



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **E. M.**, zast. Mgr. Jiřím Kabudou, advokátem, se sídlem 1. máje 741, Frýdek - Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 6. 2008, č. j. 38 Cad 13/2007 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 6. 2008, č. j. 38 Cad 13/2007 - 36, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 4. 2007, č. j. MSK 56822/2007, sp. zn. SOC/16186/2007/Kos, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Magistrátu města Frýdku - Místku, odboru sociálních služeb a sociální péče (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 28. 2. 2007, č. j. OSSaSP/1950/07/Lan, jímž správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni na základě § 107 odst. 1 a 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (dále též „zákon o sociálním zabezpečení“) vrátit zpět neprávem přijatou dávku sociální péče (příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu) za období od 23. 11. 2004 do 31. 12. 2006 ve výši 119 416 Kč, a to do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. V odvolání žalobkyně namítala, že si nebyla vědoma jakékoli změny v hodnocení zdravotního stavu své matky, nevěděla, že existuje několik stupňů bezmocnosti a nevěděla ani o tom, že matka od 1. 5. 2005 začala pobírat nižší důchod v souvislosti se snížením částky poskytované pro bezmocnost, jelikož matka se jí nikdy nezmiňovala o výši svého důchodu a žalobkyně má ostatně za to, že jí toto ani nepřísluší vědět. Nevěděla tudíž, že nastaly změny ve skutečnostech týkající se její osoby,

jakožto osoby o matku pečující. Připustila, že oznamovací povinnost nesplnila, avšak jen proto, že vůbec netušila, že jí taková povinnost vznikla. Žalobkyně prohlásila, že její postup nebyl úmyslný ani spekulativní. Dodala, že její péče o matku je nepřetržitá a trvá dosud, přičemž matčin zdravotní stav se neustále zhoršuje a posledního půl roku už není schopna bez invalidního vozíku mobility mimo byt.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný konstatoval, že správní orgán (Magistrát města Frýdku Místku) dne 17. 1. 2007 zjistil, že dne 23. 11. 2004 došlo ke změně rozhodné skutečnosti, pro požívání dávky sociální péče, když pečovaná osoba paní E. O. (nar. X), dříve uznána jako převážně bezmocná, byla uznána pouze částečně bezmocnou a příjemkyně příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu, paní E. M. (žalobkyně), která o paní E. O. (svou matku) pečuje, tuto skutečnost ve stanovené lhůtě správnímu orgánu neoznámila. Nesplnila tak ohlašovací povinnost a způsobila, že jí byl příspěvek v období od 23. 11. 2004 do 31. 12. 2006 vyplácen neoprávněně. Žalovaný dále poukázal na ustanovení § 106 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve kterém je zakotvena ohlašovací povinnost příjemce dávky a na ustanovení § 107 téhož zákona, které upravuje podmínky, za nichž je příjemce dávky povinen dávku vrátit. Uvedl, že podle předložené spisové dokumentace správního orgánu prvního stupně byl žalobkyni na její žádost ze dne 12. 5. 2003 přiznán rozhodnutím Městského úřadu Frýdku - Místku ze dne 12. 6. 2003, č. j. Soc.552/V ode dne 1. 5. 2003 příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu z důvodu její celodenní osobní a řádné péče o převážně bezmocnou matku. V rámci správního řízení o žádosti o příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu, žalobkyně dne 26. 5. 2003 stvrdila svým podpisem, že byla seznámena s podmínkami pro nárok na výplatu příspěvku při péči o osobu blízkou nebo jinou, podle zákona o sociálním zabezpečení a byla prokazatelně poučena o své povinnosti písemně do osmi dnů nahlásit změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na předmětný příspěvek. Správní orgán prvního stupně v souvislosti s přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a se zrušením ustanovení § 80 až § 85 zákona o sociálním zabezpečení zjistil, že matka žalobkyně je ode dne 23. 11. 2004 pouze částečně bezmocná, a to podle výpisu ze záznamu o jednání Okresní správy sociálního zabezpečení Frýdek - Místek. Dospěl proto k závěru, že příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou byl vyplácen pečující osobě - žalobkyni, v období ode dne 23. 11. 2004 do 31. 12. 2006 neprávem. Vzhledem k tomu, že příjemkyně příspěvku (žalobkyně) nesplnila ohlašovací povinnost o změně rozhodné skutečnosti, což mělo za následek, že jí byla neprávem vyplacena dávka, je povinna plátcí dávky vrátit neprávem vyplacené částky za uvedené období ve výši celkem 119 416 Kč (990 Kč za období od 23. 11. 2004 do 30. 11. 2004, 3712 Kč za období od 1. 12. 2004 do 31. 12. 2004, 33 984 Kč za období od 1. 1. 2005 do 30. 9. 2005, 15 930 Kč za období od 1. 10. 2005 do 31. 12. 2005, 64 800 Kč za období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006). Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně (příjemkyně příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu) byla příslušným správním orgánem dostatečně poučena o podmínkách nároku na uvedený příspěvek, konkrétně byla poučena, že příspěvek náleží občanovi pečujícímu osobně, celodenně a řádně o blízkou osobu, která je převážně nebo úplně bezmocná nebo starší 80 let a je částečně bezmocná. Žalovaný neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že netušila, že se jednání její matky u Okresní správy sociálního zabezpečení týkalo posuzování bezmocnosti a nevěděla tudíž, že nějaké změny v hodnocení stupně bezmocnosti její matky nastaly, neboť matka se jí nikdy o výši svého důchodu nezmiňovala a žalobkyně měla za to, že jí to ani nepřísluší vědět. Při podání žádosti o uvedený příspěvek však pečující

žalobkyně doložila plnění podmínky převážné nebo úplné bezmocnosti matky a musela si být vědoma, že se jedná o skutečnost, která je pro nárok na příspěvek rozhodná a že má v tomto směru vůči příslušnému správnímu orgánu písemnou oznamovací povinnost. Žalovaný uzavřel, že žalobkyně svým jednáním naplnila ustanovení § 107 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, když nesplnila vůči příslušnému správnímu orgánu oznamovací povinnost o skutečnosti, o níž věděla, že je rozhodnutou skutečností pro nárok na příspěvek při péči o osobou blízkou nebo jinou.

Žalobkyně ve včas podané žalobě namítala nezákonnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a zkrácení svých práv v řízení, které jim předcházelo. Uvedla, že z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplývá, že podkladem pro ně byl záznam o jednání Okresní správy sociálního zabezpečení ve Frýdku - Místku (dále též „OSSZ“) ze dne 23. 11. 2004, podle kterého mělo dojít ke změně v posuzované bezmocnosti u paní E. O. z převážné bezmocnosti na bezmocnost částečnou. Žalobkyně nahlédnutím do spisu OSSZ zjistila, že u uvedeného jednání byla přítomna její matka, zápis z jednání podepsala, avšak po zápisu nenásledovalo vydání rozhodnutí správního orgánu (OSSZ) o změně stupně bezmocnosti, a ani v předmětném zápise nebyla matka žalobkyně poučena o tom, že má právo se do změny stupně bezmocnosti odvolat. Dále žalobkyně zjistila, že OSSZ poté spis postoupila České správě sociálního zabezpečení, která vydala rozhodnutí, podle kterého se dávka za bezmocnost přestala vyplácet od měsíce května 2005 (žalobkyně má zřejmě na mysli rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 10. 3. 2005, č. X, kterým byla matce žalobkyně upravena – snížena - od 10. 4. 2005 vyplácená částka zvýšení důchodu pro bezmocnost podle § 70 odst. 1 písm. a) zákona o sociálních službách). Toto rozhodnutí však matka žalobkyně neobdržela a ani žalobkyně takové rozhodnutí neviděla, a to až do doby, než nahlédla do spisu OSSZ. Žalobkyně zdůraznila, že do doby zahájení řízení o vrácení dávek vůbec nevěděla, že u její matky došlo ke změně stupně bezmocnosti. Poukázala na skutečnost, že její matka pro svůj zdravotní stav ani nemohla porozumět a pochopit, že při pohovoru s posudkovým lékařem se jedná o posouzení její bezmocnosti nebo stupně bezmocnosti. Pro žalobkyni je nepochopitelné, proč za situace, kdy v listopadu 2004 došlo ke změně bezmocnosti u její matky, Městský úřad ve Frýdku - Místku zvyšoval výši jí vypláceného opakujícího se peněžitého příspěvku rozhodnutími z 5. 1. 2005, 12. 9. 2005 a 20. 1. 2006. Postup Městského úřadu ve Frýdku - Místku označila žalobkyně za nesprávný, neboť při zvyšování příspěvku si měl ověřit a bylo to jeho povinností, zda u pečované osoby (matky žalobkyně) došlo či nedošlo ke změně poměrů, v daném případě ke změně stupně bezmocnosti. Podle názoru žalobkyně nemůže správní orgán vycházet pouze z toho, zda osoba, již je dávka vyplácena, oznámila změnu poměrů či nikoliv, ale sám správní orgán, pokud se takovouto skutečnost dozví, nebo má možnost dozvědět, je povinen z úřední povinnosti dávku přepočíst. To, že správní orgán prvního stupně tuto skutečnost věděl, podle názoru žalobkyně zcela jednoznačně vyplývá z jeho rozhodnutí ze dne 28. 2. 2007, č. j. OSSaSP/1950/07/Lan. Pokud to zjistil 17. 1. 2007, mohl to nepochybně zjistit i dříve. K tomu, že jí bylo v rozhodnutí žalovaného vytýkáno, že měla ohlásit změnu poměrů, žalobkyně uvedla, že je přesvědčena, že může hlásit pouze změnu poměrů, ke které dojde na její straně a nikoli na straně osoby, o kterou je pečováno; navíc musí jít o takovou změnu, které si je vědoma. Ostatně případnou změnu mohou správní orgány zjistit prostřednictvím správního orgánu, který o bezmocnosti rozhoduje, případně tuto povinnost má sama osoba, o kterou je pečováno. Matka žalobkyně však vůbec nevěděla, že došlo ke změně stupně bezmocnosti, takže ani ona nemohla nic hlásit.

Dodala, že u matky žalobkyně, od roku 2002 k žádné změně zdravotního stavu nedošlo, a pokud ano, tak leda k horšímu, kdy matka je nyní na žalobkyni zcela odkázána. Žalobkyně dále uvedla, že správní orgány v dané věci rozhodly na základě nesprávného podkladového rozhodnutí, resp. rozhodnutí neexistujícího, neboť o změně stupně bezmocnosti u matky žalobkyně vlastně dosud nebylo ani řádně rozhodnuto. Zápis o jednání totiž není možné považovat za řádné správní rozhodnutí. Matce žalobkyně tak byla odebrána možnost podat do změny stupně bezmocnosti opravný prostředek. Na tom nic nemění ani to, že matka žalobkyně první stranu zápisu podepsala. Avšak i pokud by existovalo řádné rozhodnutí OSSZ o změně stupně bezmocnosti u matky žalobkyně, nebylo by možné žalobkyni zavázat k vrácení údajného přelátku dávky, neboť žalobkyně v souvislosti s případnou změnou stupně bezmocnosti podle svého přesvědčení neporušila žádnou svou povinnost ve vztahu k pobírané dávce. Žalobkyně požádala o osvobození od soudních poplatků a navrhla, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 23. 10. 2007, č. j. 38 Cad 13/2007 – 14, ustanovil žalobkyni pro řízení o žalobě a pro případné řízení o kasační stížnosti zástupce JUDr. Jiřího Kabuďu, advokáta, neboť dospěl k závěru, že majetkové poměry žalobkyně odůvodňují přiznání osvobození od soudních poplatků.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že žalobkyně byla řádně poučena o své povinnosti pečující osoby a příjemkyně dávky ohlásit změnu všech poměrů, které by mohly mít vliv na výplatu příspěvku a měla se tudíž zajímat, z jakého důvodu byla její matka předvolána na OSSZ. K argumentu žalobkyně, že její matka pro svůj zdravotní stav nemohla porozumět a pochopit, že při pohovoru s posudkovým lékařem se jedná o posouzení stupně její bezmocnosti žalovaný uvedl, že tím spíše měla být jako pečující osoba tomuto jednání přítomna. Pokud tak neučinila, je možné, že se dopustila porušení zákona, neboť neprováděla řádně péči, ke které byla z titulu pečující osoby povinna a na základě které pobírala příspěvek při péči o osobu blízkou nebo jinou osobu. K námitce žalobkyně, že správní orgán má povinnost zjišťovat, zda u pečovaných osob nedošlo ke změně poměrů, žalovaný uvedl, že správní orgány nemají prostředky ani možnosti zjišťovat, zda nedošlo ke změně rozhodných skutečností u pečovaných a pečujících osob, neboť počet příjemců vyplácených dávek je nemalý, a z tohoto důvodu je tato ohlašovací povinnost uložena v § 106 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení pečujícím osobám, tedy příjemcům dávky. Vyjádřil přesvědčení, že žalobkyně jako pečující osoba si musela být vědoma, že osoba, o kterou je povinna pečovat, se zúčastnila jednání před OSSZ, kde jí byl změněn stupeň bezmocnosti a následně měla za povinnost toto oznámit příslušnému správnímu orgánu. Vzhledem k tomu, že takto neučinila, byla jí dávka vyplácena neprávem a tímto vznikl přeplatek, k jehož vrácení je nyní povinna. Žalovaný uzavřel, že řízení před správními orgány obou stupňů proběhlo a vydaná rozhodnutí jsou v souladu se zákonem a navrhl proto, aby krajský soud žalobu zamítl.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 6. 2008, č. j. 38 Cad 13/2007 – 36, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení; zástupci žalobkyně Mgr. Jiřímu Kabuďovi, advokátovi, přiznal odměnu za zastupování ve výši 5062 Kč. Krajský soud vzal za prokázané, že v období od 23. 11. 2004 do 31. 12. 2006

došlo k vyplácení příspěvku při péči o osobu blízkou žalobkyni neoprávněně a to ve výši vyčíslené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle krajského soudu bylo prokázáno, že žádost o příspěvek při péči o osobu blízkou nebo jinou osobu podepsala žalobkyně dne 12. 5. 2003, a podepsala též prohlášení, že byla seznámena s podmínkami pro nárok na výplatu tohoto příspěvku. Podpisem stvrdila, že si je vědoma povinnosti písemně do osmi dnů nahlásit změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na příspěvek při péči o osobu blízkou nebo jinou osobu, přičemž jí byl vydán rovněž písemný materiál označený jako „Informace k příspěvku při péči o osobu blízkou nebo jinou osobu“. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně nesplnila svoji povinnost, když neohlásila změnu stupně bezmocnosti své matky z převážné na částečnou právě od 23. 11. 2004. Ztotožnil se s názorem správních orgánů, že žalobkyně jako příjemkyně dávky - příspěvku při péči o osobu blízkou (svou matku) byla prokazatelně informována o svých povinnostech, rovněž tedy i o povinnosti, že je povinna písemně do osmi dnů nahlásit změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání tohoto příspěvku. V rozhodnutí o přiznání příspěvku je tato povinnost striktně stanovena. Žalobkyně byla opakovaně o této povinnosti poučována též správním orgánem prvního stupně při vydávání rozhodnutí o zvýšení příspěvku. K námitce žalobkyně na nedostatečně zjištěný skutkový stav krajský soud uvedl, že žalobkyni bylo dostatečně známo, že péče o osobu převážně bezmocnou měla spočívat v osobní, celodenní a řádné péči o ni, neboť kritériem je, že matka žalobkyně potřebovala pomoc při hlavních životních úkonech, zejména při chůzi. Vzhledem k tomu, že podle záznamu o jednání OSSZ ze dne 23. 11. 2004 se matka k jednání dostavila sama a uvedla, že „doprovod má v autě“, lze důvodně předpokládat, že tímto doprovodem byla žalobkyně. Podle krajského soudu bylo přitom povinností žalobkyně sledovat plnění kritérií, pro něž jí byl příspěvek při péči o osobu blízkou poskytován. K námitce žalobkyně, že rozhodnutí o změně stupně bezmocnosti její matky z převážné na částečnou nebylo její matce doručeno, krajský soud uvedl, že matka žalobkyně byla dle záznamu o jednání OSSZ ze dne 23. 11. 2004 s provedenou změnou seznámena a záznam o jednání podepsala. V dávkovém spise matky žalobkyně je rovněž založeno rozhodnutí České správy sociální zabezpečení ze dne 10. 3. 2005, č. X, kterým ji byla upravena částka zvýšení důchodu pro bezmocnost s odůvodněním, že podle posudku lékaře OSSZ ze dne 23. 11. 2004 odpovídal její zdravotní stav již pouze částečné bezmocnosti a nikoli bezmocnosti převážné. Dávka byla poukazována bezhotovostním převodem a ke snížení částky (úpravy důchodu pro bezmocnost) došlo od 10. 4. 2005. Pro úplnost krajský soud dodal, že ani v následném řízení o přiznání bezmocnosti nebylo shledáno, že by matka žalobkyně v období od 23. 11. 2004 byla osobou převážně bezmocnou, neboť dalším rozhodnutím ČSSZ ze dne 17. 4. 2007 byla její žádost o přiznání zvýšení důchodu pro převážnou bezmocnost zamítnuta. Krajský soud tak uzavřel, že žalovaný postupoval správně, když odvolání žalobkyně zamítnul.

Proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, ve které namítala, že důkazní řízení zůstalo neúplné, v důsledku čehož došlo k nezákonnosti napadeného rozsudku, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Uvedla, že k jednání u OSSZ dne 23. 11. 2004 svou matku skutečně doprovázela a jako doprovod zůstala v autě poté, co matku přivedla přímo do místnosti, kde mělo probíhat jednání. Matka žalobkyni sdělila, že se jedná o příspěvek na dopravu a po skončení jednání uvedla, že něco podepsala ohledně příspěvku na dopravu. Nikdy však žalobkyni nesdělila a podle žalobkyně to ani nevěděla,

že by mělo docházet ke změně stupně bezmocnosti. Žalobkyni ani nenapadlo, že by k tomu mohlo dojít, neboť zdravotní stav její matky byl přinejmenším od přiznání bezmocnosti do konce roku 2004 stejný, ne-li horší (s přibývajícím věkem se zhoršoval, nyní je matka upoutána na lůžko). Tvrdila, že jedině pozorováním zdravotního stavu matky mohla sledovat plnění kritérií pro pobírání příspěvku při péči o osobu blízkou, žádnou změnu zdravotní stavu matky však neviděla a nevěděla o ní. Podle jejího názoru to však měly vědět správní orgány, které jí příspěvek poskytovaly. Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že pro četnost případů nemají správní orgány možnost zjišťovat, zda došlo, či nedošlo u pečovaných osob a pečujících osob ke změně poměrů. Stěžovatelka má za to, že její postavení je v tomto rovné se správním orgánem, avšak soud se touto otázkou vůbec nezabýval a spokojil se pouze s tvrzením žalovaného. Správní orgán měl při zvyšování dávky provést sám ze své úřední povinnosti kontrolu správnosti poskytování příspěvku při péči, neboť musí mít k dispozici takový pracovní potenciál, aby svoji práci vykonával řádně a nepřenášel svá pochybení na příjemce dávek. Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že k přeplatku došlo z toho důvodu, že správní orgány (Česká správa sociálního zabezpečení a Magistrát města Frýdku-Místku) spolu patřičným způsobem nekomunikovaly. Namítá, že v řízení navrhovala výslech své matky, avšak tento důkaz nebyl připuštěn, ačkoliv mohl zásadním způsobem ovlivnit rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatelka dále poukazuje na skutečnost, že její matka podepsala pouze první stranu protokolu sepsaného na OSSZ dne 23. 11. 2004, avšak druhá strana, která obsahuje samotné rozhodnutí ve věci již matkou stěžovatelky podepsána není. Podle názoru stěžovatelky tak není možné automaticky dovodit, že její matka byla seznámena s rozhodnutím OSSZ o změně stupně bezmocnosti. I s ohledem na tuto skutečnost měl krajský soud provést navrhovaný výslech. Stěžovatelka je přesvědčena, že nebyla a není povinna vrátit údajný přeplatek na dávkách při péči o osobu blízkou, neboť nebylo prokázáno, že nesplnila některou jí uloženou povinnost a přijímala dávku, ačkoliv musela vědět, nebo z okolností předpokládat, že jí tato dávka nenáleží. Navrhuje provedení výslechu své matky. Navrhuje rovněž, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil, věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení a současně jí přiznal náklady řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že povinností stěžovatelky bylo sledovat plnění kritérií, pro něž jí byl příspěvek při péči o osobu blízkou poskytován, a o této skutečnosti byla několikrát informována. K tvrzení stěžovatelky, že se domnívala, že její matka se dne 23. 11. 2004 zúčastnila jednání na OSSZ ohledně přiznání příspěvku na dopravu žalovaný uvádí, že jednání ve věci příspěvku na dopravu proběhlo již 28. 7. 2004, kdy požadovaný příspěvek nebyl matce žalobkyně přiznán, neboť se v jejím případě nejednalo o takové postižení, které by odůvodňovalo jeho přiznání. S touto skutečností byla prokazatelně seznámena, stejně jako v případě jednání o snížení stupně bezmocnosti. Vzhledem k tomu, že v průběhu několika měsíců proběhla dvě jednání na OSSZ a žalobkyně jako pečující osoba měla své matce při úkonech s tímto spojených pomáhat, má žalovaný za to, že si stěžovatelka musela být vědoma, že došlo ke změně stupně bezmocnosti, popřípadě jí muselo být zřejmé, že k určitým změnám mohlo dojít. Podle žalovaného se tak žalobkyně měla na příslušné orgány obrátit se žádostí o informace nebo měla kontaktovat správní orgán prvního stupně, který by si tyto skutečnosti dále ověřil. Žalovaný dále poukazuje na zdravotní stav matky stěžovatelky, kdy v tomto ani v následném řízení o přiznání bezmocnosti nebylo shledáno, že by v období od 23. 11. 2004

byla osobou převážně bezmocnou; dne 17. 4. 2007 jí byla žádost o přiznání důchodu pro převážnou bezmocnost zamítnuta z toho důvodu, že se nejedná o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Žalovaný tak je toho názoru, že při pozorování zdravotního stavu matky nemohla žalobkyně nabýt dojmu, že se v případě její matky jedná o osobu převážně bezmocnou a v tomto směru jí tak nebyla ze strany stěžovatelky poskytována osobní, celodenní a řádná péče. Ze spisu OSSZ totiž vyplývá, že žalobkyně nepomáhala své matce např. při chůzi (čekala při jednání v autě a matku, která se dostavila sama, více nedoprovázela). Matka stěžovatelky dále uváděla, že potřebuje pomoc pouze při koupání, kdy přichází dcera, jinak se sama obuje, vezme si léky apod. K poukazu stěžovatelky na skutečnost, že bylo povinností správního orgánu při každém zvyšování dávky provést kontrolu správnosti poskytování příspěvku, žalovaný uvádí, že oznamovací povinnost byla zákonodárcem přímo stanovena příjemci dávky, který je povinen do osmi dnů písemně ohlásit změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování. Opakoval, že příslušné správní orgány provádějí pouze namátkové kontroly nebo kontroly v případech, kdy existují náznaky, že by se mohlo jednat o neoprávněné vyplácení dávky, neboť s ohledem na četnost poskytování dávek není v jejich silách, aby prováděly kontrolu u všech vyplácených dávek. Není tedy pouze právem pobírat za splnění zákonem daných podmínek dávku, nýbrž k tomuto právu se váží i určité povinnosti. Správní orgán prvního stupně se při pouhém rozhodování o zvyšování předmětného příspěvku nemohl dozvědět o tom, že matce žalobkyně byl změněn stupeň bezmocnosti, neboť o tomto rozhodoval jiný správní orgán, který není se správním orgánem prvního stupně v žádném bližším vztahu a nezasílá mu svá rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně se tak o jednání na OSSZ mohl dozvědět výhradně v případě, kdy by měl určité pochybnosti o správnosti vyplácení dávky a příslušné doklady by si vyžádal, nebo v situaci, kdy by prováděl namátkovou kontrolu. K námitce stěžovatelky, že měla být vyslechnuta její matka, žalovaný uvedl, že podle jeho názoru nebylo nutno tento výsledek provést, neboť veškeré relevantní skutečnosti již byly zjištěny. Vzal za dostatečně prokázané, že stěžovatelka nesplnila svou povinnost a přijímala dávku, ačkoli musela vědět nebo z okolností předpokládat, že jí tato nenáleží a navrhoval proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Postupoval přitom podle § 109 odst. 3 s. ř. s., podle něhož je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)], nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Stěžovatelka se v projednávané věci dovolávala důvodu kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. Aniž by stěžovatelka činila výslovný odkaz, lze z obsahu její kasační stížnosti dovodit, že se dovolává též důvodu uvedeného pod písm. d) ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti spočívající v

nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelka totiž namítá vadu důkazního řízení před krajským soudem spočívající v jeho neúplnosti, neboť krajský soud se podle názoru stěžovatelky nevypořádal s tvrzením o povinnosti orgánů poskytujících dávky vědět o tom, že se změnily podmínky pro trvání nároku na dávku. Nevypořádal se rovněž s tvrzením stěžovatelky, že nevěděla o změně stupně bezmocnosti své matky a ani z okolností nemohla dovozovat, že jí vznikla oznamovací povinnost vůči plátcí dávky. Vytýkala v tomto směru soudu, že neprovedl důkaz výsledkem její matky, ačkoliv tak učinit měl, neboť doposud nebylo prokázáno, že její matka byla seznámena s rozhodnutím ČSSZ o změně stupně bezmocnosti.

Podle § 106 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, oprávněný nebo jiný příjemce dávky nebo služby sociální péče je povinen písemně ohlásit příslušnému orgánu sociálního zabezpečení do osmi dnů změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku nebo službu sociální péče, její výši a výplatu nebo poskytování.

Podle § 107 odst. 1 cit. zákona, příjemce dávky, který nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijímal dávku nebo její část, ačkoliv věděl nebo musel z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší výměře, než náležela, nebo vědomě jinak způsobil, že dávka nebo její část byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší výměře, než náležela, je povinen vrátit dávku nebo její část ode dne, od něhož nenáležela vůbec nebo v poskytované výši; to platí zejména tehdy, jestliže nesplnil ohlašovací povinnost, dávku vylákal nebo zamlčel některou rozhodnou skutečnost.

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že stěžovatelka nesplnila oznamovací povinnost danou ustanovením § 106 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů a je tedy povinna podle § 107 odst. 1 téhož zákona přeplatek na dávce vrátit. Úskalí výkladu ustanovení § 107 odst. 1 cit. zákona však spočívá právě v tom, že je třeba najisto postavit, zda existuje příčinná souvislost mezi zaviněním příjemce dávky a skutečností, že mu dávka nebo její část byla vyplácena neprávem. Příčinná souvislost mezi zaviněním příjemce dávky sociální péče způsobeného nesplněním uložené oznamovací povinnosti a neprávem vyplacené dávky, je založena v první části § 107 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, a je tak proto nezbytné se prioritně touto příčinnou souvislostí zabývat. V posuzovaném případě stěžovatelka namítá, že svou oznamovací povinnost danou ustanovením § 106 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, nemohla porušit, neboť o změně skutečností rozhodných pro trvání nároku na výplatu dávky nevěděla. Žalovaný se tak měl zabývat tím, zda byla splněna podmínka stanovená v § 107 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení, tedy tím, zda stěžovatelka přijímala dávku sociální péče (příspěvek při péči o osobu blízkou nebo jinou osobu), ačkoliv věděla nebo musela z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší výměře než náležela, krátce řečeno, zda stěžovatelka byla či nebyla při přijímání dávky sociální péče v dobré víře, že jí náleží. Žalovaný se však výše uvedenými skutečnostmi klíčovými pro správné posouzení věci nezabýval, resp. některé argumenty stěžovatelky zcela pominul.

Takové rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné a v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu, což platí zejména za situace, kdy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 28. 2. 2007,

v němž absolutně chybí posouzení výše uvedené skutečnosti (správní orgán prvního stupně pouze konstatoval, že stěžovatelka nesplnila ohlašovací povinnost stanovenou v § 106 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení).

Podle věty první ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. o správním řízení (dále jen „správní řád“) použitého pro toto řízení se zřetelem k ust. § 126 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, podle kterého, *pokud tento zákon nebo zákony národních rad o působnosti orgánů republik v sociálním zabezpečení nestanoví ve věcech sociální péče odchylky od obecných předpisů o správním řízení, platí tyto předpisy*, se ve výrokové části správního rozhodnutí uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Vlastní výrok rozhodnutí nepřesvědčí plně o správnosti rozhodnutí, nebude-li řádně odůvodněn. Odůvodnění je shrnutím všech zjištěných skutečností odůvodňujících výrok rozhodnutí. Musí proto plně odpovídat skutečným výsledkům provedeného řízení. Správní řád určuje, že v odůvodnění se uvedou skutečnosti, které byly podkladem rozhodnutí, způsob, jakým byly hodnoceny provedené důkazy a ostatní podklady, a konečně i úvahy, které vedly k aplikaci konkrétního právního předpisu na projednávanou věc. Při vypracování odůvodnění ponechává správní řád správnímu orgánu na vůli, jaký postup pokládá v konkrétní věci za nejvhodnější. Zpravidla, pokud jde o skutkovou stránku, se nejprve vylicí podstata věci, a potom následuje rozbor důkazů a ostatních podkladů rozhodnutí. V odůvodnění je nutno reagovat na připomínky a návrhy účastníků řízení, na jejich vyjádření k podkladům rozhodnutí, a vypořádat se i s případnými rozpory v jednotlivých důkazech. Poté by měly být uvedeny závěry o tom, které skutečnosti jsou vzaty za nepochybně zjištěné, posoudí se právní význam těchto skutečností a vysloví úsudek o předmětu řízení. S poukazem na právní normu, citovanou ve výroku rozhodnutí, se zdůvodní její použití v konkrétním případě. Je sice možné zvolit i jiné uspořádání odůvodnění se zřetelem na povahu té které projednávané věci, ale v každém případě však je třeba, aby byla dobře vystižena podstata věci a aby odůvodnění nebylo zatěžováno údaji a úvahami bezvýznamnými, které by byly na úkor srozumitelnosti.

Těmto požadavkům žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2007 ne zcela vyhovuje.

Rozhodnutí žalovaného sice obsahuje všechny formální náležitosti, z jeho odůvodnění však není patrné, že by se žalovaný náležitě vypořádal s námitkou stěžovatelky uvedenou v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, která spočívala v tom, že si nebyla vědoma jakékoli změny v hodnocení zdravotního stavu své matky a nevěděla ani o tom, že matka od 1. 5. 2005 začala pobírat nižší důchod, jelikož matka se jí nikdy nezmiňovala o výši svého důchodu. Netušila proto, že nastaly změny ve skutečnostech týkajících se její osoby, jakožto osoby o matku pečující. Žalovaný k tomu pouze konstatoval, že tuto námitku žalobkyně nelze vzít v úvahu, neboť při podání žádosti o uvedený příspěvek doložila pečující žalobkyně plnění podmínky převážné nebo

úplné bezmocnosti a musela si být vědoma, že se jedná o skutečnost, která je pro nárok na příspěvek rozhodná a že má v tomto směru vůči příslušnému správnímu orgánu písemnou oznamovací povinnost. V napadeném správním rozhodnutí tak chybí důležitá úvaha správního orgánu, ve které by se vypořádal s námitkou stěžovatelky, že o tom, že došlo ke změně podmínek pro výplatu příspěvku nevěděla a ani z okolností případu nemohla vytušit, že k ní došlo. Z hlediska podmínek ustanovení § 107 zákona o sociálním zabezpečení jde přitom o okolnost naprosto zásadní, na kterou mělo být dokazování před uložením povinnosti přelatek na dávce vrátit, zaměřeno. Pokud tomu tak nebylo, jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Krajskému soudu v Ostravě je pak třeba vytknout, že se náležitým způsobem nezabýval přezkoumatelností žalobou napadeného správního rozhodnutí a ze zjištěných vad nevyvodil odpovídající závěry. Tento soud byl sice vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), ovšem i zde měla tato vázanost své výjimky, a to v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem v případě nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Konečně i judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2004,

č. j. 5 A 157/2002 – 35), dovodila, že „nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“. Obecně však platí, že je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, brání takový nedostatek zpravidla posouzení důvodnosti jiných žalobních námitek; navíc, stanoví-li zákon možnost zrušit rozhodnutí pro takové vady i tehdy, pokud vyjdou najevo až při jednání, výslovně připouští, že do té doby zjevně být nemusely, a tedy ani nemusely být obsahem žaloby.

Krajský soud v Ostravě tedy v daném případě měl vycházet ze zjevné nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a měl jej zrušit pro tuto vadu řízení. Je tomu tak proto, že v napadeném správním rozhodnutí chyběly některé skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání tohoto rozhodnutí a nejsou ze spisu v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Pokud tak Krajský soud v Ostravě neučinil, nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí nevzal v úvahu a naopak ji dále rozvinul a prohloubil (krajský soud, stejně jako správní orgány pouze poukázal na nesplnění oznamovací povinnosti ze strany stěžovatelky a vůbec se nezabýval tím, zda stěžovatelka přijímající dávku státní sociální péče věděla nebo musela z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší výměře než náležela) lze tedy přisvědčit kasační námitce stěžovatelky, že je třeba označit za nepřezkoumatelný i jeho rozsudek. Krajský soud tedy pochybil, když žalobu zamítl na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřihlížel přitom ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Takové rozhodnutí měl Krajský soud v Ostravě zrušit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Na Krajském soudu v Ostravě bude, aby se v dalším řízení věci znovu zabýval a vycházel z toho, že žalobou napadené správní rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2007 je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud dodává, že z obsahu správního spisu lze zjistit, že stěžovatelka byla skutečně správním orgánem prvního stupně poučena o tom, že má ohlašovací povinnost ve smyslu § 106 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. Vyplývá to z prohlášení podepsaného stěžovatelkou dne 26. 5. 2003 založeného ve správním spise. V tomto prohlášení je uvedeno, že byla seznámena s podmínkami pro nárok na výplatu příspěvku při péči o osobu blízkou nebo jinou osobu podle novelizovaného zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Není z něho však patrné, (není v něm uvedeno) v jakém rozsahu se stěžovatelce poučení o podmínkách nároku ze strany uvedeného úřadu dostalo, neboť ona sama opakovaně tvrdí, že byla sice poučena o povinnosti hlásit změny ve skutečnostech rozhodných, avšak rozuměla jimi např. úmrtí matky nebo její dlouhodobý pobyt v nemocnici. Tvrdí, že nebyla informována v tom smyslu, že existuje více druhů bezmocnosti a že může být stupeň bezmocnosti změněn. Dodává, že vzhledem ke zhoršujícímu se zdravotnímu stavu matky žádnou takovou změnu ve smyslu zlepšení ani nepozorovala. V dalším řízení se tak bude třeba zejména zabývat otázkou, zda stěžovatelka o změně těchto skutečností rozhodných pro trvání nároku na výplatu dávky věděla (mohla vědět), či nikoliv, a to v konfrontaci s obsahem písemného poučení, kterého se stěžovatelce dostalo dne 26. 5. 2003. Nastíněné nejasnosti ohledně uvedené skutečnosti bude možné odstranit zejména důkladným výsledkem stěžovatelky a její matky o všech okolnostech majících vliv na posouzení této otázky. Nebude ani od věci, aby o obsahu poučení, které se stěžovatelce dostalo, byla vyslechnuta úřednice, která toto poučení stěžovatelce poskytla. Bude dále především potřeba zjistit, zda stěžovatelka věděla, či mohla vědět o tom, že při jednání u OSSZ konaném dne 23. 11. 2004, na které doprovázela svou matku, dojde k hodnocení zdravotního stavu matky, co do stupně bezmocnosti. V tomto ohledu bude potřebné zjistit, zda matka žalobkyně obdržela na toto jednání nějaké písemné předvolání (v předmětném záznamu o jednání ze dne 23. 11. 2004 je uvedeno, že matka stěžovatelky byla dne 2. 11. 2004 navštívena posudkovým lékařem v místě bydliště - na opakované zvonění nikdo neotevřel, proto byla zvána k jednání, ke kterému se dostavila sama, doprovod má v autě) a zda tedy věděla o tom, že se jedná o posouzení stupně její bezmocnosti, či zda se obě mohly domnívat, že předmětné jednání se bude týkat jiného nároku, např. příspěvku na dopravu. Z výsledku matky stěžovatelky bude rovněž třeba zjistit, jakým způsobem stěžovatelku po skončení jednání informovala o jeho průběhu, zda věděla, co stvrzuje svým podpisem a zda se svou dcerou hovořila o možné změně stupně bezmocnosti.

Pokud matka stěžovatelky byla k jednání pozvána písemně (což lze předpokládat), měl by správní orgán prvního stupně osvědčit, jakým způsobem formuloval svou pozvánku k jednání, zda z ní bylo možno zjistit čeho (řízení o které dávce) se bude jednání týkat. Nutno dodat, že ve správním spise pozvánka založena není, avšak soudě podle pozvánky, kterou Nejvyšší správní soud objevil ve správním spise, a která se týká jednání nařízeného u OSSZ ve Frýdku Místku dne 10. 9. 2002 v 9:10 hod., nebylo zřejmě zvykem správního orgánu předmět řízení uvádět, neboť z jejího obsahu je patrné jen kdy a kam se má pozvaná E. O. dostavit, aniž by bylo seznatelné, čeho (jakého druhu řízení) se jednání bude týkat.

Dále bude třeba zjistit, zda vůbec a případně kdy matka stěžovatelky obdržela rozhodnutí ČSSZ ze dne 10. 3. 2005, kterým byla na základě posudku lékaře OSSZ ze dne 23. 11. 2004 upravena částka zvýšení důchodu pro bezmocnost a v této souvislosti ověřit, zda je pravdivé tvrzení stěžovatelky, že její matka uvedené rozhodnutí ČSSZ vůbec neobdržela a ani stěžovatelka takové rozhodnutí neviděla, a to až do doby, než nahlédla do spisu OSSZ. Správní spis neobsahuje žádný údaj o tom, jakým způsobem, tj. zda do vlastních rukou, či nikoliv, bylo toto rozhodnutí matce stěžovatelky doručováno. Ve spise není založena doručka od obálky v níž byla písemnost doručována. Navíc nelze odhlédnout ani od toho, že rozhodnutí ČSSZ ze dne 10. 3. 2005 bylo vydáno téměř 4 měsíce po jednání na OSSZ (které se konalo dne 23. 11. 2004) a matce stěžovatelky tak již nemuselo být zřejmé, čeho se případná zásilka týká, pokud jí vůbec byla doručována či doručena, a s čím souvisí. To, zda stěžovatelka mohla vědět o tom, že u její matky došlo ke změně stupně bezmocnosti, která se odrazila v nižší částce zvýšení důchodu pro bezmocnost, poskytovaného spolu s důchodem matky stěžovatelky, může být zjistitelné také z toho, která z žen hospodář s dávkami důchodového pojištění poskytovanými na tzv. sporožirový účet matky stěžovatelky a zda je tedy pravdivé tvrzení stěžovatelky, že nemá představu o tom, jaká částka, v níž je obsažen starobní důchod a zvýšení důchodu pro bezmocnost, byla matce stěžovatelky zasílána. Pro posouzení věci může mít význam rovněž zodpovězení otázky, zda stěžovatelka matce v rozhodném období (23. 11. 2004 - 31. 12. 2006) pomáhala pouze s fyzickými potřebami, či zda ji pomáhala také s jinými náležitostmi, jako třeba s vyřizováním korespondence s úřady, zda stěžovatelka s matkou tyto záležitosti nějakým způsobem konzultovala. Bez ověření všech těchto okolností nelze zatím stěžovatelce podkládat, že věděla nebo musela z okolností předpokládat, že její matce zanikl nárok a je jí vypláceno zvýšení důchodu jen pro částečnou bezmocnost, a že věděla, že toto zvýšení nepostačuje k tomu, aby jí jako pečovatelce náležel příspěvek při péči o osobu blízkou podle § 80 a násl. zákona č. 100/1988 Sb.

Dalšími námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť dospěl-li k závěru, že řízení před Krajským soudem v Ostravě bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 část věty za středníkem s. ř. s.), není možné usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitek ve vztahu k takovému rozhodnutí, jestliže výsledkem bezvadného procesu by mohlo být rozhodnutí jiné.

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Krajský soud v Ostravě rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí Krajský soud v Ostravě rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu