



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **N. R.**, zast. opatrovníkem Mgr. Ing. P. R., proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2009, č. j. 120820/ 2009/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2010, č. j. 4 Ca 28/2009 – 89,

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 také jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 30. 4. 2010, 4 Ca 28/2009 – 89 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2009, č.j. 120820/2009/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Poděbrady ze dne 26. 11. 2008, č. j. 11815/2008/POD (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“) ve věci snížení příspěvku na péči z 8000 Kč na 4000 Kč měsíčně ode dne 1. 12. 2008.

V napadeném rozhodnutí stěžovatel uvedl, že na žádost zástupce žalobkyně provedl sociální šetření, při kterém zjišťoval schopnost samostatného života žalobkyně v jejím přirozeném sociálním prostředí z hlediska péče o vlastní osobu a soběstačnosti. Následně žalovaný požádal posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, detašované pracoviště v Praze (dále jen „PK MPSV“) o posouzení zdravotního stavu žadatelky a o

stanovení stupně závislosti ve věci přiznání příspěvku na péči. PK MPSV na svém zasedání dne 23. 6. 2009 posoudila zdravotní stav žadatele a zjistila, že nejde o osobu, která se podle § 8 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost). Jde o osobu, která se podle § 8 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost). Podle § 28 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů se stupeň závislosti pro účely odvolacího řízení posuzuje na žádost krajského úřadu ministerstvo. PK MPSV posoudila stupeň závislosti žalobkyně ve stupni II – středně těžká závislost. Zástupce žalobkyně byl přítomen jednání komise dne 23. 6. 2006 a byl seznámen s jejími závěry. Proto stěžovatel odvolání žalobkyně zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

V **žalobě** proti napadenému rozhodnutí žalobkyně prostřednictvím svého opatrovníka shrnula fakta případu a průběh správního řízení a namítla tyto žalobní body. Stěžovatel se podle jeho názoru dopustil porušení ustanovení § 3 a § 50 odst. 4 správního řádu, neboť zjistil nedostatečně stav věci a takto zjištěný skutkový stav nesprávně posoudil. Ze sociálního šetření provedeného v souladu s ustanovením § 25 odst. 1 zákona o sociálních službách vyplývá, že žalobkyně nezvládá 26 úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti, a proto je závislou osobou na péči jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost). Přesto však vydal rozhodnutí, v němž uznal žalobkyni jako závislou pouze ve stupni II. (středně těžká závislost). Výsledek posouzení stupně závislosti osoby provedené úřadem práce, resp. v odvolacím řízení PK MPSV, je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu ve věci příspěvku na péči. Žalobkyně měla za to, že PK MPSV při hodnocení jejího stupně závislosti porušila jak ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, který stanovuje podklady, z nichž musí vycházet a s nimiž musí být posudek v souladu. Dále poukázala na ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb., který je pro PK MPSV závazný. Absurditu a nezákonnost hodnocení PK MPSV žalobkyně shledala v několika bodech jejího posudku. PK MPSV na jedné straně zjistila, že žalobkyně neumí číst a psát, ovšem na druhé straně zjistila, že zvládá vyplňování formulářů a tiskopisů. Dále PK MPSV dospěla k závěru, že mentálně postižená žalobkyně na úrovni šestiletého dítěte je schopna zvládnout způsobem požadovaným v § 1 odst. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb. provádění jednoduchého ošetření, které zahrnuje též provádění ošetření kůže, měření tělesné teploty, dodržování diety nebo vyhledání či přivolání pomoci, a to v naprostém rozporu s podklady, které měla k dispozici. Obdobně žalobkyně zpochybnila hodnocení PK MPSV a jeho zákonnost ve vztahu k úkonům uvedeným v čl. I. písm. r) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., které mj. předpokládá také zvládnutí rozpoznání správného léku (žalobkyně neumí číst), a dále v čl. II písm. i) a p) přílohy č. 1 citované vyhlášky, neboť hodnocení je v rozporu s výsledky sociálního šetření provedeného žalovaným i v rozporu s odbornými posudky. Další námitky žalobkyně směřovala proti průběhu správního řízení před stěžovatelem, neboť ten nepřerušil řízení, jak mu to ukládalo ustanovení § 26, § 28 zákona č. 108/2006 Sb. ve spojení s ustanovením § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu. Tím znemožnil žalobkyni domáhat se přezkumu jejích práv soudem. Dále stěžovatel porušil ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož byl povinen uvést podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, což však neučinil. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí.

Městský soud rozhodl o žalobě **napadeným rozsudkem**, jímž žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že se nejprve zabýval přípustností žaloby proti napadenému rozhodnutí. Dospěl k závěru, že podle ustanovení § 56c zákona č. 114/1988 Sb. jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení o dávkách sociální péče a o mimořádných výhodách občanů těžce zdravotně postiženým podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) – e) a dále rozhodnutí o odstranění tvrdosti podle § 2 odst. 2. Příspěvek na péči upravený zákonem o sociálních službách není zahrnut mezi dávky, v jejichž případě vyloučeno přezkoumání soudem. Městský soud přitom vyšel i ze stanoviska uvedeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49, podle něhož příspěvek na péči byl transformován z dávky důchodového zabezpečení – zvýšení důchodu pro bezmocnost upravené v ustanovení § 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, které podléhalo přezkumu ve správním soudnictví. Ze soudního přezkumu není toto rozhodnutí vyloučeno ve smyslu § 70 písm. d) a písm. f) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Městský soud se dále věnoval meritornímu hodnocení žalobních námitek ve vztahu k napadenému rozhodnutí. Přitom ze správního spisu zjistil, že v prvostupňovém správním řízení byla žalobkyně posouzena na základě posudku Úřadu práce v Nymburce ze dne 30. 12. 2008 jako osoba středně těžce závislá (II. stupeň). V odvolacím řízení byla žalobkyně posouzena žalovaným na sociálním šetření dne 31. 3. 2009, z něhož vyplynulo, že žalobkyně je fyzicky poměrně schopná, sama zvládne věci, které má dlouhodobým učením zafixované, ale neumí vyhodnotit a řešit nové situace. Stěžovatel si v odvolacím řízení rovněž vyžádal posudek PK MPSV v Praze, kterým bylo potvrzeno, že žalobkyně je osobou závislou na pomoci jiné osoby ve II. stupni (středně těžká závislost). Městský soud na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí trpí nedostatkem důvodů. Podle ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu je třeba v odůvodnění správního rozhodnutí uvést 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. Městský soud dal žalobkyni za pravdu v tom, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, jak se žalovaný vypořádal s rozpory mezi hodnocením stupně závislosti vyplývajícím ze sociálního šetření, které sám provedl, posudkem PK MPSV a s podklady, které získal od žalobkyně, resp. které byly součástí spisu. Žalovaný se neřídil vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, protože neposoudil ve smyslu § 1 odst. 2 citované vyhlášky, zda je osoba schopna dlouhodobě, samostatně a spolehlivě a opakovaně rozpoznat potřebu úkonů, úkon fyzicky provádět obvyklým způsobem a kontrolovat správnost prováděných úkonů. Pokud v odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo odkázáno pouze na posudek PK MPSV ze dne 23. 6. 2009, bylo možno odkázat pouze na výrok komise, který byl žalovanému PK MPSV zaslán. Obsahem správního spisu není totiž samotný posudek vypracovaný touto posudkovou komisí. Posouzení stupně závislosti musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Posudek musí vyhovovat požadavkům úplnosti a přesvědčivosti, které musí správní orgán zkoumat. V tomto případě neměl žalovaný posudek k dispozici, a proto vycházel z neúplných podkladů. V rámci přezkumu sám neprovedl zhodnocení dalších důkazů, které měl k dispozici, a pouhý odkaz na závěr posudku PK MPSV není dostačující pro srozumitelnost napadeného rozhodnutí. Na posudek PK MPSV je třeba nahlížet jako na kterýkoliv jiný důkazní prostředek. Z těchto důvodů zrušil městský soud napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., tj. pro vady řízení

spočívající jednak v nedostatku důvodů rozhodnutí, a jednak proto, že skutkový stav zjištěný stěžovatelem vyžadoval zásadní doplnění.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatel uvedl, že jej napadá kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s., a to ve výroku č. I. Stěžovatel proti napadenému rozsudku vznesl následující kasační námitky. V první řadě shrnul průběh obou správních řízení a poukázal na to, že si v řízení o odvolání vyžádal kompletní spis PK MPSV sestávající se z výroku o posouzení zdravotního stavu, protokolu o jednání a příloh s vyhodnocením jednotlivých úkonů. PK MPSV nevytváří „posudek“, tedy nějaký ucelený soubor úvah, jak požaduje soud, a stěžovatel ani nemá možnost v dalším řízení takový posudek získat, jak mu soud svým rozhodnutím uložil a zároveň vyzval žalobkyni k seznámení se spisem. Šetření PK MPSV se zásadně liší od předchozích tří šetření pouze v hodnocení závislosti péče o vlastní osobu v úkonech d), p), q) a r) přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. V hodnocení závislosti z hlediska její soběstačnosti se liší pouze v úkonu m) přílohy č. 1 téže vyhlášky. PK MPSV tedy shledala závislost na péči o vlastní osobu ve třech úkonech a závislost soběstačnosti v šestnácti úkonech, tj. celkem 19 úkonů. Případným přiznáním závislosti i ve výše popsanych úkonech, kterými se šetření liší, by bylo uznáno celkem 24 úkonů závislosti. Závislost III. stupně však lze přiznat pouze při více než 24 úkonech [§ 8 písm. c) zákona o sociálních službách]. Stěžovatel se s námitkami žalobkyně vypořádal; námitky však nebyly konkrétní a neobsahovaly návrhy důkazů nebo doplnění řízení. K tvrzení městského soudu, že měl být použit posudek vypracovaný pro potřeby soudního řízení vedeného pod sp. zn. 11 Nc 553/2008 o omezení způsobilosti žalobkyně k právním úkonům stěžovatel uvedl, že se jedná o zásadně odlišné řízení. Stěžejní námitkou stěžovatele je argument, že žalobou napadené rozhodnutí je podle § 68 písm. e) a § 70 písm. d), f) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumání. Podle § 56c písm. a) věty první zákona č. 114/1988 Sb. jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí o dávkách sociální péče. Prvoinstanční rozhodnutí je rozhodnutím o příspěvku na péči, tedy o sociální dávce. Toto rozhodnutí je vydáváno na základě stanovení stupně závislosti okresní správou sociálního zabezpečení spočívající v posouzení zdravotního stavu (§ 25 odst. 4 zákona o sociálních službách). Pokud městský soud při posouzení přípustnosti žaloby hodnotil dopad ustanovení § 70 odst. 1 písm. f) s. ř. s., měl se také zabývat stěžovatelem namítaným ustanovením § 70 odst. 1 písm. d) s. ř. s. které upravuje kompetenční výluk pro rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob (srv. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 233/01). Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a žalobu odmítl, anebo zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádal o přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti prostřednictvím svého opatrovníka uvedla, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem a odkazuje na jeho odůvodnění, resp. na odůvodnění svého vyjádření k žalobě. Dále uvedla, že příspěvek na péči není dávkou sociální péče a rozhodnutí o něm nelze subsumovat pod rozhodnutí, která jsou v důsledku ustanovení § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb. ze soudního přezkumu vyloučena. Příspěvek na péči je upraven zákonem o sociálních službách, zatímco dávky sociální péče jsou upraveny a taxativně vyjmenovány zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a jeho prováděcí vyhláškou MPSV č. 182/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. K podpoře svého právního názoru odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. 3 Ads 110/2009. Dále uvedla, že z rozsudku

téhož soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 3 Ads 48/2009 vyplývá, že na řízení o příspěvku na péči je třeba klást veškeré nároky, které správní řád orgánům rozhodujícím o příspěvku na péči ukládá. To se týká zejména nároků na úplnost zjištění skutkového stavu, na hodnocení důkazů a vypřádání se s jejich rozpory. Stejně tak je nezbytné vyžadovat, aby účastník řízení měl příležitost se seznámit se všemi podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti:

Ve spise prvoinstančního orgánu je založen záznam o šetření závislosti osoby na pomoci jiné osoby a o kontrole využívání příspěvku na péči ze dne 9. 7. 2008. Z tohoto podkladu vyplývá, že stran úkonů péče o vlastní osobu žalobkyně byla schopna rozeznat a rozbalit potraviny, přinést si stravu, najíst se. Dále zvládla ranní hygienu a koupání a sprchování, ale s dohledem. Naproti tomu nutnost dohledu byla shledána u střihání nehtů, výběru oblečení, při jednoduchém ošetření a dodržování léčebného režimu a orientaci ve známém prostředí. Stran úkonů soběstačnosti nezvládala zejména písemně komunikovat, orientovat se v čase a v hodnotě peněz. Jinak většinu úkonů týkající se vedení domácnosti zvládá s dohledem rodičů.

Z posudku Úřadu práce v Nymburku, lékařské posudkové služby (tzn. výsledku posouzení stupně závislosti osoby pro účely příspěvku na péči) ze dne 30. 10. 2008 vyplývá, že u žalobkyně byl zjištěn stupeň závislosti na pomoci jiné fyzické osoby ve II. stupni (středně těžká závislost). Podle tohoto posudku potřebovala žalobkyně pomoc při 7 úkonech péče o vlastní osobu a 13 úkonech soběstačnosti.

V prvoinstančním rozhodnutí Městský úřad Poděbrady rozhodl o snížení příspěvku na péči z 8000 Kč na 4000 Kč měsíčně ode dne 1. 12. 2008. V odůvodnění uvedl, že podle sociálního šetření provedeného dne 9. 7. 2008 v místě bydliště žalobkyně, z něhož vyplynulo, že žalobkyně nezvládá celkem 23 úkonů péče o vlastní osobu, z čehož vyplynul II. stupeň závislosti (středně těžká závislost). Dne 18. 11. 2008 byl zdravotní stav žalobkyně posouzen lékařem Úřadu práce v Nymburku se závěrem, že žalobkyně nezvládá 20 úkonů a jedná se tedy o II. stupeň (středně těžkou závislost). Na základě uvedených skutečností prvoinstanční orgán rozhodl o snížení příspěvku na péči, neboť žalobkyně byla osobou závislou na péči jiné fyzické osoby ve II. stupni závislosti.

Z kopie rozsudku Okresního soudu v Nymburku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 11 Nc 553/2008 – 74 vyplývá, že byla žalobkyně zcela zbavena způsobilosti k právním úkonům.

Ve spise je dále založen záznam ze sociálního šetření pracovníků stěžovatele ze dne 31. 3. 2009, z něhož vyplývá, že byla potvrzena zjištění učiněná prvoinstančním orgánem stran potřeby neustálého dohledu rodičů při většině úkonů při péči o vlastní osobu i při úkonech péče o domácnost. Dále byla zjištěna potřeba dohledu nad dodržováním pitného režimu, neboť žalobkyně by pila jen kupovanou limonádu, protože jí chutná, a neuvědomuje si důležitost příjmu jiných tekutin.

Podle posudkového závěru PK MPSV v Praze ze dne 23. 6. 2009, který byl sdělen stěžovateli a o nějž je opřeno i napadené rozhodnutí stěžovatele, v případě žalobkyně nešlo o osobu, která se podle § 8 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci

jiné fyzické osoby ve stupni III. (těžká závislost), ale o osobu, která se podle § 8 písm. b) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost). Potřebovala každodenní pomoc nebo dohled při více než 18 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti, avšak méně než při 24 úkonech.

Na žádost opatrovníka žalobkyně vyžádal stěžovatel plné znění protokolu o jednání PK MPSV v Praze spolu se seznamem úkonů hodnocení závislosti, které byly stěžovateli doručeny dne 23. 7. 2009, a umožnil opatrovníkovi se s těmito podklady seznámit. Podle protokolu o jednání PK MPSV v Praze hodnotila jiným způsobem než Úřad práce v Nymburce úkony péče o vlastní osobu uvedené pod písm. d), p), q) a r) přílohy č. 1 bodu I. vyhlášky č. 505/2006 Sb., a dále úkony soběstačnosti uvedené pod písm. l), o) q) přílohy č. 1 bodu II. citované vyhlášky. Z tohoto protokolu je patrné, že spolu s odvoláním předložila žalobkyně prostřednictvím svého opatrovníka znalecký posudek o duševním stavu vypracovaný MUDr. P. Š. a znalecký posudek z psychiatrie vypracovaný Psychiatrickou léčebnou Praze-Bohnicích.

Citované posudky jsou založeny ve správním spisu stěžovatele jako příloha odvolání a byly pořízeny pro účely řízení o zbavení způsobilosti žalobkyně k právním úkonům. Jak posudek MUDr. Š. ze dne 26. 6. 2008, tak i ústavní znalecký posudek z oboru zdravotnictví – psychiatrie vypracovaný PL Bohnice, shodně uvádějí, že žalobkyně trpí středně těžkou mentální retardací, přičemž nemůže činit plnohodnotně žádné právní úkony a nechápe ani plně smysl soudního jednání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského 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**.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud považoval za vhodné vyjádřit se k námitkám stěžovatele, které míří k popření samotné přípustnosti žaloby proti napadenému rozhodnutí stěžovatele. Podle ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Podle ustanovení § 70 písm. f) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny také úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Stěžovatel poukazuje na to, že městský soud se měl v napadeném rozsudku zabývat pouze přípustností z hlediska obou těchto kompetenčních výluk, nejen výlukou uvedenou v ustanovení § 70 písm. f) s. ř. s. K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na svou předchozí judikaturu v obdobných věcech, zejména na rozsudek ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49 (přístupný na www.nssoud.cz, publikován pod č. 2018/2010 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), z něhož vyplývá, že rozhodnutí o příspěvku na péči není úkonem správního orgánu, jehož vydání by záviselo výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby, a to z toho důvodu, že příslušný správní orgán v tomto řízení nevychází pouze z posudkového závěru posudkového lékaře, ale i z výsledku sociálního šetření a dalších podkladů uvedených v ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, které musí hodnotit podle principu volného hodnocení

důkazů. Rozhodnutí odvolacího orgánu o příspěvku na péči tedy není vyloučeno ze soudního přezkumu ani z důvodu kompetenční výluky v ustanovení § 70 odst. f) s. ř. s. (§ 56c zákona č. 114/1988 Sb., o kompetenci orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů tento typ dávky výslovně nezmiňuje), jak správně shledal městský soud, ani z důvodu kompetenční výluky podle ustanovení § 70 odst. d) s. ř. s. Městský soud tedy postupoval správně, když na základě podané žaloby podrobil napadené rozhodnutí stěžovatele meritornímu přezkumu.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval meritem napadeného rozsudku, tzn. rozhodovacími důvody, které vedly městský soud ke zrušení napadeného rozhodnutí žalované, a to vzhledem ke kasačním důvodům uplatněným stěžovatelem v kasační stížnosti. Městský soud zrušil napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost a vady řízení spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění. Prvním důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí byl argument, že PK MPSV na žádost žalovaného zaslala pouze dodatečně protokol o jednání, ale obsahem správního spisu není samotný posudek vypracovaný touto komisí. Stěžovatel namítl, že PK MPSV v tomto případě nepořizuje posudek jako určitý komplexní soubor úvah, a stěžovatel ani nemá možnost takový posudek získat. Nejvyšší správní soud k tomu v první řadě uvádí, že právní rámec posuzování závislosti osoby na péči je upraven s účinností od 1. 7. 2009 především v ustanovení § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 582/1991 Sb., podle něhož okresní správy sociálního zabezpečení (dříve úřady práce) posuzují stupeň závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na péči. Ministerstvo posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního a odvolacího řízení správního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise. Náležitosti „posudku“ vydávaného okresní správou sociálního zabezpečení (resp. úřadem práce) a v odvolacím řízení správním PK MPSV, byly až do 30. 6. 2009 právní úpravou definovány v ustanovení § 16a zákona č. 582/1991 Sb. pouze negativním odkazem na správní řád, který se na vydávání posudků nevztahoval, a to s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o spisu a ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci.

Nejvyšší správní soud zde musí dát za pravdu stěžovateli v tom směru, že PK MPSV skutečně nevydává „posudek“ ve formě písemného kvalifikovaného podkladu pro rozhodnutí nesoucího tento název, ale ve formě protokolu o jednání, v němž je dokumentován proces porovnání posudku, posudkový závěr a jeho odůvodnění. Jak Nejvyšší správní soud již v jiném rozsudku konstatoval, v období do 30. 6. 2009 posudkové komise MPSV podávající posudek pro účely řízení odvolacího, před krajským úřadem nebyly nikterak omezeny v rozsahu či náležitostech posudku, který měly tomuto orgánu předložit (srv. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009 - 127, přístupný na www.nssoud.cz). Ze správního spisu stěžovatele navíc vyplývá, že posudek PK MPSV (v podobě výše zmíněného protokolu o jednání) byl stěžovateli doručen dne 23. 7. 2009 a opatrovník žalobkyně se s posudkem měl možnost seznámit před vydáním rozhodnutí stěžovatele. Městskému soudu tedy nelze přisvědčit v tom, že obsahem správního spisu nebyl samotný posudek PK MPSV. Naopak, v tomto ohledu nelze stěžovateli v jeho postupu nic vytknout.

Stran druhého rozhodovacího důvodu, pro nějž městský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele (tzn. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů), je třeba uvést následující. Ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb. upravuje výčet podkladů, o něž se má opírat posouzení závislosti osoby na péči pro účely rozhodnutí o příspěvku na péči. Toto ustanovení výslovně uvádí, že „*při posuzování stupně závislosti osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení (do 30. 6. 2009 úřad práce – pozn. NSS) 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*“. Jak Nejvyšší správní soud dovodil ve své dosavadní judikatuře, je na posudek závislosti osoby na péči třeba nahlížet jako na kterýkoli jiný důkazní prostředek, neboť se jedná sice o tzv. povinný důkaz, nicméně nikoliv o závazné stanovisko či závazný podklad rozhodnutí (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 - 128, přístupný na www.nssoud.cz). Především tedy pak jako takový podléhá hodnocení správního orgánu, a proto je třeba na něj klást požadavek přesvědčivosti a úplnosti, jak vykrystaloval v letité judikatuře soudů rozhodujících ve věcech přezkumu orgánů sociálního zabezpečení. Podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v odůvodnění správního rozhodnutí „*...se 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*“. K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán tedy může dospět jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči. Hodnocení správních orgánů sice nepodléhá odborné lékařské závěry posudků, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti. Toto omezení však správní orgány nezavazuje povinnosti hodnotit ve správním řízení provedené důkazy a tudíž i správnosti posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009 - 128, dále také rozsudek ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009 - 104, přístupné na www.nssoud.cz). Aby správní orgán (stěžovatel či prvoinstanční orgán) mohly vyhodnotit přesvědčivost a úplnost předloženého posudku, musí být posudek přezkoumatelný vzhledem ke svým zákonem stanoveným podkladům vymezeným v citovaném ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách (které platí jak pro posudek závislosti v prvoinstančním, tak i per analogiam v odvolacím řízení). Jak Nejvyšší správní soud shledal v posuzované věci, posudek PK MPSV ani posudek lékaře Úřadu práce v Nymburku takto přezkoumatelné nebyly. Navíc se oba posudky rozcházeły v hodnocení některých úkonů, konkrétně čtyřech úkonech péče o vlastní osobu a třech úkonech soběstačnosti vymezených zákonem o sociálních službách a konkretizovaných vyhláškou č. 505/2006 Sb. Jakkoliv se vlastní výsledek posouzení (tzn. posudkový závěr) obou posudků nelišil, neboť jak úřad práce, tak i PK MPSV zhodnotily zdravotní stav žalobkyně jako II. stupeň závislosti (středně těžká závislost), měly být tyto významné rozdíly v hodnocení závislosti posuzované žalobkyně odstraňovány dalším dokazováním v řízení před stěžovatelem. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s tím, že tyto nedostatky napadeného rozhodnutí způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jak správně (byť nikoliv úplně přehledně) uvedl městský soud v napadeném rozsudku. Tento důvod ob stojí jako kasační důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí i samostatně.

Nejvyšší správní soud zároveň musí na druhé straně dát za pravdu stěžovateli v tom, že jeho povinností nebylo provádět důkaz znaleckým posudkem MUDr. Š. ze dne 26. 6. 2008 z řízení o zbavení způsobilosti k právním úkonům ani revizním posudkem Psychiatrické léčebny Praha 8 - Bohnice. Podle ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu sice platí, že lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Rozsah podkladů pro posouzení závislosti osoby na péči je však v řízení o příspěvku na péči modifikován citovaným ustanovením § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, které představuje taxativní výčet podkladů, které mají být v posudku zohledněny. Žalobkyní namítané lékařské znalecké posudky nespádají do uvedeného výčtu podkladů pro posouzení závislosti osoby na péči. Navíc je nutno poukázat na zjevný nesoulad mezi účelem posudku zabývajícího se způsobilostí zdravotně těžce postižené osoby a účelem posudku zabývajícího se její závislostí na péči; v tomto ohledu Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že tyto posudky byly pořízeny pro zásadně odlišné řízení (tj. civilní řízení o zbavení způsobilosti žalobkyně k právním úkonům), a z toho vyplývá i jejich vypovídací hodnota a relevance coby podkladů pro rozhodnutí. I kdyby tedy tyto žalobkyní namítané lékařské posudky vypovídaly o zdravotním stavu odlišně než posudky pořízené lékařskou posudkovou službou MPSV v řízení o přiznání příspěvku na péči, nejsou správní orgány oprávněny z nich získané poznatky o zdravotním stavu posuzované osoby zohlednit v rozhodnutí o příspěvku na péči. Jestliže tedy městský soud uvedl, že stěžovatel „*neprovedl zhodnocení dalších důkazů, které měl k dispozici*“, pak se tento pokyn rozhodně nevztahuje na uvedené dva lékařské posudky, jejichž hodnocení požadovala žalobkyně. Naproti tomu, stěžovatel mohl k námitkám opatrovníka žalobkyně vyžádat např. tzv. srovnávací posudek od jiného detašovaného pracoviště PK MPSV.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je správný, neboť byl dán alespoň jeden z městským soudem uvedených důvodů pro zrušení napadeného rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud ovšem zároveň musel korigovat některé úvahy městského soudu, které nebyly správné. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalobkyně, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady řízení neuplatnila a ani ze spisu není zřejmé, že by jí takové náklady vznikly. Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 15. prosince 2010

JUDr. Petr Průcha

