



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **P. Š.**, zastoupený Danou Štollovou, Nerudova 876, Sokolov, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2007, č.j. 843/SZ/07, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 2. 2009, č. j. 17 Ca 41/2007 – 69,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 4. 7. 2007, č.j. 843/SZ/07 a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Sokolov, odboru sociálních věcí a zdravotnictví č.j. SVZ/3765/2007/Lk ze dne 17. 4. 2007, jímž prvostupňový správní orgán přiznal žalobci příspěvek na péči pro občany s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem ve výši 4000 Kč měsíčně.

Krajský soud v Plzni vycházel z následujícího skutkového stavu:

Žalobce požádal dne 15. 1. 2007 o zvýšení příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále „zákon č. 108/2006 Sb.“). Za účinnosti zákona č. 100/1988 Sb. bylo žalobci přiznáno zvýšení důchodu pro převážnou bezmocnost, žalobci pak náležel ode dne 1. 1. 2007 příspěvek na péči ve výši 4000 Kč měsíčně.

K posouzení závislosti žalobce na pomoci jiné osoby byl vypracován posudek lékaře Úřadu práce v Sokolově dne 13. 3. 2007 a u žalobce byl zjištěn druhý stupeň soběstačnosti. Správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že zjištěný stupeň závislosti na pomoci jiné osoby podle § 8 zákona č. 108/2006 Sb. odpovídá stupni, který žalobci náležel před podáním žádosti o zvýšení.

Žalovaný se v odvolacím řízení opřel o posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, detašované pracoviště Plzeň, (dále „PK MPSV“) ze dne 15. 6. 2007. Z posouzení zdravotního stavu pro účely odvolacího řízení správního dovodil, že žalobce není osobou, která se podle § 8 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za osobu závislou na pomoci jiné osoby III. stupně (těžká závislost), jde o osobu, která se podle § 8 písm. b) zákona považuje za závislou na pomoci jiné osoby ve stupni II. (středně těžká závislost), neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nepotřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 24 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti, potřebuje však každodenní pomoc či dohled při výše než 18 úkonech péče o vlastní osobu. Žalobce nebyl jednání komise přítomen a nebyl seznámen s posudkovým závěrem. Napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

Krajský soud ze spisového materiálu zjistil, že samotný posudek PK MPSV v Plzni ze dne 15. 6. 2007 ve spise založen není, je zde založen pouze výrok jeho zkrácení a odůvodnění. Krajský soud tak dospěl k závěru, že při hodnocení napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož i procesu který mu předcházel, mu byl předložen neúplný spisový materiál. Žalovaný tak rozhodl na základě zcela nedostatečného zjištění skutkového stavu. Žalovaný si správně podle § 4 zákona č. 582/1991 Sb., o provádění sociálního zabezpečení, vyžádal posudek PK MPSV, jehož výsledek však není krajský soud schopen posoudit, neboť posudek se ve spisovém materiálu nenachází, stejně nelze obsah posudku zjistit z obsahu rozhodnutí, v němž je pouze uvedeno, že byla podána žádost o zvýšení příspěvku na péči. V napadeném rozhodnutí je zcela obecně odkazováno na obsah lékařského posudku Úřadu práce v Sokolově ze dne 9. 3. 2007, respektive na jeho závěr s tím, že na základě tohoto posudku bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dále je zcela obecně odkazováno na posudek PK MPSV v Plzni ze dne 15. 6. 2007, kdy byl opětovně přešetřen zdravotní stav žalobce a je obecně konstatován závěr této komise, že jde o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve II. stupni a že s posudkem byl žalobce seznámen prostřednictvím zmocněnkyně. Z doloženého spisového materiálu tak nelze zjistit, jakým způsobem dospěla PK MPSV ke zmíněnému závěru, že žalobce není osobou závislou na pomoci jiné osoby ve III. stupni, ale pouze ve II. stupni, neboť tento posudek není podle krajského soudu ve spise založen. Odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak nereaguje na námitku žalobce, že k novému posouzení jeho zdravotního stavu v rámci odvolacího řízení došlo, aniž by ho lékařka navštívila a prošetřila rozpory, na které bylo upozorňováno v odvolání. Odvolání směřovalo též proti konfliktu šetření sociální pracovnice a šetření posudkové lékařky. Napadené rozhodnutí je tudíž podle krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec, ze dne 26. 11. 2008, č. j. 62 Cad 18/2008 - 12 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 25/2004 - 58, kde je stanoven požadavek úplnosti a přesvědčivosti posudku PK MPSV s tím, že je nutno, aby se tento orgán vypořádal se všemi rozhodujícími skutečnostmi, zejména s těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na důchod podmíněný dlouhodobým nepříznivým zdravotním stavem, v daném případě tedy na dávku podle zákona č. 108/2006 Sb. Je potřeba, aby posudek obsahoval náležité odůvodnění závěru, aby byl tento závěr přesvědčivý pro účastníka řízení, který nemá odborné lékařské znalosti.

Krajský soud uzavřel, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto toto rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, přičemž žalovaného zavázal vysloveným právním názorem.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle stěžovatele je závěr krajského soudu, že rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, nesprávný. Pro takové tvrzení neprovedl krajský soud potřebné důkazy a řízení tak trpí nedostatkem skutkových zjištění, o něž by mohl soud své rozhodovací důvody opřít. Podle stěžovatele si byl krajský soud vědom toho, že kromě výroku a odůvodnění v „Posouzení zdravotního stavu pro účely odvolacího řízení správního ze dne 15. 6. 2007“, existuje v dané věci ještě posudek PK MPSV v Plzni, z něhož informace o výsledku posouzení vycházela.

Stěžovateli je známo, že při soudním přezkumu rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení v Praze o nárocích na dávky důchodového pojištění, podmíněné dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, vyžaduje většina krajských soudů kromě spisového materiálu zcela samostatně i posudkový spis, který je veden místně příslušnou okresní správou sociálního zabezpečení, soudy pak vyhodnocují, zda je tento posudkový závěr okresní správy sociálního zabezpečení úplný a přesvědčivý. Stěžovatel má za to, že při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů o příspěvku na péči je situace analogická. Podle názoru stěžovatele pravidelné vyhodnocování kompletního posudku o zdravotním stavu správním orgánem, který na podkladě posudkového závěru rozhoduje, nebylo záměrem zákonodárce, už proto, že v platné právní úpravě striktně oddělil posudkové a rozhodovací procesy. Závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 25/2004 - 58 o hodnocení úplnosti a přesvědčivosti posudků PK MPSV by mohl krajský soud aplikovat na posudek PK MPSV v Plzni ze dne 15. 6. 2007 pouze tehdy, pokud by krajský soud měl tento posudek v rámci spisového materiálu k dispozici. Stěžovatel zdůraznil, že tyto závěry platí toliko pro účely soudního přezkumného řízení, nikoli řízení správního. Krajský soud však vlastní dokazování pomocí posudku PK MPSV neprováděl, a ani nemohl, když si neopatřil příslušnou část spisového materiálu.

Tvrzení krajského soudu o nedostatečích v odůvodnění napadeného rozhodnutí a v posudkovém závěru PK MPSV v Plzni se neopírá o provedení potřebného důkazu posudkovým spisem PK MPSV v Plzni, který je podle § 16a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a v souladu s § 17 zákona č. 500/2004 Sb., veden odděleně od správního spisu stěžovatele.

Stěžovatel závěrem uzavřel, že řízení před krajským soudem trpělo nedostatkem skutkových zjištění a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel byl povinen předložit soudu veškerý relevantní spisový materiál, případně na nemožnost předložení některé jeho části soud minimálně upozornit ve svém vyjádření, které k žalobě zasílal. Navíc posudek PK MPSV ze dne 15. 6. 2007 neobsahoval a také nemohl obsahovat žádné relevantní podklady, neboť byl vystaven takřkajíc od stolu, bez vyšetření zdravotního stavu účastníka řízení. Žalobce upozornil na skutečnost, že souběžně s podáním kasační stížnosti došlo k žádosti o vypracování nového posudku PK MPSV v Plzni.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni v rozsahu stěžovatelem uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 7 zákona č. 108/2006 Sb. se s účinností od 1. 1. 2007 poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci příspěvek na péči. Nárok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8 uvedeného zákona. O příspěvku rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Podle § 28 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. o odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhoduje krajský úřad. Podle odst. 2 téhož ustanovení stupeň závislosti pro účely odvolacího řízení posuzuje na žádost krajského úřadu ministerstvo. Děje se tak prostřednictvím posudkové komise, která pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku úřadu práce podle zvláštních právních předpisů, posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů.

Ve správním spisu stěžovatele se nalézalo posouzení zdravotního stavu žalobce pro účely odvolacího řízení správního PK MPSV v Plzni ze dne 15. 6. 2007 – sdělení posudkového závěru pro účely odvolacího řízení žalovaného, jenž obsahoval pouze tolik, že žalobce není osobou, která se podle § 8 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za osobu závislou na pomoci jiné osoby III. stupně (těžká závislost), jde o osobu, která se podle § 8 písm. b) zákona považuje za závislou na pomoci jiné osoby ve stupni II. (středně těžká závislost), když z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nepotřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 24 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti, potřebuje však každodenní pomoc či dohled při výše než 18 úkonech péče o vlastní osobu.

Stěžovatel při vydání napadeného rozhodnutí vyšel toliko z citovaného sdělení posudkového závěru o stupni závislosti žalobce, který mu byl doručen PK MPSV v Plzni dne 21. 6. 2007 (1 list bez příloh), na tuto skutečnost ostatně upozornil i ve vyjádření k žalobě ze dne 27. 5. 2008. Rozhodoval tudíž za stavu, kdy nebyl obeznámen se samotným posudkem PK MPSV v Plzni, v kasační stížnosti dovozoval, že pravidelné vyhodnocování kompletního posudku o zdravotním stavu správním orgánem nebylo úmyslem zákonodárce.

S těmito závěry Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

Nejvyšší správní soud předesílá, že podle § 118 zákona č. 108/2006 Sb. se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle správního řádu, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak. Příslušná ustanovení správního řádu tedy bezpochyby dopadají i na otázku opatření si podkladů pro rozhodnutí včetně posudku PK MPSV, ke kterému přistupuje správní orgán jako ke každému jinému důkazu. V rámci rozhodovací činnosti je správní orgán povinen shromáždit podklady k dostatečně spolehlivému zjištění skutkového stavu, přičemž je oprávněn vyzvat účastníka k součinnosti, za dostatečné zjištění skutečného stavu věci zůstává zodpovědným. Účastníkům řízení musí být správním orgánem před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Takto shromážděné důkazy správní orgán hodnotí podle své úvahy, každý jednotlivě a všechny v jejich vzájemné souvislosti. Uvedený myšlenkový proces nalézá svoje vyjádření v odůvodnění rozhodnutí. Hodnocení důkazů je tak jednou ze stěžejních fází správního řízení, jehož průběh a výsledek musí být účastníkům řízení znám. Aby odvolací správní orgán mohl věcně rozhodnout, je tedy nutné, aby se důkaz - posudek PK

MPSV nacházel nejen v posudkovém spise, jak se domnívá stěžovatel, ale taktéž ve spise správním.

V projednávané věci je přiznání příspěvku na péči podmíněno posouzením závislosti na pomoci jiné fyzické osoby a zdravotního stavu, proto je rozhodnutí správního orgánu závislé především na odborném lékařské posouzení.

V odvolacím správním řízení posuzují stupeň závislosti posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (§ 4 odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., v platném znění). Podstatou posudků, které tyto orgány vydávají, je odborné osvědčení stupně závislosti na pomoci jiné fyzické osoby, a to vždy k určitému datu. Posudky orgánů lékařské posudkové služby tak působí tzv. deklaratorním způsobem, což znamená, že samy o sobě nepůsobí právní následky a nezakládají nárok na příspěvek na péči, nýbrž k určitému datu osvědčují, zda osoba byla či nebyla závislá na pomoci jiné fyzické osoby z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Úkolem posudku je zhodnotit a přezkoumat předchozí stupeň závislosti osoby na pomoci jiné 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.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že posudek uvedené posudkové komise a posudek lékaře úřadu práce správní orgán hodnotí jako každý jiný důkaz. S ohledem na mimořádný význam v tomto řízení bývá tento posudek důkazem rozhodujícím v případech, pokud z hlediska své celistvosti a přesvědčivosti nevzbuzuje žádných pochyb a nejsou-li tu ani žádné jiné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost posudku mohla být zpochybněna.

K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku posudkových komisí MPSV správní orgán dospěje jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník uplatňující nárok na příspěvek na péči. Posudek musí obsahovat náležité zdůvodnění svého posudkového závěru tak, aby byl tento závěr přesvědčivý pro účastníka i správní orgán. Z těchto hledisek je správní orgán povinen při posuzování věci posudek PK MPSV vyhodnotit.

K tomu je dále třeba uvést, že hodnocení správních orgánů nepodléhají odborné lékařské závěry posudků, neboť k tomu správní orgány nemají odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení podmínek nároku příspěvku na péči závisí. Toto omezení ovšem nezabavuje správní orgány povinnosti hodnotit ve správním řízení provedené důkazy a tudíž i správnost posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti.

Samotný účastník řízení pak musí mít možnost ve správním řízení se s posudkem seznámit, vznést k němu připomínky a námítky a navrhnout případně jeho doplnění (§ 36 odst. 2, 3 správního řádu).

V souzené věci však stěžovatel přistoupil k vydání napadeného rozhodnutí v situaci, kdy neměl posudek PK MPSV vůbec k dispozici. Stěžovatel se spokojil s tím, že mu byl před vydáním napadeného rozhodnutí doručen toliko posudkový závěr PK MPSV. Za tohoto stavu tedy stěžovatel neprovedl žádné hodnocení samotného posudku PK MPSV z výše předestřených hledisek a ani účastníkovi řízení neposkytl možnost se s posudkem seznámit.

Bylo povinností stěžovatele vyžádat si od PK MPSV posudek samotný, jako stěžejní důkazní prostředek, a s posudkem dále nakládat jako s důkazem včetně provedení jeho

hodnocení a poskytnutí možnosti účastníkovi řízení se s posudkem jakožto podkladem rozhodnutí seznámit.

Nejvyšší správní soud dále neshledal důvodnou námitku stěžovatele poukazující na vadu řízení před krajským soudem, která měla spočívat v nedostatečné procesní aktivitě soudu a následné absenci podkladů pro jeho rozhodnutí. Krajský soud si měl dle stěžovatele obstarat pro své rozhodnutí posudek PK MPSV. Tyto námitky se však míjejí s nosnými důvody rozsudku krajského soudu, který rozhodnutí stěžovatele zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a stěžovateli vytkl, že pro vydání rozhodnutí neměl k dispozici posudek PK MPSV. Nebylo tedy na krajském soudu hodnotit posudek PK MPSV, pokud si ho ve správním řízení neobstaral a neprovedl jeho hodnocení ve smyslu jeho úplnosti a přesvědčivosti stěžovatel, jehož rozhodnutí bylo předmětem soudního přezkumu. Toto hodnocení náleželo toliko stěžovateli, jehož činnost nemohou správní soudy nahrazovat. Z důvodů absence posudku PK MPSV a jeho hodnocení pak krajský soud správně označil rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné a rozhodnutí stěžovatele zrušil.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že rozsudek Krajského soudu v Plzni byl vydán v souladu se zákonem; důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. tedy není dán, z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle ust. § 103 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 a contrario ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 22. října 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu