



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **L. P.**, zastoupený obecným zmocněncem L. P., proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2022, č. j. 41 A 24/2021 - 85,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2022, č. j. 41 A 24/2021 - 85, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 8. 2021, č. j. MPSV-2021/137047-920, změnil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Jihlavě ze dne 18. 2. 2013, č. j. MPSV-UP/272270/13/AIS-SSL, tak, že se žalobci od září 2021 odnímá příspěvek na péči, neboť došlo k porušení § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „*zákon o sociálních službách*“).

[2] Žalovaný ve věci rozhodoval již počtvrté; jeho předcházející rozhodnutí v této věci byla opakovaně rušena krajským soudem, resp. Nejvyšším správním soudem. V nynějším řízení byl žalovaný povinen respektovat závazný právní názor vyslovený v rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“) ze dne 3. 6. 2020, č. j. 41 A 41/2019 - 86 (dále jen „*zrušující rozsudek*“), proti kterému žalovaný nepodal kasační stížnost.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 14. 9. 2022, č. j. 41 A 24/2021 - 85, rozhodnutí žalovaného specifikované v odstavci [1] zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku. Ve zrušujícím rozsudku krajský soud zdůraznil, že k řádnému zjištění skutkového stavu je nutné, aby posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise“) žalobce navštívila v jeho domácnosti a tam učinila úkony za účelem komplexního zjištění psychického onemocnění žalobce v rozhodné době, tedy v letech 2013 až 2015. Poznatky diagnózy neurotické poruchy pak měla individualizovat na osobu žalobce a následně měla vyhodnotit relevanci údajů žalobce a jeho rodičů o žalobcově chování v bytě i mimo něj. Podle zrušujícího rozsudku totiž nebylo jasné, zda se žalobce nedostavuje k jednání posudkové komise z objektivních důvodů daných jeho zdravotním stavem, nebo zda sám nechce, resp. mu to neumožňuje jeho rodina. Současně bylo dle zrušujícího rozsudku nutné, aby vyšetření provedl lékař z oboru psychiatrie. Na základě tohoto vyšetření měla posudková komise vydat nový posudek a žalovaný pak znovu rozhodnout.

[4] Žalovaný ve svém rozhodnutí připustil, že ke splnění požadavků vyslovených v závazném právním názoru zrušujícího rozsudku nedošlo (jelikož posudková komise žalobce v jeho domácnosti nenavštívila). Krajský soud tak posuzoval, zda se v projednávané věci uplatní některá z výjimek ze závaznosti vysloveného právního názoru. Dospěl k závěru, že v projednávané věci nedošlo ke změně relevantní právní úpravy ani judikatury. Jedinou aplikovatelnou výjimkou z vázanosti závazným právním názorem zrušujícího rozsudku tedy byla případná změna skutkového stavu v takovém rozsahu, že by se soudem vyslovený právní názor stal neaplikovatelným. Takovou změnou nicméně dle krajského soudu nemůže být postoj posudkových lékařů, kteří odmítli vyhovět žádostem žalovaného, aby žalobce navštívili v jeho domácnosti. Tento postup se odvíjí od interních předpisů, které nemohou mít žádný vliv na kasační závaznost rozsudku. Interní předpisy nepřesahují vnitřní strukturu žalovaného a nemohou jakkoli dopadat na žalobce či „přebít“ závazný právní názor zrušujícího rozsudku.

[5] Dle krajského soudu je věcí žalovaného, jak si vnitřně nastaví pracovněprávní vztahy s posudkovými lékaři. Žalovaný měl povinnost všemi rozumně dostupnými prostředky zajistit naplnění závazného právního názoru zrušujícího rozsudku; měl tedy přistoupit k úpravám pracovněprávních vztahů s posudkovými lékaři tak, aby překážku pro návštěvu žalobce v jeho domácím prostředí odstranil. Krajský soud dodal, že v minulosti již posudkový lékař (českobudějovické posudkové komise) žalobce v jeho domácnosti navštívil, a zjevně proto nejde o nepřekonatelný problém. Krajský soud nepřehlédl, že žalovaný opakovaně žádal posudkovou komisi o návštěvu žalobce v jeho domácím prostředí. Žalovaný nicméně neměl na snahu naplnit závazný právní názor rezignovat, jak nakonec učinil. Důsledkem pak bylo žalobci dané „ultimátum“ spojené s hrozbou odnětí příspěvku na péči (s ohledem na posudkovou komisi uváděnou nesoučinností žalobce), ve které nakonec věc vyústila.

[6] Dále krajský soud konstatoval, že posudková komise přenesla odpovědnost za výsledek řízení na žalobce, v čemž krajský soud spatřoval jednání hraničící se svévolí. Posudková komise vycházela z toho, že se žalobce dostavoval na hematologii a psychiatrii, a proto se mohl dostavit i na její jednání. Uvedené skutečnosti nicméně neměly vliv na závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku. Navíc se dle krajského soudu jedná o nepřesvědčivý a zjednodušující postoj, jelikož na uvedená vyšetření žalobce

pokračování

dopravovala lékařem objednaná sanitka s doprovodem. Z jednání posudkové komise se žalobce vždy omluvil, přičemž tak nečinil obstrukčně, jelikož odkazoval na svůj zdravotní stav. Co se týče posudkovou komisí navrhované diagnostické hospitalizace, šlo podle krajského soudu jen o „úrok stranou“, který závazný právní názor zrušujícího rozsudku nemohl naplnit.

[7] Krajský soud ustanovil ve věci znalce z oboru posudkového lékařství, a to s cílem získat bližší informace o zdravotním stavu a situaci žalobce a směřovat věc k finálnímu rozuzlení. Krajský soud tak v napadeném rozsudku dále obsáhle rekapituloval závěry znaleckého posudku a výpověď znalce u jednání, které se před krajským soudem konalo dne 14. 9. 2022.

[8] Proti výše uvedenému rozsudku podává žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, jelikož krajský soud bez odůvodnění *„přiznává samotným tvrzením žalobce stejnou či vyšší hodnotu, než skutečností, které byly, případně měly být žalobcem v řízení doloženy.“* Nepřezkoumatelné je rovněž vypořádání se s argumentací stěžovatele týkající se nemožnosti splnění závazného právního názoru zrušujícího rozsudku. Dále stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil rozsah povinností žadatele o příspěvek na péči včetně povinnosti osvědčit tvrzené skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, a dále rozsah *„možností a povinností“* správních orgánů.

[10] Stěžovatel zpochybňuje závěry znaleckého posudku vypracovaného v řízení u krajského soudu a zabývá se hodnocením zvládnutí jednotlivých životních potřeb za účelem přiznání příspěvku na péči. Má za to, že opakovaně vysvětlil právní limity možnosti vyšetření žalobce v jeho domácnosti a shrnuje, že nedisponuje právními prostředky, jak posudkové lékaře k vyšetření v domácnosti vyslat. Vyslat lze totiž pouze předsedu a tajemníka posudkové komise, kteří jsou zaměstnanci stěžovatele. Požadavek krajského soudu na úpravu pracovněprávních vztahů s posudkovými lékaři není namístě, jelikož se jedná o dvoustranné právní jednání a jeho úprava tedy není jen na vůli stěžovatele. Jiné řešení krajský soud nenabízí, přičemž odhlíží od řady praktických faktorů. Současně krajský soud pomíjí stěžovatelem nabízenou možnost vyšetření žalobce v nemocnici. Postup krajského soudu tak stěžovatel považuje za nepřiměřený a nemající oporu v právních předpisech.

[11] Dále se stěžovatel opětovně zabývá důvody opakovaného nedostavení se žalobce k jednání posudkové komise a alternativami vyšetření žalobce psychiatrem v jeho domácnosti. K úvaze krajského soudu, dle níž mohl stěžovatel brojit kasační stížností již proti zrušujícímu rozsudku, stěžovatel uvádí, že se snažil postupovat v souladu s tam vysloveným závazným právním názorem. Závazný právní názor tedy svévolně neignoroval a uplatnil všechny postupy, které mu zákon umožňuje. Pokud krajský soud trvá na doslovném postupu dle závazného právního názoru zrušujícího rozsudku, je namístě podání kasační stížnosti až proti nyní napadenému rozsudku.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvádí, že stěžovatel „ignoroval“ zrušující rozsudek. Prostřednictvím interních předpisů nemůže docházet k zúžení oprávnění či povinností správních orgánů stanovených zákonem, ani nelze s odkazem na ně „ignorovat“ rozhodnutí soudu. Stěžovatel měl možnost se v řízení u krajského soudu vyjádřit ke znaleckému posudku a pokládat znalci doplňující otázky, tohoto práva však nevyužil. Všechny kasační námitky týkající se znaleckého posudku jsou tak v řízení o kasační stížnosti nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Nadto, znalec měl dostatek relevantních podkladů z rozhodného období pro vyhotovení znaleckého posudku. Žalobce nesouhlasí s tím, že se stěžovatel snažil dostat svým povinnostem. Dále žalobce obsáhle popisuje důvody, pro které se nemohl dostavit k jednání posudkové komise a vyjadřuje se k hodnocení zvládání životních potřeb za účelem přiznání příspěvku na péči.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s příslušným vysokoškolským právnickým vzděláním.

[14] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud posoudit námitky uplatněné v kasační stížnosti, musel posoudit otázku její přijatelnosti. Přijatelnost je obecně dána v případech, k nimž se judikatura doposud nevyjádřila, v nichž existuje judikatura rozporná (nejednotná), nebo je potřeba učinit judikaturní odklon. Dále přijatelnost zakládá rovněž zásadní pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 – 28, č. 4219/2021 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pro úplnost lze dodat, že uvedená judikatorně ustálená kritéria přijatelnosti kasační stížnosti, vycházející z citovaného usnesení č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu zdejší soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz výše rovněž odkazované usnesení č. j. 9 As 83/2021 – 28).

[15] V nyní projednávané věci je stěžovatelem žalovaný správní orgán. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze i v takovém případě považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval konstantní a bezrozpornou soudní judikaturu (srov. rozsudek ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 – 59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

[16] Stěžovatel se výslovně k přijatelnosti kasační stížnosti nevyjádřil. V kasační stížnosti nicméně namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, což (pokud by tato námitka byla důvodná) by byla tak závažná vada, že by vždy představovala důvod přijatelnosti. Stěžovatel bez bližšího upřesnění namítá, že soud bez odůvodnění „přiznává samotným tvrzením žalobce stejnou či vyšší hodnotu, než skutečností, které byly, případně měly být žalobcem v řízení doloženy.“ Dále uvádí, že se krajský soud nevypořádal s argumentací stěžovatele týkající se nemožnosti splnění závazného právního názoru zrušujícího rozsudku. Nejvyšší správní soud však shledal rozsudek krajského soudu v tomto směru řádně, srozumitelně a logicky odůvodněný. Co se týče namítaného nevypořádání stěžovatelovy

pokračování

argumentace, v obecné rovině platí, že nepřezkoumatelnost rozsudku může způsobit i chybné vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 - 61). V posuzované věci se nicméně krajský soud tvrzením stěžovatele o nemožnosti následovat závazný právní názor zabýval, a to zejména v odstavci 53 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se tak s těmito tvrzeními stěžovatele neztotožňuje a přijatelnost kasační stížnosti v souvislosti s nimi neshledal.

[17] Nepřezkoumatelností rozsudku je však Nejvyšší správní soud povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námítky stěžovatele. Nejvyšší správní soud tak dále posuzoval, zda napadený rozsudek splňuje všechna kritéria přezkoumatelnosti.

[18] Krajský soud v odstavcích 62 a 63 napadeného rozsudku konstatoval, že stěžovatel „*bude muset posoudit, zda mu znalecký posudek (vypracovaný v řízení u krajského soudu – pozn. NSS) a výslech znalce poskytují dostatečnou oporu pro určitý konkrétní závěr o stupni závislosti žalobce na pomoci jiné osoby. Pokud na jejich základě dojde k závěru, že je žalobce závislý na pomoci jiné osoby ve II. stupni nebo dokonce ve III. stupni (...), pak odpovídajícím způsobem podle § 90 odst. 1 správního řádu rozhodne o odvolání žalobce v jeho prospěch. Pokud naopak dojde k tomu, že mu znalecký posudek a výslech znalce neumožňují vydat pozitivní rozhodnutí pro žalobce, pak již bude muset splnit závazný právní názor plynoucí z posledního rozsudku krajského soudu (...). Znalecký posudek a výslech znalce pak budou jedněmi z více podkladů – spolu se zjištěními při návštěvě posudkové komise, kde jeden z jejích členů bude psychiatr, v přirozeném domácím prostředí žalobce - na jejichž základě posudková komise vyhotoví nový posudek, se kterým pak žalovaný bude pracovat při novém posouzení věci.*“ Z citovaného vyplývá, že krajský soud stěžovatele zavázal k vyhodnocení závěrů znaleckého posudku a v návaznosti na to buď ke změně rozhodnutí stěžovatele ve prospěch žalobce nebo k provedení vyšetření žalobce v jeho domácnosti posudkovou komisí, jejímž členem bude psychiatr.

[19] V odůvodnění napadeného rozsudku tedy krajský soud nejprve konstatoval, že závazný právní názor zrušujícího rozsudku – který krajský soud vyložil jako povinnost vyšetřit žalobce v jeho domácnosti posudkovou komisí, jejímž členem bude psychiatr – nelze obcházet jinými formami vyšetření žalobce a že pro jeho naplnění je nezbytné provést vyšetření žalobce právě tímto způsobem (viz např. odstavce 53, 55, 57 či 58 napadeného rozsudku). Následně ve výše citované pasáži připustil jinou možnost, a to posouzení zdravotního stavu žalobce na základě znaleckého posudku vyhotoveného v řízení u krajského soudu. Současně možnost postupovat jen na základě závěrů znaleckého posudku (bez vyšetření žalobce v jeho domácnosti posudkovou komisí) krajský soud stěžovateli poskytl pouze pro případ, že stěžovatel závěry znaleckého posudku vyhodnotí tak, že žalobci náleží příspěvek na péči pro stupeň závislosti II nebo III.

