



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **J. T.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 12. 2008, č. j. OSV/296/2008/R/829, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci, ze dne 30. 4. 2009, č. j. 62 Cad 11/2009 – 30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 30. 4. 2009, č. j. 62 Cad 11/2009 – 30 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž bylo zrušeno stěžovatelovo rozhodnutí ze dne 29. 12. 2008, č. j. OSV/296/2008/R/829 (dále také „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žadatelky proti rozhodnutí Magistrátu města Liberce (dále jen „magistrát“) ze dne 6. 2. 2008, č. j. 59392/2007/LIB, jímž byl žadatelce K. T. (tj. zesnulé žalobcově matce) přiznán od září 2007 příspěvek na péči ve výši 4000 Kč měsíčně z důvodu středně těžké závislosti (II. stupeň) na pomoci jiné fyzické osoby, a toto rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že pro účely odvolacího řízení posoudila zdravotní stav žadatelky posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (dále jen „PK MPSV v Ústí nad Labem“). Z jejího posudku vyplynulo, že k datu vydání napadeného rozhodnutí šlo o osobu, která se podle § 8 písm. b) citovaného zákona považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost). Žadatelka potřebovala každodenní pomoc nebo dohled při více než 18 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl, že napadá stěžovatelovo rozhodnutí v celém rozsahu. Tvrdil, že jeho matka (žadatelka) byla v období od září 2007 do své smrti dne 25. 9. 2008 zcela závislá na pomoci jeho manželky. Její zdravotní stav byl tak špatný, že vyžadoval 24 hodinovou denní péči. Ohledně jejího zdravotního stavu prováděl magistrát opakovaně šetření, jimiž byla tato skutečnost potvrzena. Naposledy byla ze strany magistrátu provedeno šetření v březnu 2008. Podle názoru žalobce žadatelka splňovala podmínky § 8 písm. c) zákona o sociálních službách, a proto měla být považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve III. stupni a měl jí být přiznán příspěvek ve výši 8000 Kč měsíčně. Z uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci stěžovateli k dalšímu řízení.

Ve vyjádření k žalobě stěžovatel uvedl, že v rámci odvolacího řízení provedly dne 8. 4. 2008 pracovnice odboru sociálních věcí, bezpečnosti a problematiky menšin Krajského úřadu Libereckého kraje nové šetření o závislosti osoby na pomoci jiné osoby, jehož výsledkem byl závěr o úplné závislosti žadatelky, tj. stupni IV. Jelikož však dle názoru stěžovatele posouzení míry závislosti na péči druhé osoby by u člověka s tak závažným zdravotním postižením mělo být ponecháno na vyjádření lékařů, postoupil záznam o sociálním šetření PK MPSV Ústí nad Labem. Její posudek ze dne 24. 11. 2008 však potvrdil závislost stěžovatelky pouze ve stupni II. K celému řízení stěžovatel uvedl, že zdravotní stav pro účely rozhodování o příspěvku na péči hodnotí posudkový lékař úřadu práce, který také vede posudkový spis občana, z něhož jsou patrné všechny údaje o zdravotním stavu a podklady pro rozhodnutí. Prvoinstanční orgán obdrží pouze výrok posudkového lékaře a nemůže žádným způsobem ovlivnit jeho podobu, stejně tak je tomu i v odvolacím řízení. Odvolacímu orgánu je zaslán pouze posudkový závěr, jehož podobu nemůže krajský úřad nijak ovlivnit. Proto stěžovatel navrhl, aby si soud vyžádal posudkový spis paní K. T., který je veden u posudkového lékaře Úřadu práce v Liberci. S uvedenou argumentací stěžovatel navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud žalobě **napadeným rozsudkem** vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zároveň rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a o vrácení soudního poplatku. V odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že podle správního spisu zjistil, že žalobkyni byl od 1. 1. 2007 přiznán příspěvek na péči ve výši 4000 Kč měsíčně, přičemž jí bylo v oznámení o přiznání dávky sděleno, že je považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I. Dle záznamu ze sociálního šetření provedeného Magistrátem města Liberec, odboru sociální péče vyplynulo, že byl navržen II. stupeň závislosti – středně těžká závislost. Z tohoto záznamu také vycházel posudek Úřadu práce v Liberci ze dne 29. 10. 2007, který však podle krajského soudu neobsahuje nic jiného, než přepis údajů, a to ještě ve značně zjednodušené formě, obsažených v záznamu ze sociálního šetření. Rozhodnutím Magistrátu města Liberec ze dne 6. 2. 2008, č. j. 59392/2007/LIB byl žalobkyni přiznán od 1. 9. 2007 příspěvek na péči ve výši 4000 Kč měsíčně. V rámci odvolacího řízení žalovaný provedl dne 8. 4. 2008 nové šetření závislosti žalobkyně a zjistil, že stav žalobkyně se v říjnu 2007 podstatně zhoršil, neboť nezvládala sama žádný úkon péče o vlastní osobu a soběstačnost. Proto byl navržen IV. Stupeň – úplná závislost, přičemž dále žalovaný zažádal o vyhotovení posudku PK MPSV v Ústí nad Labem. Účastník řízení nebyl jednání přítomen a nebyl seznámen s posudkovým závěrem. Posudkový závěr posudku PK MPSV v Ústí nad Labem vyzněl tak, k datu vydání napadeného rozhodnutí nešlo o osobu, která se podle ustanovení § 8 písm. c) zákona o sociálních službách považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III.

(těžká závislost, nýbrž je osobou, která se podle ustanovení § 8 odst. b) téhož zákona považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II. (středně těžká závislost). Žalobkyně nepotřebovala každodenní pomoc nebo dohled při více než 24 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti, potřebovala však každodenní pomoc nebo dohled při více než 18 úkonech péče. Krajský soud dále uvedl, že K. T. v průběhu odvolacího řízení (dne 25. 9. 2008) zemřela. Ve svém hodnocení napadeného rozhodnutí žalovaného krajský soud uvedl, že žalovaný vyžádal správně posudek od PK MPSV v Ústí nad Labem, nicméně nechal zcela bez povšimnutí, že tento posudek je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný. Podle názoru krajského soudu nelze z tohoto posudku vůbec zjistit, jakým způsobem PK MPSV v Ústí nad Labem dospěla k závěru, že žadatelka byla k datu vydání prvostupňového rozhodnutí osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II. Předmětný posudek neobsahuje jediný odkaz na podklady, které byly touto komisí hodnoceny, ani žádnou zmínku o hodnocení stupně závislosti žadatelky či hodnocení jejího zdravotního stavu. Posudek PK MPSV v Ústí nad Labem rovněž neobsahuje informaci o složení komise, z jejíchž členů je v posudku uvedena pouze její předsedkyně MUDr. T. W.), která posudek podepsala. Krajský soud vyhodnotil tento posudek jako „*zcela formální úkon, jenž nereflextuje odbornou činnost příslušné posudkové komise*“ a nelze z něho ani zjistit, koho PK MPSV v Ústí nad Labem považovala za účastníka řízení (jenž nebyl v tomto posudku nijak identifikován, nebyl přítomen jednání komise a nebyl seznámen s posudkovým závěrem). Krajský soud vycházel z přesvědčení, že úkolem správního orgánu, který si posouzení stupně závislosti účastníka řízení na pomoci jiné fyzické osoby vyžádal, je vyhodnotit, zda posudek byl vypracován v řádném složení, zda se žalobce účastnil jednání komise, zda posudek PK MPSV obsahuje podrobné odůvodnění hodnocení míry závislosti žalobce na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu ustanovení části druhé hlavy I. zákona o sociálních službách, a konečně, zda komise měla pro posouzení zdravotního stavu dostatek podkladů, jak obsah těchto podkladů ve svém závěru respektovala a zda svá zjištění subsumovala pod patřičná zákonná ustanovení. Pokud posudek není předložen v takovéto podobě, pak následně nelze posoudit jeho logickou soudržnost, procedurální korektnost ani soulad se zákonem o sociálních službách, konkrétně s ustanovením § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, podle něhož při posuzování stupně závislosti osoby vychází úřad práce (v odvolacím řízení PK MPSV) ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Krajský soud se neztotožnil s názorem stěžovatele, že nemohl nijak ovlivnit podobu posudkového závěru, který obdržel od PK MPSV v Ústí nad Labem. Naopak, vyslovil názor, že pokud byl posudek doručen stěžovateli v nepřezkoumatelné podobě, bylo jeho povinností trvat na zaslání posudku v úplném znění včetně protokolu o jednání, které posudkový závěr pravidelně provází. V následujících pasážích odůvodnění napadeného rozsudku se krajský soud podrobně zabýval jednotlivými procesními vadami, které shledal v postupu stěžovatele. Předně shledal procesní pochybení v tom, že žalovaný přehlédl, že posudek PK MPSV v Ústí nad Labem hodnotil zdravotní stav žadatelky ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí (tj. ke dni 6. 2. 2008), přičemž však stěžovatel výrokem napadeného rozhodnutí potvrdil prvostupňové rozhodnutí, jímž byl žadatelce přiznán příspěvek od září 2007 (tj. od měsíce, v němž si podala žádost o příspěvek na péči). Krajský soud dále citoval právní úpravu podmínek nároku na příspěvek na péči (ustanovení § 7 odst. 1 věta první, § 8 zákona o sociálních službách). Otázka vzniku nároku na příspěvek na péči a nároku na

jeho výplatu je řešena § 13 citovaného zákona, který spojuje vznik nároku na příspěvek na péči se dnem splnění podmínek stanovených v § 7 odst. 8 tohoto zákona, zatímco nárok na výplatu příspěvku na péči vzniká až od podání žádosti o přiznání příspěvku, na nějž vznikl nárok podle odstavce 1, není-li řízení o jeho přiznání zahájeno z moci úřední. Příspěvek může být přiznán a vyplácen nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o přiznání příspěvku. Z uvedeného krajský soud dovodil, že PK MPSV posuzovala zdravotní stav žadatelky k datu vydání prvostupňového rozhodnutí, pro což nelze najít v zákoně o sociálních službách oporu. Jako další procesní pochybení krajský soud vyhodnotil absenci jakéhokoliv hodnocení záznamu o sociálním šetření v domácnosti žadatelky provedeném dne 8. 4. 2008, podle něhož měla žadatelka být závislá ve IV. stupni (úplná závislost). Stěžovatel s tímto důkazem v napadeném rozhodnutí nepracoval. Krajský soud dále uvedl, že sociální šetření stěžovatele je jedním z nosných důkazních prostředků v řízení o příspěvku na péči, jímž se měl žalovaný ve svém rozhodnutí zabývat, přičemž s tímto záznamem o sociálním šetření měla zabývat i PK MPSV v Ústí nad Labem, avšak z jejího posudku není zřejmé, zda tak učinila, či nikoliv. Zkoumání skutkového stavu správními orgány podle názoru krajského soudu probíhá až do vydání pravomocného rozhodnutí, kterým je v případě podaného odvolání až rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Dojde-li během celého rozhodovacího procesu ke změně stupně závislosti žadatele na pomoci jiné fyzické osoby, je třeba tuto skutečnost do rozhodnutí zahrnout, a to formulací více výroků reflektujících jednotlivé stupně závislosti a příslušné časové úseky, po které se žadatel v určitém stupni závislosti nacházel. Z hlediska procesního v případě rozhodování krajských úřadů připadá v úvahu, jsou-li v odvolacím řízení zjištěny skutečnosti pro rozšíření nároku žadatele, doplnění prvostupňových rozhodnutí formou jejich změny podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Vady řízení krajský soud shledal i v postupu magistrátu v prvoinstančním řízení. Podle jeho názoru posudková lékařka Úřadu práce v Liberci pouze přepsala výsledek šetření závislosti žadatelky vypracovaný sociální pracovníci. S poukazem na ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách krajský soud konstatoval, že lékařský posudek Úřadu práce v Liberci vůbec nepracoval s nálezy ošetřujícího lékaře žadatelky, nehodnotil výsledky jejích funkčních vyšetření, neuvádí výsledky vlastního vyšetření posuzující lékařky, ani to, zda se žadatelka účastnila samotného posuzování. Krajský soud vytkl i magistrátu, že se nezabýval nedostatečností informací, které obdržel od posudkové lékařky Úřadu práce v Liberci. Krajský soud shrnul, že oba správní orgány (magistrát i žalovaný) zcela nedostatečným způsobem a v rozporu se zákonem (především s ustanovením § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách) zjišťovaly skutkový základ pro vyhodnocení stupně závislosti žadatelky, čímž došlo k vadě řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Z uvedených důvodů krajský soud zrušil rozhodnutí bez jednání a vrátil věc k dalšímu řízení, v němž závázal žalovaného vyžádat si nové posudkové zhodnocení závislosti žadatelky s tím, že PK MPSV má reflektovat závěry krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatel uvedl, že jej napadá z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Naplnění tohoto kasačního důvodu stěžovatel spatřoval v tom, že krajský soud ve svém rozsudku nerespektoval příslušná ustanovení zákona o sociálních službách, a dále nevyhověl návrhu žalovaného a nevyžádal si posudkový spis žadatelky, z něhož je její zdravotní stav a postup posudkových lékařů při stanovení stupně závislosti jasně patrný. Stěžovatel neměl jinou možnost než

respektovat posudkový závěr, k němuž dospěla PK MPSV v Ústí nad Labem, a to, že žadatelka je závislá na péči ve stupni II. – středně těžká závislost, a proto rozhodl v souladu s tímto výrokem. Dále namítl, že sociální šetření žadatele provádí sociální pracovník příslušného správního úřadu, o svých zjištěních vyhotoví úřední záznam, který spolu s žádostí o příspěvek přiloží k žádosti o posouzení stupně závislosti osoby a zašle příslušnému úřadu práce či PK MPSV. Stěžovatel zdůraznil, že sociální šetření nemůže samo o sobě vyústit ke stanovení stupně závislosti, neboť sociální pracovník nemá lékařskou kvalifikaci a nemůže tedy zhodnotit otázky spojené s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem. Výsledek sociálního šetření je pro posudkového lékaře pouze jedním z podkladů pro vypracování zdravotního posudku. Stupeň závislosti osoby pro účely příspěvku na péči posuzuje příslušný úřad práce, v odvolacím řízení pak vydává posudek o zdravotním stavu osoby posudková komise MPSV. Výstupem jejich činnosti je posudek (resp. záznam o jednání). V odvolacím řízení je odvolacímu orgánu posudkovou komisí ve smyslu ustanovení § 9a odst. 3 zákona o zaměstnanosti poskytován pouze posudkový závěr, tedy jen ta část posudku, která neobsahuje žádné údaje o zdravotním stavu posuzované osoby. Odvolací orgán není informován o tom, z jakých podkladů posudková služba při vyhotovování posudku vycházela, jaká skutková zjištění učinila, ani jak tato zjištění vyhodnotila samostatně a v jejich vzájemné souvislosti. Z toho stěžovatel dovodil, že nemůže předložený posudek vyhodnotit z hlediska jeho relevance. Stěžovatel uvedl, že ve své podstatě posudek posudkové služby v řízení o příspěvku představuje závazné stanovisko, neboť se jedná o právní úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí krajského (obecního) úřadu. Úřad rozhodující o dávce je povinen v částech, které nejsou upraveny speciálními procesními normami, postupovat podle ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu, který úřadu ukládá v případě, kdy bylo v řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádět další dokazování a žádost zamítnout. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušit napadený rozsudek pro nezákonnost a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce podal ke kasační stížnosti své **vyjádření**, v němž uvedl, že se s napadeným rozsudkem plně ztotožňuje a považuje ho za správný a důvodný. Podle jeho názoru stěžovatel zjevně nesprávně zhodnotil způsob a účel rozhodování o dávce, neboť vycházel ze zcela nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Podle jeho názoru bylo stěžovatelovo rozhodnutí nesprávné, neboť buď nebyli osobně přítomni všichni účastníci řízení, nebo bylo řízení provedeno neodborně. Stěžovatel měl sám provést odborné šetření, na jehož podkladě mohl rozhodnout věcně správně, zejména pokud samotný posudek vykazoval podstatné vady správního rozhodnutí, a to nejenom formální, ale i faktické. Zejména tento posudek nebyl vyhotoven v součinnosti se samotnou žadatelkou, ani jejím ošetřujícím lékařem, resp. to z něho není zjištělné. Stejně tak žalobce nezjistil, kteří odborníci posudek vyhotovovali. Stěžovatel hodnotil důkazy bez patřičné kritiky, a proto jeho rozhodnutí vykazuje vady, pro něž je nepřezkoumatelné. Z uvedených důvodů žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správních spisů stěžovatele i prvoinstančního orgánu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti:

Ve správním spisu je založen výsledek posouzení stupně závislosti osoby pro účely příspěvku na péči provedeného posudkovou lékařkou Úřadu práce v Liberci ze dne 29. 10. 2007, zn. LPS/2007/4667-LB. Podle této listiny byla žadatelka ke dni 12. 9. 2007

posouzena ve stupni II, tj. středně těžké závislosti, přičemž jsou zde uvedeny jak úkony péče o vlastní osobu, tak i úkony soběstačnosti, při nichž potřebovala žadatelka pomoc.

Na základě tohoto posudku magistrát vydal dne 6. 2. 2008 rozhodnutí č. j. 59392/2007/LIB, jímž přiznal žadatelce příspěvek na péči ve výši 4000 Kč měsíčně od září 2007.

Proti tomuto prvoinstančnímu rozhodnutí se žadatelka odvolala z toho důvodu, že se považovala za osobu těžce závislou. Tvrdila, že její stav vyžaduje 24 hodinovou péči, kterou jí poskytují syn a snacha (K. a J. T.).

Z úmrtního listu vydaného matričním úřadem ve Vratislavicích nad Nisou vyplývá, že žadatelka zemřela dne 25. 9. 2008. Z přípisu stěžovatele ze dne 22. 8. 2008 založeného na č. l. 10 vyplývá, že žalobce J. T. (syn žadatelky) prohlásil, že chce pokračovat v odvolacím řízení i po úmrtí žadatelky.

Z posudkového závěru PK MPSV v Ústí nad Labem ze dne 24. 11. 2008, z něhož vycházelo napadené rozhodnutí stěžovatele, vyplývá, že k datu vydání prvoinstančního rozhodnutí nešlo o osobu, která se podle § 8 písm. c) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost), nýbrž o osobu, která se považuje za závislou ve stupni II (středně těžká závislost). Žadatelka potřebovala pomoc při více než 18 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti, avšak méně než 24 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti. Tato listina je opatřena podpisem předsedy komise MUDr. T. W. Dále je v ní uvedeno, že účastník řízení nebyl jednání přítomen a nebyl s posudkovým závěrem seznámen.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil jediný kasační důvod, kvůli němuž požaduje zrušení napadeného rozsudku, a tím je nezákonnost způsobená nesprávným posouzením právní otázky soudem v předchozím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Nejvyšší správní soud především obecně poznamenává, že nesprávné posouzení právní otázky může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

V posuzované věci směřovaly všechny stěžovatelem uplatněné námitky do samotného výkladu aplikovaných právních norem, na němž krajský soud založil své právní hodnocení případu. Jedná se především o ustanovení § 25 odst. 3, 4 zákona o sociálních službách ve znění účinném do 30. 6. 2009 a dále ustanovení § 9a zákona o

zaměstnanosti ve znění rovněž účinném do 30. 6. 2009. Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že s účinností od 1. 7. 2009 bylo ustanovení § 9a zákona o zaměstnanosti zrušeno novelou č. 478/2009 Sb. a kompetence k posuzování zdravotního stavu žadatelů o příspěvek na péči přešla v souvislosti s reformou lékařské posudkové služby z úřadů práce opět na okresní správy sociálního zabezpečení, pro účely odvolacího řízení pak byla ponechána příslušnost posudkových komisí MPSV. V posuzované věci bylo správními orgány i krajským soudem rozhodováno podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2009. Podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. n) bod 5. platilo, že úřad práce posuzuje pro účely poskytnutí dávek nebo mimořádných výhod podle zvláštních právních předpisů mj. i stupeň závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na péči. Předmětná ustanovení obou zákonů vyložená krajským soudem v napadeném rozsudku zněla následovně: podle § 9a zákona o zaměstnanosti platilo, že *„(1) na postup při vydání posudku podle § 8 odst. 1 písm. n) se nevztahuje správní řád, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci a ustanovení o spisu. (2) Lhůta pro vydání posudku podle § 8 odst. 1 písm. n) činí 30 kalendářních dnů, nestanoví-li orgán, který o posouzení požádal, lhůtu delší. Brání-li vydání posudku ve lhůtě podle věty první závažné důvody, sdělí úřad práce neprodleně tyto důvody orgánu, který o posouzení požádal; v těchto případech se lhůta podle věty první prodlužuje až o 30 kalendářních dnů, nestanoví-li orgán, který o posouzení požádal, jinou lhůtu. (3) Úřad práce zašle orgánu, který o vydání posudku podle § 8 odst. 1 písm. n) požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby. Zákon o sociálních službách upravoval průběh vedení řízení o příspěvku na péči, které vede obecní úřad obce s rozšířenou působností, v ustanovení § 25, které znělo takto: 1) Obecní úřad obce s rozšířenou působností provádí pro účely rozhodování o příspěvku sociální šetření, při kterém se zjišťuje schopnost samostatného života osoby v přirozeném sociálním prostředí z hlediska péče o vlastní osobu a soběstačnosti. Sociální šetření provádí sociální pracovník. (2) Obecní úřad obce s rozšířenou působností zašle příslušnému úřadu práce žádost o posouzení stupně závislosti osoby; součástí této žádosti je písemný záznam o sociálním šetření a kopie žádosti osoby o příspěvek. (3) Při posuzování stupně závislosti osoby vychází úřad práce ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. (4) Úřad práce sdělí příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností výsledek posouzení stupně závislosti osoby.*

Dikce uvedených ustanovení činila po dobu své účinnosti v praxi řadu problémů, čehož je důkazem i posuzovaná věc. Ačkoliv § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách zcela jednoznačně stanovoval kritéria, podle nichž měl být stupeň závislosti fyzické osoby na pomoci jiné fyzické osoby úřadem práce či posudkovou komisí MPSV posuzován, § 9a odst. 3 zákona o zaměstnanosti ve spojení s ustanovením § 25 odst. 4 zároveň znemožňovaly rozhodujícím správním orgánům přezkoumat dodržení těchto kritérií, podle nichž měl být posudek vypracován. Následkem toho pak není možné přezkoumat dodržení těchto kritérií ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu před správním soudem. Výsledek posouzení stupně závislosti osoby, který úřad práce i PK MPSV zasílají správním orgánům rozhodujícím o příspěvku na péči, totiž neobsahuje žádné informace o tom, podle jakých kritérií byl posuzován zdravotní stav a výsledně i stupeň závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby. Jak stěžovatel správně poznamenal, stupeň závislosti osoby pro účely příspěvku na péči posuzoval příslušný úřad práce, v odvolacím řízení pak vydává posudek o zdravotním stavu osoby posudková komise

MPSV. Výstupem jejich činnosti je posudek (resp. záznam o jednání), který je zároveň hlavním komplexním podkladem pro vydání rozhodnutí o příspěvku na péči. Vzhledem k tomu, že posudkový závěr obsažený ve výsledku posouzení stupně závislosti osoby je sám o sobě (tzn. bez zdůvodnění a hodnocení jednotlivých kritérií dle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, zejména skutečností zjištěných sociálním šetřením) nepřezkoumatelný, nelze zákonnost správního rozhodnutí přezkoumat dle podkladů obsažených ve správních spisech. Zároveň byla na základě uvedené právní úpravy významně oslabena procesní práva žadatele o příspěvek na péči, který se nemohl seznámit se záznamem o jednání posudkového lékaře úřadu práce či posudkové komise MPSV, což bylo mj. v rozporu s předchozí úpravou řízení o zvýšení důchodu pro bezmocnost, na nějž nová právní úprava představovaná zákonem o sociálních službách a konkrétně institutem příspěvku na péči obsahově navazuje.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud ve své předchozí judikatuře uvedená ustanovení vyložil tak, že i když příspěvek na péči vyplácený na základě zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, sleduje jiný cíl, než tomu bylo v případě zvýšení důchodu pro bezmocnost (§ 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení), jistě nebylo úmyslem zákonodárce novou úpravou snížit procesní standard při posuzování míry závislosti na pomoci jiné fyzické osoby, jež je pro řízení o příspěvku na péči a řízení o zvýšení důchodu pro bezmocnost v zásadě totožná. Je proto povinností krajských úřadů požadovat po posudkových komisích Ministerstva práce a sociálních věcí takové posudky, které budou na základě originální úvahy hodnotit a přezkoumávat předchozí posouzení stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby způsobem kvalitativně srovnatelným s praxí vžitou pro činnost totožných komisí při dřívějším hodnocení míry pomoci při životních úkonech v řízení o zvýšení důchodu pro bezmocnost (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 Ads 50/2009 - 63, přístupný na www.nssoud.cz). Dále Nejvyšší správní soud rovněž v jiné obdobné věci dovodil, že „posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v I. stupni i v řízení odvolacím musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Na výsledný lékařský posudek, který je v tomto řízení stěžejním důkazem, je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 Ads 57/2009 - 53, přístupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud rozumí stěžovatelským námitkám, že neměl k dispozici informace o tom, z jakých podkladů posudková služba při vyhotovování posudku vycházela, jaká skutková zjištění učinila, ani jak tato zjištění vyhodnotila samostatně a v jejich vzájemné souvislosti, a nemohl tak kvalitu posudku jako celku z uvedených hledisek zkoumat. Přesto však je nutno uzavřít, že ačkoliv tento stav byl v době rozhodování v souladu s platným právem, nic to nemůže změnit na tom, že rozhodnutí založené na takovýchto neúplných a kusých podkladech nelze soudem přezkoumat. V souladu s citovanou judikaturou, od níž se v posuzované věci Nejvyšší správní soud nemá důvod nikterak odchýlit, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tyto námitky – byť vycházející z tehdy platné a účinné právní úpravy – nejsou důvodné. Proto se Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem krajského soudu tvořícím ratio decidendi napadeného rozsudku, že stěžovatel i magistrát coby prvoinstanční orgán se dopustily vad řízení (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.), neboť skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech a vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud napadené rozhodnutí zrušil bez jednání pro vady řízení.

V této souvislosti je zřejmé, že se nedopustil ani vady řízení tím, že si nevyžádal posudkový spis žadatelky a neprovedl jím stěžovatelem navržený důkaz, neboť byly naplněny podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí (a případně i prvoinstančního rozhodnutí magistrátu) bez jednání dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Kromě uvedeného Nejvyšší správní soud považoval za nutné vypořádat stěžovatelovu námitku směřující k aplikaci ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které upravuje institut rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem. Stěžovatel tvrdí, že posudek posudkové služby v řízení o příspěvku na péči ve své podstatě představuje závazné stanovisko, a proto je třeba aplikovat ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu, podle něhož neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne, zjistí-li, že průběhu řízení o žádosti bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět. Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (§ 149 odst. 1 správního řádu). Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že na daný problém je třeba nahlížet ve dvou rovinách, a to v rovině materiální a formální. Materiálním znakem závazného stanoviska je zejména skutečnost, že se jedná o úkon správního orgánu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Formálním znakem závazného stanoviska je skutečnost, že musí být vydáno na základě zákona (tzn. zákonného zmocnění) a dále, že není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Jak dovozuje doktrína, označení závazného stanoviska v uvedeném smyslu může být různé a je dáno zvláštními složkovými předpisy správního práva (např. souhlas, vyjádření, posudek atd., viz k tomu např. Handrlíca, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Právní fórum, č. 10/2006, str. 366 an.). Kritérium závaznosti pro výrok správního rozhodnutí je přitom třeba vykládat tak, že ze zvláštního zákona (tj. složkového předpisu) musí vyplývat, že stanovisko je závazné pro správní orgán, který vydává rozhodnutí (viz k tomu Vedral, J. Správní řád. Komentář. Bova Polygon, Praha, 2006, str. 831). Posudek stupně závislosti na péči jiné fyzické osoby tato kritéria podle citované právní úpravy splňoval pouze částečně. Jedná se typově o úkon podle části čtvrté správního řádu, který není samostatným správním rozhodnutím, přičemž jeho obsahem je odborné vyjádření správního orgánu hodnotící zdravotní stav žadatele o příspěvek na péči coby skutkovou otázku daného řízení. Jak již bylo uvedeno, legální termín „posudek“ rovněž nevylučuje, že by mohlo jít o správní akt charakteru závazného stanoviska, jak tvrdí stěžovatel. V tomto rozsahu jsou kritéria závazného stanoviska použitelná i pro tento posudek. Naproti tomu jsou zde dva rozhodné deficity, které vylučují, aby tento posudek byl závazným stanoviskem dle ustanovení § 149 správního řádu.

Prvním deficitem je samotná otázka použitelnosti správního řádu na vydávání tohoto posudku. Dle citovaných ustanovení § 9a odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 6. 2009 platilo, že *na postup při vydání posudku podle § 8 odst. 1 písm. n) se nevztahuje správní řád, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci a ustanovení o spisu.*¹

¹ Od 1. 7. 2009 je aplikovatelnost správního řádu na vydávání posudků lékařské posudkové služby upravena jednotně v ustanovení § 16a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a to tak, že „Na postup při vydání posudku podle § 4 odst. 2 a § 8 odst. 1 až 8 se použije část čtvrtá správního řádu, s výjimkou ustanovení § 15 odst. 2 až 4, § 134, § 156 odst. 2 a § 158 odst. 2 správního řádu; obdobně přitom platí ustanovení § 17 a 38 správního řádu.“

Jelikož ustanovení § 149 správního řádu je systematicky zařazeno v části třetí správního řádu, která upravuje tzv. zvláštní ustanovení o správním řízení, nebylo toto ustanovení možno za účinnosti dané právní úpravy vzhledem k výše uvedenému vymezení aplikovatelnosti správního řádu použít pro vydávání posudků pro účely posouzení stupně závislosti žadatele o příspěvek na péči, neboť část třetí nebyla citována v uvedeném taxativním výčtu (§ 9a odst. 1 zákona o zaměstnanosti) institutů a systematických částí správního řádu použitelných i pro vydávání posudků. Druhým deficitem je absence výslovného zákonného příkazu závaznosti posudku pro výrokovou část správního rozhodnutí. Ani zákon o zaměstnanosti, ani zákon o sociálních službách tuto závaznost ve svých zněních s účinností do 30. 6. 2009 výslovně neupravovaly. Ačkoliv se jednalo o tzv. povinný důkaz, který jsou v souladu s ustanovením § 25 odst. 2 zákona o sociálních službách správní orgány povinny nechat pořídit a provést, přičemž je logické, že správní orgány si o stupni závislosti žadatele nemohou samy udělat úsudek, nebyla jeho závaznost pro výrok správního rozhodnutí dle právního stavu platného a účinného v době rozhodování správních orgánů zákonem výslovně stanovena.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k názoru, že posudek stupně závislosti fyzické osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči nesplňoval dle právního stavu účinného do 30. 6. 2009 kritéria závazného stanoviska dle ustanovení § 149 správního řádu a pravidla pro vydávání a přezkum závazných stanovisek se tedy na tento posudek nevztahovala. Přesto však Nejvyšší správní soud tímto právním závěrem nikterak nepopírá, že posudek stupně závislosti měl i podle uvedené právní úpravy některé obdobné znaky jako závazné stanovisko, přičemž lze se stěžovatelem souhlasit v tom, že správní orgány rozhodující o příspěvku na péči byly vázány těmito posudky lékařské posudkové služby při hodnocení stupně závislosti žadatele o příspěvek na péči. K tomu je třeba znovu podotknout, že uvedená argumentace se vztahuje pouze a výlučně k výkladu právní úpravy předmětných otázek účinné k datu vydání rozhodnutí stěžovatele, a to vzhledem k novelizaci ustanovení § 25 odst. 4 zákona o sociálních službách zákonem č. 206/2009 Sb. účinné k 1. 8. 2009.²

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal stěžovatelovy námitky důvodnými, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; to by však neměl ani v případě úspěchu v tomto řízení s ohledem na ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. Žalobce, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, neuplatnil žádné náklady řízení a ani ze spisu není zřejmé, že by mu takové náklady vznikly. Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

² Novelizované ustanovení § 25 odst. 4 zákona o sociálních službách zní takto: „Okresní správa sociálního zabezpečení sdělí příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností výsledek posouzení stupně závislosti osoby s uvedením úkonů, které osoba není schopna zvládat. Toto posouzení je součástí rozhodnutí o přiznání či zamítnutí příspěvku, které obdrží žadatel.“

V Brně dne 3. února 2010

Průcha
předseda senátu

JUDr. Petr