitimnímu očekávání, že získaná doba pojištění za zaměstnání v Arménii nebude zpětně odebrána. Přihlédl zejména k tomu, že dohoda přestala platit prakticky okamžitě (zveřejněním sdělení ve Sbírce mezinárodních smluv); změna právní úpravy se dala jen těžko předvídat a žadatelka tak měla významně omezenou možnost se jí přizpůsobit (požádat o předčasný důchod ještě v době platnosti dohody).

[51] Nejvyšší správní soud nepochybně, že stěžovatel požádal o předčasný důchod v dobré víře, a rozumí tomu, že právní důsledky nové úpravy jej mohly nepříjemně zaskočit – tím spíše, že podmínku věku by splnil už necelé tři týdny po rozhodném datu. Hranice mezi dosavadním a novým právním režimem však někde vést musí a je na zákonodárci, jak přísně ji nastaví, pokud tím nezasáhne do podstaty ústavně chráněného sociálního práva. To se zde nestalo.

4705

Vojáci z povolání: vznik nároku na náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby a její výpočet; vedení žadatele (bývalého vojáka) v evidenci uchazečů o zaměstnání; průměrný služební plat; složky služebního platu

k § 52 odst. 2 písm. c), § 67 a § 118 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

k § 271b odst. 3 zákoníku práce ve znění účinném do 31. 12. 2024 (v textu jen „zákoník práce“)

k § 39 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

I. Ke vzniku nároku na náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby podle § 118 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, se nevyžaduje vedení bývalého vojáka (žadatele) v evidenci uchazečů o zaměstnání. Není-li žadatel v evidenci veden, je pro výpočet náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti třeba vyjít z pravděpodobného výdělku, jehož by dosáhl při práci odpovídající jeho schopnostem, kvalifikaci a zdravotnímu stavu, kterou by prokazatelně vykonával. Je-li však žadatel v evidenci veden, při výpočtu náhrady se použije § 271b odst. 3 zákoníku práce ve znění účinném do 31. 12. 2024 (fiktivní výdělek ve výši minimální mzdy), a to i tehdy, nemá-li z důvodu pobírání výsluhového příspěvku nárok na podporu v nezaměstnanosti [§ 39 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti].

II. Do průměrného služebního platu ve smyslu § 118 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, se zahrnují pouze složky služebního platu dle § 67 téhož zákona [včetně „odměny“ podle § 67 písm. g)]. Kázeňské odměny podle § 52 odst. 2 písm. c) tohoto zákona se do průměrného platu nezahrnují, neboť náleží do oblasti kázeňského práva a nejsou složkou služebního platu; totéž platí pro služební příspěvek na

bydlení a stabilizační příspěvek. Správní orgán je však povinen posoudit materiálně, zda vyplacené částky byly skutečně kázeňskými odměnami, či odměnami podle § 67 písm. g) uvedeného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2025, čj. 21 As 1/2025-35)

Prejudikatura: č. 4004/2020 Sb. NSS a č. 4445/2023 Sb. NSS; č. 28/2005 Sb. rozh. obč.

Věc: I. J. proti 1. náměstkovi ministryně obrany o náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení pracovní neschopnosti výkonu služby, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl vojákem z povolání. V prosinci 2017 si při seskoku v rámci výsadkové přípravy přivodil úraz levé dolní končetiny. V únoru 2018 poté žalobce ve vojenském ubytovacím prostoru uklouzl a přivodil si další zranění levé dolní končetiny. Především z důvodu prvního úrazu stanovila Přezkumná komise u Ústřední vojenské nemocnice – Vojenské fakultní nemocnice Praha (dále jen „přezkumná komise“) rozhodnutím ze dne 21. 7. 2022 (dále jen „rozhodnutí přezkumné komise“), že zdravotní stav žalobce je na stupni „*neschopen k vojenské činné službě*“. Tím mu zanikl služební poměr vojáka z povolání.

Ředitel legislativního a právního odboru Ministerstva obrany (dále jen „prvostupňový služební orgán“) rozhodnutím ze dne 19. 9. 2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), nepřiznal výrokem I. žalobci náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení pracovní neschopnosti výkonu služby dle § 118 zákona o vojácích z povolání za období od 22. 7. 2022 do 1. 8. 2022, neboť žalobce nebyl v uvedeném období veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a ani nesdělil, že by mu v tom bránila nějaká překážka. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla žalobci přiznána náhrada za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby dle § 118 zákona o vojácích z povolání za období od 2. 8. 2022 do 31. 12. 2022 ve výši 338 463 Kč. Žalobce podal odvolání proti oběma výrokům prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný jeho odvolání rozhodnutím ze dne 22. 12. 2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“ či „rozhodnutí žalovaného“) zamítl.

Následně se žalobce obrátil na Městský soud v Praze, který jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 29. 11. 2024, čj. 9 Ad 4/2024-42, zamítl. Městský soud se zabýval mimo jiné žalobcovým nesouhlasem s postupem služebních orgánů, které při výpočtu náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby dle § 118 zákona o vojácích z povolání nezahrnuly kázeňské odměny vyplacené žalobci. Odkázal na část třetí uvedeného zákona („*Občanská práva a vojenské kázeňské právo*“), konkrétně § 52 odst. 1, dle kterého *kázeňské odměny se udělují za příkladné plnění služebních povinností nebo za záslužné činy. Záslužným činem se rozumí zejména vykonání hrdinského skutku, projev statečnosti při záchraně života nebo majetku*. Kázeňská odměna přitom podle městského soudu nemusí být jenom peněžitá (jako tomu bylo u žalobce), ale může být i písemnou pochvalou, prominutím dřívějšího kázeňského trestu, jeho zahlazením nebo věcným darem, jak je vymezeno v § 52 odst. 2 citovaného zákona. Výpočtu služebního platu a jeho složkám se naproti tomu z hlediska systematiky věnuje až část pátá téhož zákona (*Zabezpečení vojáků*; Hlava I. *Služební plat*). Zde § 67 zakotvuje, z čeho se služební plat skládá, a sice ze služebního tarifu, výkonnostního příplatku, příplatku za službu v zahraničí, zvláštního příplatku, příplatku za zvýšenou odpovědnost, příplatku za služební pohotovost a odměny. Samotná definice odměny je upravena v § 68g uvedeného zákona. Z něj vyplývá, že odměnu lze udělit za splnění mimořádného nebo zvlášť významného služebního úkolu. Související ustanovení definují ostatní složky služebního platu. Z toho je podle městského soudu zřejmé, že kázeňská odměna je zařazena v té části zákona o vojácích z povolání, která s oceňováním práce vojáků nesouvisí, a náleží do domény kázeňského práva. Proto nejsou kázeňské odměny ani složkou služebního platu u vojáka, jak vyplývá z § 67 citovaného zákona.

Kromě systematiky zákona o vojácích z povolání bylo navíc podle městského soudu důležité zohlednit účel a povahu kázeňských odměn, kdy se jedná o ocenění za jakýkoli záslužný čin, za něco, co je projevem statečnosti či hrdinství a nemusí nutně souviset s výkonem vojenské služby. Naproti tomu „běžné“ odměny, které jsou složkou služebního platu, jsou nezbytně spjaty pouze s plněním služebních (pracovních) povinností vojáka. Do výpočtu se tedy zahrnuje jen hodnota, která s výkonem služby vojáka přímo souvisela. O tom svědčí i to, že (peněžité) kázeňské odměny jsou osvobozeny od daně z příjmů [§ 4 odst. 1 písm. n) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů].

Žalovaný proto podle městského soudu nepochybil, pokud kázeňské odměny žalobce do výpočtu náhrady nezahrnul. Městský soud tak odmítl argumentaci žalobce o materiální povaze kázeňských odměn a argumentaci, že veškeré odměny, které mu byly vyplaceny, mu byly přiznány jako odměny ve smyslu § 67 písm. g) zákona o vojácích z povolání. Podle městského soudu proto bylo irelevantní, jak (košatě) byly rozkazy velitele o kázeňských odměnách žalobci odůvodněny, a jejich obsahem se proto nezabýval. Podle městského soudu navíc žalovaný přílehlavě vyšel i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2023, čj. 10 As 237/2022-42, č. 4445/2023 Sb. NSS.

Městský soud se neztotožnil ani s poukazem žalobce na služební příspěvek na bydlení a stabilizační příplatky, které mu byly před vznikem škody vypláceny a které měly být dle jeho mínění rovněž při výpočtu náhrady zohledněny. Městský soud v této souvislosti odkázal na podrobné a podle něj výstižné odůvodnění napadeného rozhodnutí a ve shodě se žalovaným zohlednil § 67 a § 68r zákona o vojácích z povolání. Dle těchto ustanovení se totiž nejedná o složky služebního platu, a proto se do průměrného služebního platu nezapočítávají. Nelze ani nevidět, že jsou tyto příspěvky upraveny v jiných částech uvedeného zákona, oproti služebnímu platu, který je upraven v části páté, hlavě I tohoto zákona.

V poslední části rozsudku se městský soud zabýval žalobcem namítaným nesprávným výpočtem náhrady v návaznosti na to, že žalobci nebyla vyplácena podpora v nezaměstnanosti. Zde žalobce namítl, že není namístě analogická aplikace § 271b zákoníku práce, neboť neměl v důsledku výsluhy po dobu své evidence v seznamu uchazečů o zaměstnání nárok na podporu v nezaměstnanosti; měla mu tedy být kompenzována ztráta na služebním platu v celé výši, tj. bez započítání minimální mzdy.

Městský soud k tomu opětovně připomněl znění § 118 zákona o vojácích z povolání, ale i účel náhrady za ztrátu na služebním platu. Jím je poskytnutí přiměřeného odškodnění poškozenému, který není schopen pro své zdravotní postižení v důsledku služebního úrazu dosahovat výdělku, jako tomu bylo před poškozením zdraví. Městský soud k tomu ověřil z obsahu spisového materiálu, že žalobce byl rozhodnutím přezkumné komise ze dne 21. 7. 2022 klasifikován neschopen k vojenské činné službě. Podle § 18 písm. h) zákona o vojácích z povolání *služební poměr vojáka zaniká ztrátou zdravotní způsobilosti na základě rozhodnutí přezkumné komise*. Dané zákonem ustanovení uvádí důvody zániku služebního poměru taxativně. Dnem nabytí právní moci rozhodnutí přezkumné komise o ztrátě zdravotní způsobilosti tak u žalobce došlo k zániku služebního poměru. Městský soud proto nepovažoval za nezákonný závěr žalovaného o tom, že právní mocí rozhodnutí přezkumné komise dnem 21. 7. 2022 žalobci zanikl služební poměr vojáka z povolání, neboť v něm žalovaný respektoval znění zákona o vojácích z povolání, který v § 18 výslovně stanoví podmínky, při jejichž splnění služební poměr zaniká. Uvedené vyplývá i z výnosu ředitele Agentury personalistiky Armády České republiky ze dne 27. 7. 2022, sp. zn. 12522/2022. Jak ale správně konstatoval žalovaný, je tento akt administrativně deklaratorním aktem, který sám služební poměr neukončuje, neboť ten zanikl splněním zákonem stanovených podmínek. Městský soud proto nemohl souhlasit ani s tvrzením žalobce, že do doby schválení výnosu (do dne 27. 7. 2022) plnil povinnosti vojáka z povolání.

K námitce žalobce o jeho (ne)evidenci u úřadu práce po skončení neschopnosti výkonu služby městský soud ve shodě se žalovaným odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu. Z ní vyplývá obecný předpoklad pro nárok žalobce na náhradu za ztrátu na služebním příjmu, jímž je jeho aktivní snaha hledat si zaměstnání. Z obsahu správního spisu přitom neplyne, že by žalobce doložil takový stupeň zdravotní nezpůsobilosti (invalidity) svědčící o pozbytí pracovní způsobilosti, pro který by evidence v seznamu uchazečů o zaměstnání po něm nebyla požadována.

Za tohoto skutkového stavu žalovaný podle městského soudu důvodně vyšel z právní úpravy rozhodné ke dni podání žádosti a vydání rozhodnutí služebními orgány obou stupňů, a sice z § 118 odst. 3 zákona o vojácích z povolání, dle kterého *pro poskytnutí náhrady za ztrátu na služebním platu podle odstavce 1 občanovi, který je po zániku služebního poměru veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, se použijí příslušná ustanovení zákoníku práce obdobně*. Vycházel tedy z výslovného zákonného poukazu na obdobné užití § 271b odst. 3 zákoníku práce. Obdobné použití zákoníku práce je ostatně souladné i s judikaturou správních soudů, jak zmínil žalovaný (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2019, čj. 5 Ad 7/2017-37). Ze stejných důvodů městský soud nemohl přisvědčit námitce žalobce stran výpočtu vyplácené náhrady z důvodu nevyplácení podpory v nezaměstnanosti.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V první řadě nadále nesouhlasil s nepřiznáním náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby za období od 22. 7. 2022 do 1. 8. 2022. Předpoklady vzniku dílčího nároku práva na náhradu škody, které musí být kumulativně splněny, jsou služební úraz, ztráta na výdělku a příčinná souvislost mezi služebním úrazem a ztrátou na výdělku, které byly splněny již od 22. 7. 2022. Aktivní žádost stěžovatele o evidenci v seznamu uchazečů o zaměstnání nemá na vznik jeho nároku žádný vliv. Judikatura, na kterou odkázal žalovaný i městský soud, nebyla přiléhavá.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti i nadále pokračoval v polemice ohledně toho, že služební orgány pochybily, pokud mu do výpočtu náhrady nezahrnuly odměny, které mu byly v rozhodném období vyplaceny. Stěžovatel přitom souhlasil s povahou, smyslem a účelem kázeňských odměn, včetně toho, že kázeňské odměny nejsou součástí (průměrného měsíčního) služebního platu. Přesto však od počátku (a stále) trval na tom, že veškeré odměny, které mu byly vyplaceny v rozhodném období, mu byly přiznány jako odměny ve smyslu § 67 písm. g) zákona o vojácích z povolání (nikoli jako kázeňské odměny dle § 52 tohoto zákona), byť tak v některých případech formálně služebními orgány evidovány nebyly.

Stěžovatel v této souvislosti od počátku řízení upozorňoval, že uvedenou praxí vyplácení odměn dochází k trvalému zakrývání a disimulaci odměňování – namísto přiznávání odměn jako platových složek ve smyslu § 67 písm. g) zákona o vojácích z povolání jsou přiznávány kázeňské odměny, přestože pro ukládání kázeňských odměn dle § 52 odst. 2 písm. c) tohoto zákona nejsou splněny podmínky. Tento způsob má zakrýt podfinancování řádných odměn, které by tvořily složku platu vojáka a promítaly se do jeho průměrného platu. Tomu odpovídá i stěžovatelův případ, kdy mu byly kázeňské odměny vypláceny v pravidelných intervalech (ať již čtvrtletně v roce 2021 či každý měsíc ve druhém čtvrtletí roku 2022) buď s žádným, či se zcela vágním odůvodněním; nikdy nebylo konkrétně specifikováno, o jaké „mimořádné úkoly“, které „výtečně plnil“, za což byl odměňován, by mělo jít.

Žalovaný ve svém rozhodnutí potvrdil závěr o tom, že odměny udělené stěžovateli podle § 52 odst. 2 písm. c) zákona o vojácích z povolání byly i skutečně kázeňskými odměnami podle tohoto ustanovení. Stěžovatel nicméně v žalobě namítal, že tento skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu. Podle stěžovatele nepostačuje pouhé konstatování žalovaného, že při posuzování charakteru odměny vyšel z výplatních pásek a z podkladů poskytnutých Agenturou finanční Ministerstva obrany. Žalovaný své rozhodnutí opřel o formální evidenci odměn, ačkoli stěžovatel konstantně upozorňoval, že jejich materiální charakter byl jiný. Ve správním spise není podle stěžovatele žádný podklad, ze kterého by vyplývalo, že i materiálně byly sporné odměny odměnami kázeňskými. Výplatní pásky reflektují formální evidenci odměn, výpisy ze zvláštního rozkazu velitele rovněž. Na materiální charakter odměn jako odměn kázeňských by ukazovalo odůvodnění zvláštních rozkazů velitele, které by uvádělo konkrétní způsob, kterým žalobce příkladně plnil služební povinnosti, jakým konkrétním hrdinským skutkem nebo projevem statečnosti při záchraně života nebo majetku si žalobce kázeňskou odměnu vysloužil. Z povahy věci není možné, aby stěžovatel prokazoval negativní skutečnost, tedy například že v konkrétním měsíci nevykonal žádný hrdinský skutek. Rozhodnutí žalovaného bylo podle stěžovatele v tomto směru nepřezkoumatelné, případně žalovaný věc nesprávně posoudil.

Městský soud pak namítané nedostatky ve svém rozsudku v zásadě posvětil, neboť pouze stručně odkázal na systematiku zákona o vojácích z povolání a účel a povahu kázeňských odměn. Takové vypořádání stěžovatelovy polemiky bylo však dle stěžovatele nedostatečné, neboť nezohledňovalo věcnou povahu jeho argumentace. Nadto se městský soud ani nezabýval důkazy, na které stěžovatel odkazoval, neboť pouze konstatoval, že „je proto irrelevantní, jak (košatě) byly rozkazy velitele o kázeňských odměnách žalobci odůvodněny, soud se proto jejich obsahem nezabýval“. Stěžovatel se však na soud obrátil primárně s nadějí, že se obsahem správního spisu, včetně důkazů, na které explicitně poukazoval, bude soud zabírat, neboť předmětem sporu je nikoliv označení typu odměny, ale její vlastní povaha a charakter. Stěžovatel nikdy nerozporoval rozdíl mezi kázeňskými odměnami dle § 52 zákona o vojácích z povolání a odměnami, které naopak jsou součástí platu vojáka dle § 67 písm. g) téhož zákona. Upozorňoval však na materiální, respektive skutečnou povahu odměn, které, byť označené jako „kázeňské“, měly charakter řádných odměn ve smyslu § 67 písm. g) uvedeného zákona, které tvoří složku platu vojáka (a promítaly by se tak do jeho průměrného platu).

Stěžovatel rovněž považoval za nesprávný způsob, jakým se žalovaný, respektive městský soud vypořádal s jeho námitkami o nepřiléhavosti rozsudku čj. 10 As 237/2022-42 na jeho věc. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku posuzoval výpočet výsluhových náležitostí vojáka po plánovaném odchodu do zálohy. Stěžovatel si je vědom praxe před rokem 1999, která umožňovala kázeňské odměny do výsluh započítávat, a tak docházelo k cílenému navyšování odměn u vojáků odcházejících do zálohy, a tím i k účelovému navyšování výsluh. Tato praxe však byla vyloučena přijetím zákona o vojácích z povolání v roce 1999, kde se v § 143 vylučuje zahrnování kázeňských odměn do výpočtu výsluh. Naopak § 118 tohoto zákona, který se zabývá náhradou za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby, tuto praxi na rozdíl od výsluh nevylučuje.

Obdobné podle stěžovatele platí v případě služebního příspěvku na bydlení a stabilizačního příplatku, které byly stěžovateli před vznikem úrazu vypláceny a které by podle něj měly být rovněž zohledněny při výpočtu průměrného výdělků, a tedy určení výše náhrady. Výplata těchto příspěvků není podmíněna jakoukoliv zásluhou nebo zvláštní aktivitou a jedinou podmínkou je výkon služebního zařazení, tedy plnění služebního poměru. Tyto příplatky jsou vypláceny v pravidelné výši a jejich zvláštní postavení má spíše za úkol finančně ocenit vojáky, aniž by to zatížilo stát na přiznaných výsluhách. Skutečnost, že tyto položky vyplácené měsíčně všem vojákům z povolání nejsou daněny, není důvodem pro jejich vyloučení z výpočtu náhrady; jde pouze o projev daňové politiky státu „a nesvědčí o výhodě pro jejich příjemce“.

Stěžovatel dále považoval rozsudek městského soudu za nesprávný ve vztahu k vadnému výpočtu náhrady v návaznosti na nevyplácení podpory v nezaměstnanosti; tím došlo ke zkrácení stěžovatele na jeho právech. Stěžovatel byl toho názoru, že v projednávané věci není namístě ani analogická aplikace § 271b zákoníku práce. V jeho případě nemůže dojít k aplikaci výpočtu náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby prostřednictvím fiktivního výdělků ve výši minimální mzdy, neboť stěžovatel v důsledku existence výsluh neměl po dobu své evidence v seznamu uchazečů o zaměstnání nárok na podporu v nezaměstnanosti. Stěžovateli by tedy měla být kompenzována ztráta na služebním platu v celé výši, tj. bez započítání minimální mzdy. S uvedenou námitkou se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal vůbec a soud jeho nedostatečnou argumentaci přejal.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel nijak nedoložil své tvrzení o tom, že veškeré odměny, které mu byly uděleny v období červenec 2021 až červenec 2022, byly materiálně odměnami dle § 67 písm. g) zákona o vojácích z povolání. Své tvrzení stěžovatel opíral pouze o skutečnost, že odměny byly vypláceny pravidelně a toliko s vágním či žádným odůvodněním, přičemž v předmětném období nevykonával žádný hrdinský skutek. Dle § 52 odst. 1 věty první uvedeného zákona platí, že *kázeňské odměny se uděluji za příkladné plnění služebních povinností nebo za záslužné činy*. Žalovaný přitom netvrdí, že by stěžovateli byly kázeňské odměny udělovány za záslužné činy a zároveň ani z příslušných rozkazů velitele nevyplývá, že by se nemělo jednat o kázeňské odměny. Naopak z nich jasně vyplývá, že se jedná o peněžitý dar dle § 52 odst. 2 písm. c) citovaného zákona, tedy o kázeňskou odměnu. Rovněž z výplatních pásek, kde je u všech těchto odměn uvedeno „káz.odměna“, vyplývá, že se nejedná o odměnu dle § 67 písm. g) uvedeného zákona. Jak již žalovaný v průběhu správního i soudního řízení uvedl, je na služebním orgánu, zda udělí vojákovi z povolání odměnu za splnění mimořádného služebního úkolu podle § 68g zákona o vojácích z povolání, anebo kázeňskou odměnu formou peněžitého daru dle § 52 odst. 2 písm. c) tohoto zákona za příkladné plnění služebních povinností. V případě, že voják z povolání dostane odměnu ve formě kázeňské odměny, nepočítá se taková odměna do průměrného platu vojáka, zároveň se však jakožto peněžitý dar ani nedaní. Nelze tak tvrdit, že by volbou jedné z forem odměn byl voják poškozován. S ohledem na skutečnost, že žalobce žádným způsobem neprokázal, že by se v případě předmětných odměn mělo jednat o odměny dle § 67 písm. g) uvedeného zákona, a naopak z veškerých podkladů vyplývá, že se jednalo o kázeňské odměny, měl žalovaný za to, že je tato námitka žalobce nedůvodná.

K námitce stěžovatele, že i příspěvek na bydlení a stabilizační příspěvek měl být zohledněn při výpočtu průměrného platu, žalovaný odkázal na § 67 a 68r zákona o vojácích z povolání a § 353 odst. 1 zákoníku práce. Z těchto ustanovení podle žalovaného vyplývá, že vzhledem k tomu, že příspěvek na bydlení, stabilizační příspěvek ani kázeňská odměna nejsou složkou platu (§ 67 zákona o vojácích z povolání), nelze je zahrnout do výpočtu průměrného platu.

Ke stěžovatelské námitce ohledně okamžiku vzniku škody a aplikace § 271b zákoníku práce žalovaný uvedl, že zákon o vojácích z povolání v § 118 odst. 3 stanoví, že *pro poskytnutí náhrady za ztrátu na služebním platu podle odstavce 1 občanovi, který je po zániku služebního poměru veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, se použijí příslušná ustanovení zákoníku práce obdobně*. Dle § 271b odst. 3 věty první zákoníku práce pak platí, že *náhrada za ztrátu na výdělek po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity podle odstavce 1 přísluší i zaměstnanci, který je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání; za výdělek po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání se považuje výdělek ve výši minimální mzdy platné v den prvního zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání*. Stěžovatel nepochyboval odkaz v § 118 odst. 3 zákona o vojácích z povolání. Nezpochybňoval tedy aplikaci zákoníku práce. Zpochybňoval pouze aplikaci § 271b zákoníku práce z důvodu, že neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti. Příslušná ustanovení ale nevylučují aplikaci § 271b u zaměstnanců, kteří nepobírají podporu v nezaměstnanosti. Zákoník práce naopak jednoznačně stanoví, že u zaměstnance, který je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, se za výdělek po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání považuje výdělek ve výši minimální mzdy. Stěžovatel byl v rozhodné době veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, a tedy se za jeho výdělek považoval fiktivní výdělek ve výši minimální mzdy. Fakt, že nepobíral podporu v nezaměstnanosti, na věci nic nemění.

Ke stěžovatelské námitce, že škoda mu vznikla již 22. 7. 2022, pak žalovaný uvedl, že z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že podmínkou pro vznik nároku na náhradu za ztrátu na výdělek je aktivní snaha zaměstnance hledat si zaměstnání, spočívající alespoň v evidenci v seznamu uchazečů o zaměstnání. Žalobce sice tvrdil, že tato judikatura je nepřiléhavá, ale nepředložil žádný argument, z jakého důvodu tomu tak má být. S ohledem na skutečnost, že snahu hledat si zaměstnání žalobce projevil až ke dni 2. 8. 2022, kdy se zaevidoval jako uchazeč o zaměstnání, mohla mu vzniknout škoda v souvislosti se služebním úrazem nejdříve až v tento den.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

K výroku I., kterým služební orgány zamítly stěžovatelský nárok na náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby v období od 22. 7. do 1. 8. 2022

[29] Úvodem svého právního hodnocení se Nejvyšší správní soud zaměřil na stěžovatelskou polemiku ohledně výroku I. prvostupňového rozhodnutí, kterým mu prvostupňový služební orgán nepřiznal náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení pracovní neschopnosti výkonu služby za období od 22. 7. 2022 do 1. 8. 2022, neboť stěžovatel nebyl v uvedeném období veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a ani nesdělil, že by mu v tom bránila nějaká překážka. S tím však stěžovatel i nadále nesouhlasí. Podmínky vzniku nároku na náhradu za ztrátu na služebním platu, které musí být kumulativně splněny, jsou dle jeho názoru služební úraz, ztráta na výdělek a příčinná souvislost mezi služebním úrazem a ztrátou na výdělek, které byly splněny již od 22. 7. 2022. Aktivní žádost stěžovatele o evidenci v seznamu uchazečů o zaměstnání nemá na vznik jeho nároku žádný vliv. Judikatura, na kterou odkázal žalovaný i městský soud, nebyla podle stěžovatele přílehavá.

[30] Podle žalovaného je předpokladem pro nárok stěžovatele na náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby jeho aktivní snaha nalézt zaměstnání, což spočívá alespoň v jeho zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. V opačném případě by náhrada za ztrátu na služebním platu nahrazovala podporu v nezaměstnanosti, což odporuje jejímu smyslu a účelu. Nesnažil-li se podle žalovaného stěžovatel nalézt zaměstnání, nemůže mu být dorovnána ztráta na služebním platu, jelikož tato nesouvisí se služebním úrazem. Městský soud se s tímto právním názorem žalovaného ztotožnil, přičemž odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu a rozsudek Městského soudu v Praze č. 5 Ad 7/2017-37) citované žalovaným a obdobné použití § 271b odst. 3 zákoníku práce podle § 118 odst. 3 zákona o vojácích z povolání (body 35 a 36 rozsudku městského soudu).

[31] S posouzením věci žalovaným, respektive městským soudem, Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Tento okruh stěžovatelských kasačních námitek je podle Nejvyššího správního soudu důvodný.

[32] Podle § 118 odst. 1 zákona o vojácích z povolání platí, že *náhrada za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby nebo při uznání invalidity se poskytne vojákovi v takové výši, aby spolu s jeho příjmem po*

služebním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání, s připočtením případného invalidního důchodu, který se poskytuje z téhož důvodu, se rovnala jeho průměrnému služebnímu plat před vznikem škody, nejvýše však ve výši dvacetinásobku minimální mzdy. Jestliže voják neměl před vznikem škody služební plat, považuje se za služební plat průměrný služební plat, kterého dosahují vojáci ve srovnatelném služebním zařazení.

[33] Podle § 118 odst. 3 zákona o vojácích z povolání *pro poskytnutí náhrady za ztrátu na služebním platu podle odstavce 1 občanovi, který je po zániku služebního poměru veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, se použijí příslušná ustanovení zákoníku práce obdobně.*

[34] Podle § 271b odst. 3 zákoníku práce *náhrada za ztrátu na výdělek po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity podle odstavce 1 přísluší i zaměstnanci, který je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání; za výdělek po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání se považuje výdělek ve výši minimální mzdy platné v den prvního zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Pobíral-li zaměstnanec před tím, než se stal uchazečem o zaměstnání, náhradu za ztrátu na výdělek po skončení pracovní neschopnosti, přísluší mu tato náhrada po dobu zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání v takové výši, ve které mu na ni vzniklo právo za trvání pracovního poměru nebo právních vztahů založených dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr. Po skončení zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání se při výpočtu náhrady za ztrátu na výdělek po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity postupuje u všech poškozených podle odstavce 1.*

[35] Úvodní sporná právní otázka tedy spočívá v tom, zda je ke vzniku nároku na přiznání uvedené náhrady nutné, aby byl stěžovatel, který po zániku služebního poměru vojáka z povolání neměl jiné zaměstnání, alespoň veden v evidenci uchazečů o zaměstnání.

[36] Úvodem tohoto okruhu kasačních námitek Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr, který přijali žalovaní a následně městský soud – tedy že stěžovatel musel být alespoň veden v evidenci uchazečů o zaměstnání – podle Nejvyššího správního soudu nevyplývá z rozsudků, na které žalovaní odkázal ve svém rozhodnutí a se kterými se následně ztotožnil městský soud ve svém rozsudku. Konkrétně žalovaní ve svém rozhodnutí odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1029/2004, a ze dne 8. 2. 2007, sp. zn. 21 Cdo 3003/2005, a rozsudek Městského soudu v Praze čj. 5 Ad 7/2017-37.

[37] Tak předně v rozsudku čj. 5 Ad 7/2017-37 se městský soud zabýval odlišnou právní otázkou, která spočívala v tom, zda tehdejší žalobce po svém pracovním úrazu vykonával nové zaměstnání se zvýšeným pracovním úsilím, či nikoli. Žalovaný z tohoto rozsudku do svého rozhodnutí převzal závěr o analogické aplikaci zákoníku práce a jeho § 271b pro úpravu náhrady za ztrátu na služebním platu podle § 118 zákona o vojácích z povolání. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že z takto obecného závěru o „analogické“ aplikaci zákoníku práce nevyplývá podmínka o nutnosti být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Obdobná, respektive analogická, aplikace zákoníku práce na případy podle zákona o vojácích z povolání navíc vyplývá již jen ze samotného § 118 odst. 3, který Nejvyšší správní soud citoval výše (bod [33]). Jedná se právě o výklad § 118 odst. 3 zákona o vojácích z povolání ve spojení s § 271b odst. 3 zákoníku práce, ze kterého žalovaní i městský soud dovodili povinnost alespoň vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Takový závěr však podle Nejvyššího správního soudu z uvedených ustanovení neplyne.

[38] Zákon o vojácích z povolání i zákoník práce výslovně upravují pouze některé situace, které mohou ve spojení s poskytováním náhrady za ztrátu na výdělek po skončení pracovní neschopnosti nastat. Primární mechanismus celé náhrady je zakotven v § 118 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, respektive shodně v § 271b odst. 1 zákoníku práce a spočívá v tom, že dotčené osobě se doplácí rozdíl mezi původním zaměstnáním (které vykonávala před vznikem pracovního úrazu) a zaměstnáním následným (které vykonává po vzniku pracovního úrazu). O takovou situaci se v daném případě ovšem nejedná, neboť jak již Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl, stěžovatel po zániku služebního poměru v nyní sporném období od 22. 7. 2022 do 1. 8. 2022 nevykonával žádné zaměstnání a nedosahoval tedy žádný výdělek. I v takových případech však zákon výslovně stanoví, co se považuje za výdělek po pracovním úraze nebo po zjištění nemoci z povolání pouze pro některé situace, kdy zaměstnanec nedosahuje výdělek po pracovním úraze nebo po zjištění nemoci (srov. Novotný, Z. § 271b. In: Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 1180).

[39] O žádnou ze situací, jejichž posuzování by výslovně upravoval zákon o vojácích z povolání, respektive zákoník práce, se přitom v případě stěžovatele nejedná. Zároveň podmínka být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání – pro účely poskytování náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti – nevyplývá ani z § 118 odst. 3 zákona o vojácích z povolání, který odkazuje na obdobné použití § 271b odst. 3 zákoníku práce, jak se mylně domnívá žalovaný i městský soud. Tato ustanovení pouze zakotvují, že náhrada za ztrátu na výděлку přísluší „i zaměstnanci“ (zákoník práce) či „občanovi“ (zákon o vojácích z povolání), který je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, přičemž pro tuto situaci dále předmětná ustanovení poskytují návod, jak má být náhrada za ztrátu na výděлку takovému zaměstnanci vypočítána. Podle Nejvyššího správního soudu však z tohoto ustanovení, které praví, že náhrada za ztrátu na výděлку náleží „i zaměstnanci“ vedenému v evidenci uchazečů o zaměstnání a dále upravuje výpočet náhrady v takovém případě, nelze vyvodit povinnost zaměstnance být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, aby mu vznikl nárok na náhradu za ztrátu na výděлку.

[40] K tomuto závěru vedla Nejvyšší správní soud i skutečnost, že být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání představuje toliko právo nezaměstnané osoby, nikoli její povinnost (k tomu srov. např. Doušová, B. *Úřad práce a uchazeč o zaměstnání*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 123). Zde je tedy třeba korigovat závěr prvostupňového služebního orgánu, který z § 26 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyvodil povinnost nezaměstnané osoby se do tří dnů registrovat v evidenci uchazečů o zaměstnání. Navíc, jak Nejvyšší správní soud popíše v další části tohoto rozsudku (body [77] až [79] níže), stěžovateli kvůli jeho výsluhovému příspěvku nevznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti, který zpravidla představuje největší motivaci osob pro registraci v evidenci uchazečů o zaměstnání. Proto lze do jisté míry pochopit postup stěžovatele, který se neregistroval do evidence uchazečů o zaměstnání bezprostředně po zániku služebního poměru, ale učinil tak až s desetidenním odstupem.

[41] Jak již Nejvyšší správní soud nastínil výše, úprava náhrady ztráty na výděлку po skončení pracovní neschopnosti se v českém právním řádu objevuje v celé řadě právních předpisů (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2020, čj. 1 As 322/2019-37, č. 4004/2020 Sb. NSS, body 26 až 30). Z úprav zakotvených v občanském zákoníku (§ 2963 odst. 1), zákoníku práce (§ 271b), zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (§ 124), zákoně o vojácích z povolání (§ 118) a zákoně č. 361/2003 Sb., o příslušnících bezpečnostních sborů (§ 103), pouze poslední jmenovaná úprava aktuálně obsahuje výslovné pravidlo, že po skončení služebního poměru náhrada za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě nenáleží, jestliže příslušník není výdělečně činný ani nepobírá invalidní důchod nebo není evidován v evidenci uchazečů o zaměstnání (srov. § 103 odst. 1 věta druhá zákona o příslušnících bezpečnostních sborů).

[42] Podle Nejvyššího správního soudu však podmínku povinnosti být veden alespoň v evidenci uchazečů o zaměstnání nelze analogicky aplikovat na úpravu obsaženou v zákoně o vojácích z povolání, a tedy ani na nynější spor. Z výše rekapitulovaných předpisů je totiž zřejmé, že pouze zákon o příslušnících bezpečnostních sborů tuto podmínku zakotvuje výslovně. Ostatní zákony, včetně zákona o vojácích z povolání i zákoníku práce, tuto podmínku výslovně nezakotvují (spíše ji užívají jako kritérium pro výpočet výše příslušné náhrady). Byť mezi zákonem o příslušnících bezpečnostních sborů a zákonem o vojácích z povolání lze jistě vypořádat určité podobnosti, v nyní posuzovaném případě by se jednalo o analogickou aplikaci fakticky v neprospěch adresáta právní normy, neboť by na základě zákona o příslušnících bezpečnostních sborů byla i pro právní vztah posuzovaný na základě zákona o vojácích z povolání analogicky aplikovaná dodatečná podmínka povinnosti být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, se kterou zákon o vojácích z povolání výslovně nepočítá. Navíc v oblasti práva upravující náhradu za ztrátu na výděлку, tedy fakticky v odškodňovacím právu. Z toho důvodu tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na daný spor nelze analogicky aplikovat § 103 zákona o příslušnících bezpečnostních sborů, a naopak je třeba vyjít z civilní judikatury Nejvyššího soudu k § 271b zákoníku práce, který s právní úpravou obsaženou v § 118 zákona o vojácích z povolání vykazuje podobnosti a na jehož obdobné užití § 118 zákon o vojácích z povolání ve svém odstavci 3 sám odkazuje. Shodnost úprav obsažených v zákoně o vojácích z povolání a zákoníku práce a její v zásadě civilistický původ ostatně opakovaně potvrdily správní soudy včetně Nejvyššího správního soudu – srov. například již výše citovaný rozsudek městského soudu čj. 5 Ad 7/2017-37, zejména bod 10, či podrobně rozsudek čj. 1 As 322/2019-37, body 17 a 18 a dále body 26 až 30.

[43] Z výše uvedeného tedy plyne, že výslovná úprava dotčené otázky není zcela úplná ani v zákoníku práce, natož v zákoně o vojácích z povolání, avšak v daném případě je třeba podřídně a analogicky aplikovat právě

principy vyplývající pro danou problematiku ze zákoníku práce. Ostatně právě v této souvislosti je užitečné explicitně připomenout závěry vyjádřené v bodě 10 rozsudku městského soudu čj. 5 Ad 7/2017-37, v jejichž rámci se městský soud dotkl problému neúplnosti zákona o vojácích z povolání a odkázal na potřebu širší analogické aplikace zákoníku práce, konkrétně jeho § 271b, respektive principů, které z něj vyvěrají: „*Soud považuje za vhodné předestlat, že při výkladu aplikovaného ustanovení § 118 odst. 1 zákona o vojácích z povolání nelze opomenout úmysl zákonodárce a celkovou koncepci předmětné zákonné úpravy. Ta je vyjádřena zejména v důvodové zprávě k návrhu zákona o vojácích z povolání ze dne 1. 2. 1999. Konkrétně k ustanovení § 118 důvodová zpráva uvádí, že: „V zásadě se přebírají instituty náhrady škody na zdraví doposud upravené v jiném právním předpisu (zákoníku práce), kam ani věcně nepatří. Byť tedy není v ustanovení § 118 zákona o vojácích z povolání explicitně vyjádřena zásada, že se při stanovení náhrady za ztrátu na služebním platu nepřiblíží k výdělku, kterého voják dosáhl zvýšeným pracovním úsilím, je na místě analogická aplikace příslušného ustanovení zákoníku práce, jež v rozhodném období upravilo institut náhrady za ztrátu na výdělku komplexně, a to ustanovení § 271b odst. 1 zákoníku práce.“*

[44] Z ustálené judikatury Nejvyššího soudu k náhradě za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti podle zákoníku práce naopak vyplývá, že předpoklady odpovědnosti zaměstnavatele vůči zaměstnanci za škodu vzniklou nemocí z povolání (která spočívá též ve ztrátě na výdělku po dobu pracovní neschopnosti) jsou nemoc z povolání, vznik škody a příčinná souvislost mezi nemocí z povolání a vznikem škody (srov. např. usnesení NS ze dne 5. 4. 2024, sp. zn. 21 Cdo 3183/2023, bod 3 i s citací další judikatury).

[45] Podle Nejvyššího soudu je tedy ke vzniku nároku na náhradu potřeba splnit uvedené tři podmínky; nikoli též nějakou podmínku čtvrtou, spočívající v povinnosti být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. S ohledem na absenci výslovného pravidla o nutnosti být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání v § 118 zákona o vojácích z povolání, na rozdíl od § 103 zákona o příslušnících bezpečnostních sborů, a analogického použití zákoníku práce a s ním spojené judikatury Nejvyššího soudu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pro vznik nároku na náhradu ztráty na výdělku po skončení pracovní neschopnosti podle § 118 zákona o vojácích z povolání je třeba splnit toliko výše uvedené tři podmínky, tak jak je vymezil Nejvyšší soud, nikoli další podmínku spočívající v povinnosti být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání.

[46] V tomto směru lze výslovně odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2022, čj. 21 Cdo 445/2022-156, dle jehož bodu 24 „**vedení poškozeného zaměstnance, který nepracuje, v evidenci uchazečů o zaměstnání tak sice není předpokladem (podmínkou) vzniku práva tohoto zaměstnance na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity (takový předpoklad vzniku práva na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti nebo při uznání invalidity ze zákona nevyplyývá), ale projeví se z hlediska výše nároku poškozeného zaměstnance na tuto náhradu za ztrátu na výdělku, a to tím způsobem, že se za jeho výdělek po pracovním úrazu (bez dalšího) považuje výdělek ve výši minimální mzdy“**; shodně i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2022, čj. 21 Cdo 2146/2021-752.

[47] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že opačný závěr – o povinnosti být alespoň veden v evidenci uchazečů o zaměstnání – nevyplyvá z rozsudků Nejvyššího soudu, na které ve svém rozhodnutí odkázal žalovaný (rozsudky sp. zn. 21 Cdo 1029/2004 asp. zn. 21 Cdo 3003/2005). V rozsudku sp. zn. 21 Cdo 1029/2004 se Nejvyšší soud zabýval odlišnou právní otázkou spočívající v tom, zda hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání, které je mu poskytováno podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, lze považovat za „*výdělek po pracovním úrazu*“ ve smyslu § 195 odst. 1 zákoníku práce z roku 1965. Na tuto otázku Nejvyšší soud odpověděl záporně. V rozsudku sp. zn. 21 Cdo 3003/2005 se pak Nejvyšší soud zabýval snížením výše náhrady z důvodu, že se zaměstnanec odmítl podrobit podrobné rekvalifikaci. Nejvyšší soud v tomto rozsudku zdůraznil, že zaměstnanci poškozenému na zdraví nemocí z povolání má být uvedeným ustanovením odškodněna (nahrazena) jen taková ztráta na výdělku, která je způsobena snížením jeho pracovní způsobilosti, a tak jej odlišuje od ostatních zaměstnanců, kteří se uplatňují na trhu práce. Oba uvedené rozsudky se tedy týkají jiné problematiky a neobsahují závěr o tom, že by pro vznik nároku na náhradu ztráty na výdělku bylo třeba být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání.

[48] Ve druhé části posouzení této právní otázky je ze strany Nejvyššího správního soudu nutné zodpovědět, jak však má být vypočtena náhrada ztrátu na výdělku v případě, jakým je stěžovatelův, tedy v situaci, kdy zaměstnanec nevykonává žádné nové zaměstnání, a proto neexistuje příjem, ze kterého by bylo možné vypočítat rozdíl mezi příjmem před a po úrazu. I k této dílčí otázce se žalovaný vyjádřil; přitom se žalovaný obával, že v případě,

kdy neexistuje žádný následný příjem zaměstnance, muselo by se v takovém případě vycházet z nulové hodnoty zaměstnancova příjmu po úrazu. Za takové situace by podle žalovaného prostřednictvím náhrady za ztrátu na výdělku byl fakticky hrazen celý zaměstnancův příjem před úrazem (v takovém případě by totiž v abstraktní rovině výpočet vypadal: zaměstnancův plat před úrazem ve výši 100 % – zaměstnancův plat po úrazu ve výši 0 % = náhrada za ztrátu na výdělku ve výši 100 %).

[49] Ani s tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[50] Rovněž na řešení podobných situací, jako je ta stěžovatelova, dává odpověď judikatura Nejvyššího soudu. V tomto směru Nejvyšší správní soud znovu odkazuje na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu čj. 21 Cdo 2146/2021-752, dle kterého „*jestliže tedy poškozený zaměstnanec, který nepracuje, není (nebyl) veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, nelze při zjišťování jeho výdělku po poškození zdraví postupovat podle ustanovení § 371 odst. 3 zák. práce a za jeho výdělek po poškození zdraví (bez dalšího) považovat výdělek ve výši minimální mzdy. V takovém případě je třeba vycházet z pracovního potenciálu tohoto zaměstnance a zabývat se tím, jakou práci by tento zaměstnanec mohl (byl schopen) po poškození zdraví vzhledem ke svému zdravotnímu stavu vykonávat, kdyby se zapojil do práce (nebránila-li by mu ve výkonu práce situace na trhu práce), zda by tuto práci byl schopen vykonávat ve stanovené týdenní pracovní době 40 hodin, nebo jen v kratší pracovní době (na zkrácený pracovní úvazek), a jakého výdělku by při výkonu takové práce mohl dosahovat.* I v tomto případě je však třeba brát v úvahu, že žádný zaměstnanec, který by byl – kdyby to umožňoval stav trhu práce – zaměstnán v pracovním poměru nebo v právním vztahu založeném některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, nemůže dosahovat nižší mzdy, platu nebo odměny z dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, než kolik činí minimální mzda (srov. § 111 odst. 1 větu první a druhou zák. práce).“ Podobně se Nejvyšší soud vyjádřil také v bodě 25 rozsudku čj. 21 Cdo 445/2022-156. V rozsudku sp. zn. 21 Cdo 1029/2004 Nejvyšší soud mimo jiné uvedl, že „*odpovídá uvedeným požadavkům plně takový postup, který výdělek po pracovním úrazu určuje podle pravděpodobného výdělku, jehož by poškozený zaměstnanec dosáhl při práci, odpovídající jeho schopnostem, kvalifikaci a zdravotnímu stavu, již by prokazatelně vykonával [...] pravděpodobný výdělek je třeba současně stanovit ke dni, v němž zaměstnanec přestal vykonávat práci, rozhodnou pro určení jeho výdělku po pracovním úrazu nebo po zjištění nemoci z povolání (například po rozvážení pracovního poměru, po převedení na jinou méně placenou práci apod.). Uvedený postup je v souladu se zněním ustanovení § 195 odst. 1 zák. práce a nejlépe a v souladu se základními principy ovládajícími odškodňování pracovních úrazů vystihuje z hlediska ustanovení § 195 odst. 1 zák. práce rozhodné výdělkové poměry postiženého zaměstnance*“ (ke způsobu zjišťování pravděpodobného výdělku viz také např. rozsudky NS ze dne 9. 3. 2016, sp. zn. 21 Cdo 4325/2014, nebo ze dne 24. 4. 2019, sp. zn. 21 Cdo 95/2017).

[51] Z citovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu tedy podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že výdělek zaměstnance po pracovním úrazu je třeba stanovovat způsobem odpovídajícím smyslu a účelu náhrady za ztrátu na výdělku, kterým je odškodnění snížení (omezení) nebo ztráty pracovní způsobilosti poškozeného zaměstnance a jeho neschopnosti dosahovat pro následky nemoci z povolání stejný výdělek jako před poškozením. Proto je zaměstnavatel povinen nahradit jen takovou škodu, která poškozenému zaměstnanci vznikla následkem pracovního úrazu (tj. v příčinné souvislosti s pracovním úrazem) a nelze přehlédnout, jestliže poškozený, ačkoliv v určité míře je schopen opatřit si příjem vlastní výdělečnou činností, se rozhodne této možnosti vůbec nevyužít, popřípadě nevyužije možnosti evidovat se jako uchazeč o zaměstnání.

[52] K takové situaci přitom došlo i v posuzovaném případě, neboť stěžovatel po zániku služebního poměru vojáka z povolání dobrovolně nevykonával žádné zaměstnání ani nebyl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. V takové situaci odpovídá dle výše uvedeného smyslu a účelu náhrady za ztrátu na výdělku určit výdělek po pracovním úrazu podle pravděpodobného výdělku, jehož by poškozený zaměstnanec dosáhl při práci odpovídající jeho schopnostem, kvalifikaci a zdravotnímu stavu, již by prokazatelně vykonával.

[53] Uvedené právní hodnocení lze podle Nejvyššího správního soudu shrnout do následujících závěrů:

- a) zákon o vojácích z povolání (§ 118) ani zákoník práce (§ 271b) nezakotvují pro vznik nároku na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti povinnost být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání;
- b) pro vznik nároku je podle ustálené judikatury Nejvyššího soudu nutné kumulativně splnit tři podmínky spočívající v nemoci z povolání, vzniku škody a příčinné souvislosti mezi nemocí a vznikem škody;

c) být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání není povinností nezaměstnané osoby, ale pouze jejím právem – v případě, kdy po skončení původního zaměstnání je tato osoba ze své vůle dobrovolně nezaměstnaná a ani nevyužije možnost být vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, již nelze uvažovat o příčinné souvislosti mezi tímto stavem a nemocí z povolání, proto bývalý zaměstnavatel není povinen nahradit dané osobě tuto újmu;

d) pro výpočet stěžovatelovy náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti je tedy třeba vyjít z pravděpodobného výdělku, jehož by poškozený zaměstnanec dosáhl při práci odpovídající jeho schopnostem, kvalifikaci a zdravotnímu stavu, již by prokazatelně vykonával.

[54] Uvedené závěry dle Nejvyššího správního soudu představují zákonné posouzení zde sporné právní otázky. Stěžovateli vznikl nárok na náhradu již ukončením služebního poměru v důsledku jeho nezpůsobilosti k dalšímu výkonu služby dne 22. 7. 2022 bez ohledu na to, zda byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání (jak nesprávně vyložil žalovaný i městský soud). Zároveň je třeba vzít v potaz, že po zániku služebního poměru zůstal stěžovatel dobrovolně nezaměstnaný a rovněž nevyužil ani možnost evidovat se jako uchazeč o zaměstnání. V takové situaci je třeba zohlednit smysl a účel předmětné náhrady spočívající v náhradě ztráty, která stěžovateli vznikla v důsledku ztráty nebo snížení jeho pracovní způsobilosti. Výpočet náhrady tedy nebude spočívat v rozdílu mezi stěžovatelovým služebním platem před zánikem služebního poměru a nulou, neboť stěžovatel po zániku služebního poměru nedosahoval žádného výdělku, jak se obával žalovaný, ale v rozdílu mezi stěžovatelovým služebním platem před zánikem jeho služebního poměru a pravděpodobným výdělkem, kterého by stěžovatel s ohledem na jeho pracovní způsobilost byl schopen dosáhnout.

K výroku II., kterým služební orgány přiznaly stěžovateli nárok na náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby za období od 2. 8. 2022 do 31. 12. 2022

[55] Veškerá další stěžovatelova polemika již směřuje vůči výroku II. prvostupňového rozhodnutí, kterým byla stěžovateli přiznána náhrada za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby dle § 118 zákona o vojácích z povolání za období od 2. 8. 2022 do 31. 12. 2022. Stěžovatel se přitom domnívá, že mu byla náhrada přiznána v nesprávné výši, neboť mu do jejího výpočtu služební orgány nezapočítaly veškeré odměny, příspěvek na bydlení a stabilizační příspěvek. Navíc z důvodu toho, že neměl v důsledku výsluhy nárok na podporu v nezaměstnanosti, mu neměla být náhrada krácena o fiktivní výdělek ve výši minimální mzdy.

[56] Podstatná část stěžovatelovy kasační argumentace směřuje k tomu, že služební orgány pochybily, pokud mu do výpočtu náhrady nezahrnuly i veškeré odměny, které byly stěžovateli v rozhodném období (od července 2021 do července 2022) vyplaceny. Veškeré odměny byly podle stěžovatele materiálně odměnami dle § 67 písm. g) zákona o vojácích z povolání, byť tak v některých případech formálně služebními orgány vykazovány nebyly. Stěžovatel v této souvislosti od počátku řízení upozorňuje, že uvedenou praxí vyplacení odměn dochází u jeho útvaru k trvalému zakrývání a disimulaci odměňování namísto přiznávání odměn jako platových složek ve smyslu uvedeného ustanovení. Přiznávají se tak kázeňské odměny, přestože pro ukládání kázeňských odměn dle § 52 odst. 2 písm. c) citovaného zákona nejsou splněny podmínky. Toto jednání má zakrýt podfinancování řádných odměn, které by tvořily složku platu vojáka a promítaly by se do jeho průměrného výdělku. Tomu odpovídá i stěžovatelův případ, neboť mu byla kázeňská odměna vyplácena v pravidelných intervalech (ať již čtvrtletně v roce 2021 či každý měsíc ve druhém čtvrtletí roku 2022) buď s žádným, či se zcela vágním odůvodněním, kdy nikdy nebylo konkrétně specifikováno, za co kázeňské odměny obdržel. Žalovaný i městský soud však vyšli pouze ze systematiky zákona o vojácích z povolání, účelu kázeňských odměn a formálního vykazování stěžovatelových odměn jako kázeňských. Nezabývaly se však skutečnou povahou odměn, na kterou stěžovatel konstantně upozorňoval. Rovněž podle stěžovatele nebyly dostatečně vypořádány jeho námitky ohledně nepřilehavosti rozsudku čj. 10 As 237/2022-42 na danou věc.

[57] Rovněž ohledně tohoto okruhu kasačních námitek dává Nejvyšší správní soud stěžovateli (částečně) za pravdu v tom smyslu, že rozsudek městského soudu a předtím již rozhodnutí žalovaného jsou v této části nezákonné, neboť jsou postaveny na čistě formálním pojetí problematiky odměn a kázeňských odměn.

[58] V zásadě shodnou argumentaci jako v kasační stížnosti uvedl stěžovatel již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a následně i v žalobě adresované městskému soudu.

[59] Žalovaný k tomu ve svém rozhodnutí vyšel ze stěžovatelských výplatních pásek, podkladů poskytnutých Agenturou finanční Ministerstva obrany a výpisů z rozkazů velitele, ze kterých podle žalovaného jednoznačně vyplynulo, že se jednalo o kázeňské odměny. S touto argumentací se městský soud ve svém rozsudku ztotožnil, kdy navíc odkázal na systematiku zákona o vojácích z povolání a smysl a účel kázeňských odměn (body 25 až 27 rozsudku městského soudu). Naproti tomu bylo podle městského soudu irrelevantní, jak byly rozkazy velitele o kázeňských odměnách stěžovateli odůvodněny a městský soud se odmítl zabývat jejich obsahem. Rovněž městský soud „odmítl tvrzení žalobce o materiální stránce kázeňských odměn a tvrzení, že veškeré odměny, které mu byly vyplaceny, mu byly přiznány jako odměny ve smyslu § 67 písm. g) zákona o vojácích z povolání“ (bod 28 rozsudku městského soudu). Stěžovatelovo tvrzení o materiální stránce kázeňských odměn však městský soud odmítl pouze výše uvedeným zcela stručným a obecným způsobem, aniž by vysvětlil, co ho k tomu vedlo.

[60] Žalovaný i městský soud podle Nejvyššího správního soudu vyšli toliko z formálního vykázaní stěžovatelských odměn jako odměn kázeňských, aniž by se však zabývali jejich skutečnou povahou. Právě k tomu však, jak Nejvyšší správní soud výše popsal, směřovala po celou dobu daného sporu stěžovatelova polemika, a stěžovatel tedy podle Nejvyššího správního soudu důvodně namítá, že jeho argumentace prozatím nebyla řádně vypořádána. Stěžovatel navíc konstantně upozorňuje i na skutečnost, že přiznané odměny byly naprosto minimálně odůvodněny; pouze na základě formálních výkazů z nich nelze vyčíst, o jaký druh odměn se jednalo. I v tomto dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu, neboť ze záznamu o stěžovatelských odměnách a trestech a výpisu ze zvláštního rozkazu velitele založených ve správním spisu vyplývá, že stěžovatelské odměny byly konstantně odůvodňovány pouze jako odměny za „výtečné plnění mimořádných úkolů“. Žádné další odůvodnění přitom uvedené záznamy neobsahují. Ohledně takového odůvodnění Nejvyšší správní soud konstatuje, že je na pomezí mezi kázeňskými odměnami podle § 52 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, které se udělují mimo jiné za *příkladné plnění služebních povinností*, a odměnami podle § 67 písm. g) téhož zákona, které se udělují za *splnění mimořádného nebo zvlášť významného služebního úkolu*. Nejvyšší správní soud tedy dává stěžovateli za pravdu, že bez hlubšího přezkumu, a především zodpovězení skutečného obsahu nyní sporných odměn, nelze uzavřít, o jaké odměny se v tomto případě jednalo.

[61] K uvedenému však Nejvyšší správní soud dodává, že tím nijak nepředjímá další rozhodování žalovaného v tom smyslu, jak má dané odměny vyhodnotit (zda jako kázeňské, nebo jako „běžné“). K tomu toliko nastiňuje následující úvahy, které budou vodítkem pro další rozhodování žalovaného.

[62] Předně je třeba zmínit nenárokový charakter kázeňských odměn. Jak uvedl Ústavní soud v bodě 11 svého usnesení ze dne 11. 6. 2015, sp. zn. III. ÚS 838/15, „možnost udělit kázeňskou odměnu dle [§ 52 zákona o vojácích z povolání] *nepředstavuje veřejné subjektivní právo, kterého by se mohl stěžovatel domáhat, na přiznání takové odměny není právní nárok*“. V bodě 12 Ústavní soud dodal, že „*právní nárok na kázeňskou odměnu vzniká teprve jejím udělením, nelze o něm rozhodnout na žádost, což plyne i z povahy kázeňské odměny jakožto mimořádného ocenění vojáka za činnost či skutky, o jehož udělení se dle názoru Ústavního soudu ani žádat nehodí*“. Ústavní soud v tomto kontextu (v témže usnesení) dovodil, že „*není-li zde však veřejné subjektivní právo na přiznání odměny stěžovateli, resp. odpovídající povinnost služebního orgánu o takové odměně rozhodnout v řízení ve věcech služebního poměru (srov. § 145 zákona o vojácích z povolání), povinnost rovného přístupu je možné primárně namítat toliko v rámci žádosti či stížnosti vojáka ve smyslu § 153 zákona o vojácích z povolání*“. V případě domnělého nerovného zacházení při udělování kázeňských odměn se nelze bránit ve správním soudnictví; obrana je možná toliko civilní žalobou „*uplatněnou na základě aplikace § 10 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)*“ (bod 14 citovaného usnesení; ke shodným závěrům viz Skoruša, L., Jílek, L. § 52. In: Skoruša, L., Daněk, J. a kol. *Zákon o vojácích z povolání: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, stav k 28. 2. 2021).

[63] Podobně je tomu také u odměn ve smyslu § 67 písm. g) zákona o vojácích z povolání, respektive dle § 68g téhož zákona. I v jejich případě jde o nenárokový institut; konkrétně o nenárokovou složku služebního platu. Ani ony nejsou poskytovány pravidelně za standardní výsledky služby a lze je poskytovat pouze jako mimořádné, za splnění určitých konkrétních mimořádných nebo zvlášť významných služebních úkolů. To by mělo být konkretizováno v písemném návrhu na přiznání odměny nebo v rozhodnutí služebního orgánu o jejím udělení. Také zde je třeba vyloučit diskriminaci při odměňování (k závěrům uvedeným v tomto bodě viz Svátek, M.

§ 68g. In: Skoruša, L., Daněk, J. a kol. *Zákon o vojácích z povolání: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, stav k 28. 2. 2021).

[64] Z uvedeného je zjevné, že kategorie *kázeňské odměny* a *odměny* se do značné míry prolínají. Důvody pro jejich udělení se přinejmenším podobají. Dle § 52 odst. 1 zákona o vojácích z povolání se kázeňské odměny *udělují za příkladné plnění služebních povinností nebo za záslužné činy. Záslužným činem se rozumí zejména vykonání hrdinského skutku, projev statečnosti při záchraně života nebo majetku*. Dle § 68g téhož zákona *za splnění mimořádného nebo zvlášť významného služebního úkolu lze vojákovu poskytnout odměnu*. Rozdíl zde spočívá předně v tom, že kázeňské odměny lze udělit také za jednání, které nespadá do výkonu služby a nejsou dle zákona vázány na splnění konkrétního „*mimořádného nebo zvlášť významného služebního úkolu*“. Obě kategorie jsou nenárokové a nárokovými se stanou až jejich přiznáním (přiměřeně viz rozsudek NS ze dne 8. 11. 2004, sp. zn. 21 Cdo 537/2004, č. 28/2005 Sb. rozh. obč.). Další rozdíl mezi nimi představuje právě to, na co poukazuje stěžovatel, a sice že odměny dle § 67 písm. g) zákona o vojácích z povolání představují součást služebního platu, zatímco kázeňské odměny ne; kázeňské odměny jsou dle § 4 odst. 1 písm. m) [dříve písmene n)] zákona o daních z příjmů osvobozeny od daně (ve svém rozhodnutí žalovaný zmínil, že kázeňské odměny se nezapočítávají do výdělku pro účely důchodového pojištění a ani jiné účely). Všechny tyto skutečnosti mají za následek, že v praxi může být složité rozhodnout a rozlišit, zda má (či měla) být udělena odměna, nebo kázeňská odměny; zároveň to může být pro vojáka z povolání důležité z platového hlediska.

[65] Dále není ze zákona o vojácích z povolání na první pohled zřejmá ani povaha „rozhodnutí“ o udělení kázeňské odměny nebo poskytnutí odměny a jejich procesní režim. Dle § 144 odst. 2 písm. l) a m) tohoto zákona se totiž na udělení kázeňské odměny ani na poskytnutí odměny podle § 68g nevztahuje „*ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru*“ (s účinností do 30. 9. 2023 srov. § 145 odst. 1 téhož zákona *a contrario*). Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 281/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (a který novelizoval i zákon o vojácích z povolání), k tomu uvádí, že v případech upravených v § 144 odst. 2 zákona o vojácích z povolání „*se nepostupuje podle správního řádu a nevzdává se správní rozhodnutí ani personální rozkaz ale pouze organizační neformální rozhodnutí služebního orgánu*“. Zákon tedy nepředvídá možnost podání odvolání proti takovému rozhodnutí; v případě „nespokojenosti“ vojáka z povolání se nabízí jako prostředek nápravy spíše obecná žádost nebo stížnost podle § 153 zákona o vojácích z povolání (srov. závěry ÚS v usnesení sp. zn. III. ÚS 838/15, jak byly citovány výše v bodě [62]).

[66] Naopak proces rozhodování o kázeňském trestu je formalizovaný, včetně otázky opravných prostředků a není důvod pochybovat o jeho povaze jako správního rozhodnutí [viz § 54 a násl. a § 145 odst. 1 písm. o) zákona o vojácích z povolání].

[67] Tím se „rozhodování“ o kázeňských odměnách (a odměnách) blíží svou povahou například k rozhodování o jiném disciplinárním institutu, a to sice kázeňské odměně dle § 46 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve spojení s § 57 odst. 1 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody. Naopak se liší od kázeňských odměn podle § 49 zákona o příslušnících bezpečnostních sborů; v tomto zákoně totiž jeho § 171 nevylučuje rozhodování o udělení kázeňské odměny z řízení ve věcech služebního poměru (blíže Blahut, A. § 49 Kázeňské odměny. In: Chrobák, J., Blahut, A., Kulhánek, J., Vodička, S. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, stav k 1. 7. 2019).

[68] Úvahy rozvedené v bodech [62] až [67] tohoto rozsudku uvedl Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k tomu, že v dalším řízení se bude muset žalovaný podrobněji věnovat materiální povaze odměn/kázeňských odměn, které byly stěžovateli přiznány/uděleny. Učiní tak v kontextu jejich nenárokovosti. Zároveň by v tomto kontextu měl rozvést svou stručnou zmínku o tom, že stěžovatel v době udělení deklarovaných kázeňských odměn postup při jejich udělování nijak nerozporoval tím, že by například trval na jejich zahrnutí do služebního platu a následném zdanění. Bude tak na žalovaném, aby případně rozvedl, že stěžovatel již nemůže v řízení o přiznání náhrady za ztrátu na služebním platu rozporovat akt mající povahu rozhodnutí [byť ne rozhodnutí ve smyslu správního řádu (viz bod 65), nýbrž případně rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.]. Žalovaný v těchto souvislostech vezme v úvahu také povahu stížnosti (resp. žádosti) dle § 153 zákona o vojácích z povolání, jakožto prostředku nápravy, a zda jej stěžovatel měl a mohl využít. Nabízí se též úvaha o tom, zda stěžovatelova

argumentace o materiální povaze (kázeňských) odměn není projevem zneužití práva za situace, kdy by stěžovatel trval na tom, že jde o odměnu ve smyslu § 68g zákona o vojácích z povolání, ale zároveň čerpal výhody z toho, že kázeňská odměna dle § 52 téhož zákona nepodléhá zdanění. Je přitom předčasné, aby se danými otázkami zabýval Nejvyšší správní soud za situace, kdy se stěžovateli nedostalo přezkoumatelné úvahy k jeho odvolacím (resp. i žalobním námitkám).

[69] V čem však Nejvyšší správní soud se stěžovatelem nesouhlasí, je údajně nepřiléhavé použití závěrů vyslovených v rozsudku čj. 10 As 237/2022-42 na jeho případ. Ačkoli rozsudek desátého senátu Nejvyššího správního soudu se týkal výpočtu výsluhového příspěvku, a nikoli náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby jako v nynějším případě, jsou jeho závěry i podle Nejvyššího správního soudu použitelné na posuzovanou věc. Desátý senát dospěl v citovaném rozsudku k závěru, že kázeňské odměny se do průměrného měsíčního hrubého služebního platu při výpočtu výsluhového příspěvku nezapočítávají – srov. část III.B uvedeného rozsudku, body 14 až 29. Byť se jedná o odlišné instituty, jsou závěry rozsudku desátého senátu podle Nejvyššího správního soudu pro jejich shodné rysy použitelné i na nynější věc – tedy na náhradu za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby.

[70] Stěžovatel se navíc mýlí, pokud namítá, že podle § 143 zákon o vojácích z povolání vylučuje zahrnování kázeňských odměn do výpočtu výsluh, ale naopak v případě § 118 téhož zákona, který se zabývá náhradou za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby, se tato praxe nevylučuje. I s tímto argumentem se však vypořádal desátý senát Nejvyššího správního soudu v odkazovaném rozsudku čj. 10 As 237/2022-42, bodech 21 a 22, kde uvedl: *„Kázeňské odměny naopak § 143 odst. 3 nebo 4 zákona o vojácích z povolání nezmiňuje ani je jinak z výpočtu nevylučuje. Systematika zákona o vojácích z povolání však jasně směřuje k tomu, že kázeňské odměny nejsou pro výpočet výsluhového příspěvku nijak významné. Výsluhový příspěvek se počítá z průměrného platu. Kázeňská odměna je ale zařazena v části, která s oceňováním práce vojáků nesouvisí. Kázeňská odměna patří do domény kázeňského práva. Kázeňské odměny proto nejsou ani složkou služebního platu vojáka (§ 67 zákona o vojácích z povolání). Bylo by tak nelogické, aby se z nich počítal výsluhový příspěvek, který se vypočítává právě z (některých) složek služebního platu. [...] Právě uvedené vysvětluje, proč zákon výslovně nevylučuje kázeňské odměny z výpočtu výsluhového příspěvku. Jelikož výsluhový příspěvek se vypočítává pouze ze služebního platu vojáka, zákon logicky vylučuje jen ty složky, které by jinak pod služební plat spadly. Není nutné (a naopak by to zákon ještě více zneprůhlednilo), aby zákonodárce výslovně vylučoval i všechny jiné myslitelné či nemyslitelné finanční kompenzace, které však služebním platem nejsou.“*

[71] K tomuto okruhu kasačních námitek tedy Nejvyšší správní soud souhrnně uzavírá, že souhlasí se závěrem žalovaného, aprobevaným městským soudem, podle kterého se kázeňské odměny podle § 52 odst. 2 písm. c) zákona o vojácích z povolání nemají zahrnovat do průměrného služebního platu v rámci výpočtu náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby. Naopak odměny podle § 67 písm. g) téhož zákona se do průměrného služebního platu v rámci výpočtu zahrnují. Žalovaný však s ohledem na výše předestřanou podstatu stěžovatelovy argumentace musí řádně posoudit, o jaké odměny se v materiálním slova smyslu v jeho případě jednalo. Tomuto požadavku prozatím žalovaný podle Nejvyššího správního soudu, jak již bylo uvedeno výše, nedostál.

[72] Shodným přístupem, jako posoudil desátý senát Nejvyššího správního soudu nezahrnutí kázeňských odměn do výpočtu výsluhového příspěvku, je podle Nejvyššího správního soudu třeba posoudit i stěžovatelem namítané nezahrnutí služebního příspěvku na bydlení a stabilizačního příplatku do výpočtu náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby.

[73] Žalovaný a následně i městský soud dospěli k závěru, že uvedená plnění se do výpočtu započítávat nemají, neboť podle § 67 zákona o vojácích z povolání nejsou složkou služebního platu vojáka z povolání, a proto se do průměrného služebního platu nezapočítávají. Nelze ani nevidět, že jsou tyto příspěvky upraveny v jiných částech uvedeného zákona, oproti služebnímu platu, který je upraven v části páté, hlavě I (bod 30 rozsudku městského soudu).

[74] S tímto právním posouzením Nejvyšší správní soud souhlasí a opět přiměřeně odkazuje na závěry citovaného rozsudku desátého senátu. Ten na základě nezakotvení kázeňských odměn jako složky služebního platu

v § 67 zákona o vojácích z povolání, jejich odlišného systematického zařazení a smyslu (oproti „běžným“ odměnám) dospěl k závěru o nemožnosti zahrnutí kázeňských odměn do výpočtu průměrného služebního platu. Shodné závěry platí i pro služební příspěvek na bydlení a stabilizační příspěvek, které tedy podle Nejvyššího správního soudu správně nebyly zahrnuty do výpočtu stěžovatelské náhrady za ztrátu na služebním platu po skončení neschopnosti výkonu služby.

[75] Konečně v posledním okruhu kasačních námitek stěžovatel namítl nesprávný výpočet náhrady i z důvodu, že mu nebyla vyplácena podpora v nezaměstnanosti. Pro tuto odlišnost nebyla podle stěžovatele namístě analogická aplikace § 271b zákoníku práce, neboť neměl v důsledku výsluhy po dobu své evidence v seznamu uchazečů o zaměstnání nárok na podporu v nezaměstnanosti; měla mu tedy být kompenzována ztráta na služebním platu v celé výši, tj. bez započítání minimální mzdy.

[76] Městský soud i v rámci této kasační námítky souhlasil s postupem žalovaného a konstatoval, že služební orgány ve stěžovatelských případech v rámci výpočtu jeho náhrady správně pracovaly s minimální mzdou (bod 36 rozsudku městského soudu). S tímto posouzením Nejvyšší správní soud souhlasí a ani tento okruh kasačních námitek tedy není důvodný.

[77] Podle § 39 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti *nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, kterému vznikl nárok na výsluhový příspěvek podle zvláštních právních předpisů a tento příspěvek je vyšší než podpora v nezaměstnanosti, která by uchazeči o zaměstnání náležela, pokud by neměl nárok na výsluhový příspěvek*. Právě o tuto situaci se jednalo ve stěžovatelských případech, a stěžovatel tedy kvůli výsluhovému příspěvku neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti. Smyslem a účelem tohoto ustanovení je podle Nejvyššího správního soudu evidentně zamezit dvojímu vyplácení finančních plnění v případech, kdy bývalý zaměstnanec pobírá výsluhový příspěvek.

[78] Proto i podle Nejvyššího správního soudu služební orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud v případě, kdy stěžovatel byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání (tedy v období od 2. 8. 2022), aplikovaly na výpočet jeho náhrady za ztrátu na výdělků postup uplatňující se právě v případě zaměstnanců vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání, ačkoli stěžovatel v rámci vedení v této evidenci nepobíral podporu v nezaměstnanosti. Rozhodnou pro takový postup byla právě skutečnost, že stěžovatel byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, lhotejno, že v jeho případě z důvodu pobírání výsluhového příspěvku nepobíral podporu v nezaměstnanosti. V případě, kdy stěžovatel pobíral výsluhový příspěvek, a z toho důvodu se mu nevyplácela podpora v nezaměstnanosti, by postup, kterého se domáhá stěžovatel (tedy že se na něj nemělo vůbec nahlížet jako na osobu vedenou v evidenci uchazečů a výpočet jeho náhrady za ztrátu na výdělků se měl provést z celé ztráty jeho platu bez započítání minimální mzdy), odporoval výše popsanému vztahu mezi výsluhovým příspěvkem a podporou v nezaměstnanosti, neboť by přehlížel skutečnost, že stěžovatel nepobíral podporu v nezaměstnanosti právě proto, že pobíral výsluhový příspěvek. Poskytování výsluhového příspěvku totiž patří mezi jednu z povinností státu při zabezpečení vojáka po zániku služebního poměru (srov. § 131 zákona o vojácích z povolání) a v jistém slova smyslu se tedy shoduje s podporou v nezaměstnanosti; proto ostatně zákon o zaměstnanosti zakotvuje (jak Nejvyšší správní soud již výše popsal), že voják po zániku služebního poměru nemůže pobírat obě finanční plnění současně.

[79] Nejvyšší správní soud k tomuto okruhu kasačních námitek tedy shrnuje, že stěžovatel byl od 2. 8. 2022 prokazatelně veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Současně s tím pobíral výsluhový příspěvek, kvůli kterému neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti. Proto i Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem, že služební orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud na stěžovatelův případ aplikovaly postup pro výpočet náhrady za ztrátu na výdělků zaměstnanců vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání, lhotejno, že stěžovatel nepobíral podporu v nezaměstnanosti.

Důchodové pojištění: prokazování doby péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby

k § 85 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

Pro vydání rozhodnutí o době péče podle § 85 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, není nezbytné, aby byl opečovávané osobě přiznán příspěvek na péči nebo aby u ní bylo provedeno sociální šetření.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2025, čj. 2 Ads 209/2024-59)

Prejudikatura: č. 749/2006 Sb. NSS.

Věc: P. R. proti České správě sociálního zabezpečení o uznání doby a rozsahu péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby, o kasační stížnosti žalobce.

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

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. Matka žalobce totiž nikdy nepožádala o příspěvek na péči, a proto nebyla osobou závislou na pomoci jiné osoby v žádném stupni závislosti. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž požadoval rozšířit dobu péče na období od 9. 5. 2013 do 5. 7. 2023. Žalovaná odvolání zamítla. Mimo jiné 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.

Žalobce se proti rozhodnutí žalované bránil u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 12. 8. 2024, čj. 21 Ad 38/2023-29. 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. Podklady, které žalobce předložil ve správním řízení, nedokládaly závislost jeho matky. Správní orgány se s jejich obsahem vypořádaly.

Žalobce (stěžovatel) následně podal kasační stížnost. 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.

Podle žalované podstatou věci je, že stěžovatelova matka nebyla nikdy uznána osobou závislou na pomoci jiné osoby. Tuto skutečnost nelze zhojit čestným prohlášením ani potvrzením. Kompetenci k posudkovému zhodnocení zdravotního stavu má pouze orgán nemocenského pojištění.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že právní názor městského soudu stál 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 o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2020, čj. 42 Ad 1/2019-15.

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.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalované a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) [17] Nejvyšší správní soud tedy přistoupil ke stěžejní části kasační argumentace, a to otázce, zda lze stěžovateli 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 nevyžaduje, 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 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, 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] Nejvyšší správní soud 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 Nejvyššího správního soudu i skutečnost, že právní úprava § 5 odst. 2 písm. d) zákona

o důchodovém pojištění a § 3 písm. k) zákona 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, čj. 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, čj. 6 Ads 15/2007-57).

[25] Jak Nejvyšší správní soud vyložil v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, čj. 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, a 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 „přízná 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.

[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, čj. 4 Ads 27/2013-20, bod 19, ze dne 11. 7. 2013, čj. 4 Ads 28/2013-22, ze dne 23. 10. 2013, čj. 3 Ads 123/2012-32, nebo ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Ads 206/2016-23, bod 19).

[29] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 4. 2015, čj. 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, systematickou 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, čj. 6 Ads 15/2013-28, bod 10)

[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] Nejvyšší správní soud nepomíjí skutečnost, na niž upozornily žalované a 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] Nejvyšší správní soud 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. 2019 je v uvedeném ustanovení doplněno *popřípadě také z vyšetření dětského klinického psychologa v případě pervazivních vývojových poruch*).

[35] Nejvyšší správní soud v minulosti dokonce dovedl, že jestliže posudkový lékař bez dalšího přezme závěry sociálního šetření, může takový postup vést k vadě řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu (rozsudek ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 Ads 50/2009-63). Nejvyšší správní soud 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 ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25, bod 29). Z judikatury také vyplývá, že bytí 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, čj. 4 Ads 82/2011-44).

[36] Proto má Nejvyšší správní soud v této 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] Nejvyšší správní 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 této 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 Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 15/2013-28 (bod 13), resp. na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2020, čj. 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 právé z jeho tvrzení vycházet“ (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2019, čj. 5 Ads 24/2018-49, bod 26, a tam citovaný rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, čj. 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 pojištění (již citovaný rozsudek čj. 2 Ads 8/2015-52, bod 26), včetně závislosti opečovávané osoby na péči jiné osoby ve smyslu § 8 zákona o sociálních službách, Nejvyšší správní soud nepochybně 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, čj. 4 Ads 54/2004-65).

[41] Nejvyšší správní soud 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 Nejvyššího správního soudu 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, čj. 34 Ad 6/2021-67, bod 79).

[42] Nejvyšší správní soud 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 najisto, 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 dobu 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.