[20] Výše uvedené závěry krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za nepřezkoumatelné. Znalecký posudek buď může poskytovat dostatečné informace o zdravotním stavu žalobce pro posouzení nároku na přiznání příspěvku na péči, nebo nikoli. Pokud lze ze znaleckého posudku zjistit dostatečné informace o zdravotním stavu žalobce pro posouzení nároku na příspěvek na péči, je na stěžovateli, jak bude

znalecký posudek hodnotit a jaké konkrétní závěry z něj vyvodí. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že správním soudům nepřísluší zavazovat správní orgán v tom, jaké konkrétní důkazy má provést a jak má tyto důkazy hodnotit. Soud je toliko oprávněn uložit správnímu orgánu doplnit zjištění konkrétních skutkových okolností věci; jakými důkazními prostředky se tak stane, je plně v pravomoci správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 5 Afs 165/2005 - 96). Krajský soud tedy nemůže konstatovat, že znalecký posudek poskytuje dostatečné informace o zdravotním stavu žalobce pro určitý (pro žalobce příznivý) závěr a že pro závěr jiný (pro žalobce nepříznivý) znalecký posudek dostatečné informace neposkytuje a je nutné provést další vyšetření.

[21] Takovým postupem by krajský soud nepřipustně zasahoval do věcné působnosti stěžovatele a postupoval (mimo jiné) v rozporu s principem dělby moci. Jeho úlohou je totiž přezkum žalobou napadeného správního rozhodnutí při respektování kasačního principu. Jeho úlohou naopak není, aby sám činnost správního orgánu (včetně zjišťování skutkového stavu) bez dalšího nahrazoval, což by odpovídalo principu apelačnímu (na němž však soudní řád správní nestojí).

[22] Z napadeného rozsudku tak není jednoznačně patrné, zda krajský soud znalecký posudek považoval za důkaz, na jehož základě může stěžovatel rozhodnout o stupni závislosti žalobce na pomoci jiné osoby a potažmo o nároku na příspěvek na péči, aniž by posudková komise provedla další vyšetření (včetně vyšetření žalobce v jeho domácnosti), anebo zda je dle krajského soudu nutné provést vyšetření žalobce v jeho domácnosti a zjištění z tohoto vyšetření případně konfrontovat se závěry znaleckého posudku. S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek je zatížen vadou nepřezkoumatelnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost je tedy přijatelná, a je i důvodná.

[24] Nad rámec nutného Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud vyložil závazný právní názor zrušujícího rozsudku nesprávně. Úkolem stěžovatele bylo doplnit skutková zjištění tak, aby bylo možné komplexně zhodnotit psychický stav žalobce. Bylo však na stěžovateli, jakým konkrétním způsobem skutková zjištění doplní. Jak vyplývá z již výše citovaného rozsudku zdejšího soudu č. j. 5 Afs 165/2005 - 96, soud je oprávněn uložit správnímu orgánu pouze doplnit zjištění konkrétních skutkových okolností věci, avšak nemůže správní orgán zavázat k provedení konkrétních důkazů. Krajský soud tak mohl ve zrušujícím rozsudku stěžovateli pouze doporučit, jaké konkrétní důkazy má za účelem komplexního zjištění psychického stavu žalobce provést, nemohl jej však k provedení dokazování konkrétním způsobem zavázat. Pokud krajský soud ve zrušujícím rozsudku stěžovateli uložil, aby posudková komise vyšetřila žalobce v jeho domácnosti, resp. pokud stěžovateli uložil povinnost vycházet při rozhodování z posudku posudkové komise vydaného na základě vyšetření žalobce v jeho domácnosti, mohlo se jednat pouze o doporučení dalšího postupu, ale nikoli o závazný právní názor. V nynějším řízení pak měl krajský soud posoudit, zda stěžovatel zjistil skutkový stav dostatečně a při svém rozhodování z takto zjištěného skutkového stavu vycházel.

[25] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek je z důvodů shrnutých výše zatížen vadou nepřezkoumatelnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto postupem

pokračování

podle § 110 odst. 1, věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[26] V průběhu dalšího řízení krajský soud posoudí, zda stěžovatel respektoval závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku, a to s přihlédnutím k judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. již výše zmíněný rozsudek č. j. 5 Afs 165/2005 - 96). Dospěje-li k tomu, že stěžovatel postupoval v rozporu se závazným právním názorem zrušujícího rozsudku (nebo shledá-li jinou vadu, pro kterou je nutné rozhodnutí stěžovatele zrušit), uloží stěžovateli jednoznačně a přezkoumatelně, jak má v dalším řízení postupovat. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. března 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu