



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **V. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 6. 2009, č. j. 17 Ca 3/2009 - 21,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Úřadu městského obvodu Plzeň 2 (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 10. 9. 2008, č. j. 7288/2008/PPC, byl žalobci od července 2008 přiznán příspěvek na péči ve výši 2000 Kč s odůvodněním, že žalobce splňuje podmínky § 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“), a že z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než dvanácti úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti posuzovaných podle § 9 tohoto zákona, s tím, že u žalobce byl zjištěn I. stupeň závislosti na pomoci jiné fyzické osoby (lehká závislost) dle § 8 písm. a) zákona o sociálních službách. Vydání výše uvedeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo iniciováno žádostí žalobce ze dne 10. 7. 2008, č. j. 5808/2008/PPC, a vycházelo z provedeného sociálního šetření a posouzení stupně závislosti Úřadem práce v Plzni.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 25. 9. 2008 odvolání, ve kterém nesouhlasil s výší přiznaného příspěvku na péči a namítal, že jeho ošetřující praktická

lékařka nehodnotila objektivně jeho zdravotní stav. Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (dále jen „PK MPSV“), detašované pracoviště v Plzni, k žádosti žalovaného jako odvolacího orgánu pro účely odvolacího řízení dne 22. 10. 2008 posoudila zdravotní stav žalobce a shledala, že k datu 10. 7. 2008 a k datu vydání napadeného rozhodnutí nešlo o osobu, která se podle § 8 písm. b) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci fyzické osoby ve stupni II. (středně těžká závislost). Na základě tohoto posudkového závěru zamítl žalovaný odvolání žalobce ve smyslu § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodnutím ze dne 12. 1. 2009, č. j. SVZ/6836/08, a potvrdil napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, v níž požadoval, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. V žalobě žalobce namítal, že závěry vyhodnocení neodpovídají skutečnosti a jeho zdravotní stav nebyl co se týče možnosti úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti správně zhodnocen zejména proto, že jej nikdo z posudkových lékařů neviděl a nevyšetřil. Dále byla žalobcem namítána nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí, především pak nepřezkoumatelnost posudku PK MPSV, jež je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný pro svoji nedostatečnou objektivizaci. Žalobce také namítal, že i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je naprosto nesrozumitelné, neboť z něj není možné zjistit na základě jakých podkladů správní orgán dospěl ke svým závěrům.

V písemném vyjádření k žalobě ze dne 18. 3. 2009 vyjádřil žalovaný mimo jiné právní názor, že rozhodnutí o příspěvku na péči samo o sobě neznamená právní překážku výkonu povolání, a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen „s. ř. s.“). Žalovaný proto navrhl, aby žaloba byla odmítnuta s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a aby žádnému z účastníků řízení nebyla přiznána náhrada nákladů řízení.

Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda se ve věci soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného nejedná o kompetenční výlukou ve smyslu § 70 písm. d) s. ř. s. a dospěl k závěru, že se o kompetenční výlukou nejedná. Napadené rozhodnutí žalovaného se totiž týká nároku na peněžní dávku, kdy je nutno zkoumat, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro přiznání a následnou opakující se výplatu dávky za trvání stanovených podmínek.

Krajský soud dospěl při hodnocení napadeného rozhodnutí žalovaného k závěru, že žalovaný rozhodl na základě zcela nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť se při vyžádání posudku PK MPSV dle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), nezabýval skutečností, že tento posudek je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný, stejně jako posudek vyhotovený při řízení před správním orgánem prvního stupně. Krajský soud konstatoval, že nebyly shromážděny potřebné podklady ani při řízení před správním orgánem prvního stupně, neboť ve správním spisu byly založeny pouze lékařské zprávy předložené žalobcem v rámci odvolacího řízení. V této situaci nebylo možné zjistit, na základě jakých rozhodných skutečností byl vyhotoven posudek posudkového lékaře Úřadu práce v Plzni ze dne 3. 9. 2008 a posudek PK MPSV ze dne 22. 10. 2008.

Krajský soud ve svém rozhodnutí dále vyjádřil, že posudek úřadu práce a v podstatě i PK MPSV nelze považovat za objektivní, jelikož příslušný posudkový lékař (ani PK MPSV) žalobce vůbec neviděl a vlastně jen převzal obsah informace z posledního sociálního šetření ze dne 17. 7. 2008 založené ve spisu. Shodná pochybení spatřoval krajský soud také v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které postrádalo odkaz na jakoukoli rozhodnou skutečnost a dostalo se tak do rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Krajský soud také konstatoval, že žalovaný i správní orgán prvního stupně ve správním řízení nezjistili dostatečným způsobem a v souladu se zákonem (zejména s § 25 odst. 3 zákona o sociální péči) skutkový stav nezbytný pro vyhodnocení stupně závislosti žalobce na pomoci jiné fyzické osoby, čímž došlo k vadě řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Zároveň soud shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného spočívala také v tom, že se žalovaný vůbec nevypořádal s námitkami žalobce obsaženými v odvolání.

Na závěr krajský soud uvedl, že nelze připustit, aby tak závažné rozhodnutí, jako je rozhodnutí o příspěvku na péči, bylo vydáno pouze na základě sociálního šetření sociálním pracovníkem, bez zajištění dalších dostatečných podkladových materiálů, jak se stalo v této věci. Zdůraznil, že příspěvek na péči, upravený v zákoně o sociálních službách, navazuje obsahově na dávku zvýšení důchodu pro bezmocnost, která byla upravena v § 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, přičemž provázanost posuzování stupně bezmocnosti a stupně závislosti na pomoci jiné fyzické osoby je dána ustanovením § 120 zákona o sociálních službách. Proto je podle krajského soudu nezbytné, aby bylo postupováno v návazných souvislostech, jelikož se jedná *de facto* o dávky se stejným obsahem, kde v podstatě zůstává zachován princip vztahu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a soběstačnosti (sebeobsluhy) posuzované osoby.

Z výše uvedených důvodů zrušil krajský soud rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2009 a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 9. 2008 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zároveň rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel vyjádřil nesouhlas s právním názorem krajského soudu, že nebyly shromážděny potřebné podklady, ze kterých by vyplýval zdravotní stav posuzované osoby (žalobce).

V kasační stížnosti stěžovatel poukázal na § 16a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., ve kterém je uvedeno, že orgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu zašle orgánu, který o posouzení požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby. Posudek PK MPSV, který měl soud k dispozici, byl tudíž pouze výsledkem posouzení, který se zasílá správnímu orgánu, který o posouzení žádal. Kompletní posudek posuzované osoby zůstává součástí spisové dokumentace PK MPSV v Plzni a zpravidla obsahuje údaje, jejichž neexistenci krajský soud stěžovateli vytýká. Podle stěžovatele se jedná o údaje vysoce odborného charakteru z

oblasti zdravotnictví, které z logiky věci nepřísluší posuzovat nebo hodnotit úředníkům ani sociálním pracovníkům, kteří se účastní procesu správního řízení, resp. soudu, bez přibrání příslušného soudního znalce z daného oboru. Stěžovatel se tak domnívá, že argumentace krajského soudu, že stěžovatel neměl k dispozici objektivizovaný zdravotní stav žalobce není správná. To dovozuje z § 16a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., podle kterého se na řízení před PK MPSV ze správního řádu aplikují mj. ustanovení o spisu. Stěžovatel tak má za to, že je v pořádku, když spis PK MPSV je veden odděleně od správního spisu stěžovatele. Tento posudkový spis neměl krajský soud k dispozici, takže neprávem argumentuje ustanovením § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., když z hlediska vad řízení před správním orgánem užívá plurál - „nemá oporu ve spisech“. Podle názoru stěžovatele nebylo záměrem zákonodárce sloučit posudkové a rozhodovací procesy, které jsou založeny na rozdílné odbornosti předmětu a na rozdílné odborné erudovanosti pracovníků zajišťujících realizaci obou procesů. Z výše uvedeného tak podle stěžovatele vyplývá, že správní orgány obou stupňů postupovaly ve věci přiznání nároku příspěvku na péči u posuzované fyzické osoby v souladu s platnými právními předpisy. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský úřad požádal PK MPSV o vypracování posudku pro účely odvolacího řízení ve věci přiznání příspěvku na péči přípisem ze dne 6. 10. 2008. Posudková komise na tuto žádost reagovala dne 22. 10. 2008 přípisem označeným jako „Posouzení zdravotního stavu pro účely odvolacího řízení správního“ (dále jen „posudek“), který je svým způsobem záznamem o jednání posudkové komise. V úvodu tohoto dokumentu posudková komise specifikovala posuzovanou osobu - žalobce - a konstatovala, že žalobce nebyl přítomen jednání posudkové komise ani nebyl s posudkovým závěrem seznámen. Následuje část posudku označená jako „výrok a odůvodnění“, v níž posudková komise dospěla k závěru, že k datu žádosti žalobce o příspěvek na péči a k datu vydání správního rozhodnutí prvního stupně žalobce nepotřeboval každodenní pomoc nebo dohled při více než 18 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti, nýbrž pouze při více než 12 úkonech. Krajský úřad žalobce dne 27. 10. 2008 vyrozuměl o jeho právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Poté, co mu bylo toto vyrozumění doručeno, předložil žalobce stěžovateli další lékařské zprávy. Stěžovatel tedy požádal PK MPSV o doplnění posudku. Posudková komise v reakci na tuto žádost ze dne 17. 12. 2008 uvedla, že setrvává na svém závěru ze dne 22. 10. 2008, neboť neshledala důvody pro změnu již přijatého posudkového závěru.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení formálních náležitostí kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas a směřuje proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo a jedná za něj osoba se vzděláním podle § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v rozsahu kasačních důvodů uplatněných stěžovatelem (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel zejména namítal, že správní orgány obou stupňů postupovaly správně vzhledem ke znění ustanovení § 16a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., podle kterého „*orgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu zašle orgánu, který o posouzení požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby*“. Stěžovatel tvrdí, že v souladu s tímto ustanovením zůstává kompletní posudek PK MPSV součástí spisové dokumentace posudkové komise a krajský úřad, jako orgán sociálního zabezpečení, který si posudek vyžádal, obdrží pouze výsledek tohoto posouzení. Pouze v takové omezené podobě je pak posudek PK MPSV rovněž součástí správního spisu. Vzhledem k odlišné odborné erudovanosti pracovníků krajského úřadu na jedné straně a posudkové komise na straně druhé by podle stěžovatele jiný postup nebyl ani účelný.

Nejvyšší správní soud nejdříve konstatuje, že ustanovení namítané stěžovatelem jako rozhodující pro právní posouzení věci (§ 16a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb.) ve shora citovaném znění je pro posuzovanou věc nepoužitelné; soud posuzuje věc podle právního stavu ke dni vydání rozhodnutí napadeného žalobou (tj. stavu ke dni 12. 1. 2009), zatímco citované ustanovení ve znění užitým stěžovatelem nabylo účinnosti až dne 1. 7. 2009 (novela provedená zákonem č. 479/2008 Sb.).

V době, kdy byla napadená rozhodnutí vydána, pak platilo, že stěžovatel v postavení žalovaného jako správního orgánu druhého stupně musel vyžádat jako podklad pro své rozhodnutí posouzení stupně závislosti osoby žadatele na pomoci jiné osoby (§ 25 odst. 3 a § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách). Stupeň závislosti pro účely odvolacího řízení správního posuzuje na žádost krajského úřadu Ministerstvo práce a sociálních věcí, které pro tento účel zřizuje posudkové komise (§ 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. ve vztahu k § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách). V době vydání správního rozhodnutí žalovaného se pak na postup posudkových komisí MPSV vztahovalo ustanovení § 16a zákona č. 582/1991 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2009. Platilo, že na jejich postup se nevztahuje správní řád s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o spisu a ustanovení o vyloučení (odst. 1), dále byly stanoveny lhůty k vydání posudku (odst. 2), povinnost součinnosti pro posuzovanou osobu (odst. 3) a následky nečinnosti posuzované osoby (odst. 4). Složení posudkových komisí bylo stanoveno vyhláškou č. 182/1991 Sb. V posuzovaném období tak posudkové komise MPSV nebyly nikterak omezeny zákonem co se týká rozsahu či náležitostí jejich posudku vyhotovovaného pro účely odvolacího řízení správního, jenž představoval podklad pro rozhodnutí žalovaného krajského úřadu.

V judikatuře Nejvyššího správního soudu již bylo vyloženo, že rozhodnutí o příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách není vyloučeno ze soudního přezkumu na základě § 70 písm. d) s. ř. s. (rozsudek ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49, dostupný na www.nssoud.cz). Za této situace měl zákonodárce několik možností, jak zajistit přístup žadatele o dávku k soudu; v žádné z možných aplikovaných metod (jak známo lze soudnímu přezkumu podrobit buď podklad rozhodnutí, anebo je takovýto podklad přezkoumáván až jako součást konečného rozhodnutí ve věci) však nelze použít takovou právní regulaci řízení, která zabrání jednak žadateli seznat podrobnosti posouzení stupně závislosti, jednak soudnímu přezkumu. Metoda je otázkou volby zákonodárce,

pokud ovšem vykazuje deficity v tom či onom shora vymezeném požadavku ve vztahu k posuzované osobě či soudu, stíhá ji vada nepřezkoumatelnosti správního aktu.

Posudek PK MPSV představoval v odvolacím řízení správním rozhodující důkaz; jak vyložil již tento soud (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 - 67, dostupný na www.nssoud.cz) nejedná se svou povahou o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, poněvadž zejména jeho závaznost není zákonem deklarována (stanovena). Proto je třeba na tento posudek nahlížet jako na kterýkoli jiný důkazní prostředek, jehož správnost není presumována a jenž podléhá hodnocení správního orgánu, který jej vyžádal; a klást na něj požadavek přesvědčivosti a úplnosti. Posudek tak musí obsahovat nejen výrok, ale rovněž odkaz na doložený nález ošetřujícího lékaře, výsledek sociálního šetření, výsledek funkčních vyšetření a výsledek vlastního vyšetření posuzujícího lékaře či lékařů (§ 25 odst. 3 zákona o sociálních službách). Těmto požadavkům posudek PK MPSV nevyhovuje, neboť není prakticky vůbec odůvodněn. I kdyby již v době vydání napadeného rozhodnutí byl v účinnosti § 16a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. (účinný od 1. 7. 2009), nebylo by lze dovozovat, že posudek posudkové komise neměl být náležitě odůvodněný a tím i pro účastníky přesvědčivý (z hlediska požadovaného rozsahu odůvodnění srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 4 Ads 50/2009, dostupný na www.nssoud.cz).

Na tomto závěru nic nemění ani námitka stěžovatele, že podle § 16a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. se spis posudkové komise vede odděleně od spisu stěžovatele, neboť ani z tohoto ustanovení nijak nevyplývá, že by mělo negovat požadavky § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, tj. požadavky na to, z čeho má příslušné posouzení vycházet: 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). Skutečnost, že tyto požadavky byly respektovány, musí vyplývat z obsahu spisu, byť za využití pravidel ochrany údajů o zdravotním stavu posuzované osoby.

Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, který zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení, neboť bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo než kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítnout.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobci, který netvrdí, že by mu v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 18. března 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu