



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **L. K.**, zast. JUDr. Alexandrem Kociánem, advokátem, se sídlem Na Vyhlídce 53, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2009, č. j. 17 Ca 8/2008 - 30,

**t a k t o :**

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na účet jejího právního zástupce JUDr. Alexandra Kociána náklady řízení v částce 800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

Magistrát města Karlovy Vary (dále též „Magistrát“) rozhodnutím ze dne 17. 10. 2007, č. j. 41752/2007/KVA rozhodl o žádosti žalobkyně ze dne 15. 1. 2007 o příspěvek na péči tak, že tuto dávku žalobkyni nepřiznal. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně nepotřebuje vzhledem k jejímu zdravotního stavu pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupni závislosti podle § 8 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a proto nemohlo být žádosti vyhověno.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém poukázala na skutečnost, že je téměř imobilní a jen obtížně se pohybuje pomocí dvou francouzských holí nebo berlí. Vlastní prvek ZTP, neboť jí byl amputován kyčelní kloub včetně části kyčle a stehenní kosti a na druhé noze má voperovanou totální endoprotézu. Namítala, že nezvládá úkony uvedené v § 9

odst. 1 písm. a), d), e), j), k), m) a v § 9 odst. 2 písm. d), f), g), i), j), k), q) a r). Částečně nezvládá úkony uvedené v § 9 odst. 1 písm. b) - hygiena po výkonu fyziologické potřeby a g) - není schopna při použití dvou francouzských holí dopravit talíř či těžší hrnek z kuchyně na stůl v jídelně. Vzhledem k tomu, že není schopna plně zvládnout 14 úkonů uvedených v § 9 zákona a částečně další dva, je žalobkyně přesvědčena, že je přinejmenším naplněn stupeň I. závislosti na pomoci jiné osoby podle § 8 písm. a) zákona o sociálních službách a že jí měl být přiznán příspěvek na péči podle § 11 odst. 1 písm. a) [žalobkyně měla patrně na mysli § 11 odst. 2 písm. a) téhož zákona]. Ze shora uvedených důvodů navrhovala, aby odvolací orgán zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a sám rozhodl tak, že se žalobkyni přiznává podle § 11 zákona o sociálních službách příspěvek na péči ve výši 2000 Kč měsíčně.

Krajský úřad Karlovarského kraje (žalovaný) rozhodnutím ze dne 23. 1. 2008, č. j. 1698/SZ/07 odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 17. 10. 2007 potvrdil. V odůvodnění poukázal na § 7 a § 11 odst. 2 zákona o sociálních službách a konstatoval, že Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí ČR v Plzni (dále též „posudková komise“ či „PK MPSV“) na svém jednání dne 3. 1. 2008 posoudila zdravotní stav (stupeň závislosti) žalobkyně pro účely odvolacího řízení správního a dospěla k závěru, že od data 1. 1. 2007 nešlo v případě žalobkyně o osobu, která se podle § 8 zákona o sociálních službách považovala za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu nepotřebovala každodenní pomoc nebo dohled při více než 12 úkonech soběstačnosti a péče o vlastní osobu. Žalovaný uzavřel, že přezkoumal soulad odvoláním napadeného rozhodnutí spolu s předcházejícím řízením ve světle námitek uvedených v odvolání a po přezkoumání neshledal odvolání důvodné.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně namítala, že postup posudkových lékařů je zcela formální, nevycházející ze skutečného zdravotního stavu žalobkyně, v důsledku čehož je posudek velmi povrchní a nedbalý. Uvedla, že zdravotní dokumentací prokazovala, že její zdravotní stav je dlouhodobě nepříznivý, zejména v důsledku toho, že prodělala několik operací kyčelních kloubů, které jí původně byly nahrazeny totální endoprotézou. V roce 1998 došlo k prolomení pánve, v důsledku kterého byla žalobkyni vyňata část pánevní kosti, kloubní hlavice a části stehenní kosti, která již nebyla ničím nahrazena. Došlo ke zkrácení pravé končetiny zhruba o 7 cm a od té doby se může žalobkyně pohybovat pouze velice omezeně, pravá noha za použití ortopedické boty je schopna částečně přenášet váhu těla na tuto končetinu, nicméně je velmi nestabilní a jakýkoliv pohyb vyžaduje použití dvou francouzských holí. Tato situace rozhodujícím způsobem ovlivňuje soběstačnost a způsobilost žalobkyně zvládat úkony péče o vlastní osobu. V žádném případě není schopna přípravy stravy, mytí těla, koupání nebo sprchování, není schopna vydržet stát a přemísťovat předměty denní potřeby. Žalobkyně je prakticky neschopna chůze po schodech nahoru a dolů. Nezvládá nakupování, obstarávání si osobních záležitostí a zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku. Nezvládá ani vaření, mytí nádobí, provádění běžného úklidu domácnosti a zajištění péče o prádlo. Velmi obtížně zvládá pouze přepírání drobného prádla. V důsledku toho žalobkyně nemůže ani udržovat pořádek v domácnosti, vynášet odpadky a provádět další jednoduché úkony spojené s chodem a udržováním domácnosti. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že naplňuje nejméně 14 bodů uvedených v § 9 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách a má tudíž nárok na přiznání I. stupně závislosti a poskytování příspěvku na péči ve výši odpovídající tomuto stupni. Dále poukázala na skutečnost, že prakticky ve všech úkonech, které není schopna zvládat, jí pomáhá pečovatelka, popřípadě syn. Strava je žalobkyni dovážena a na větší úklid si sjednává placenou pomoc. Připomněla, že rozhodnutím Okresního úřadu v Karlových Varech ze dne 16. 4. 2002 byla shledána osobou s těžkým zdravotním postižením a byly jí přiznány mimořádné výhody II. stupně. Dále namítala, že PK MPSV, která přezkoumávala její zdravotní stav z podnětu odvolání ji osobně neviděla a nevyšetřila. K jednání PK MPSV se nemohla

dоставит, neboť cesta do Plzně k jednání komise je pro ni nepřekonatelnou překážkou. Uvedla rovněž, že trpí ještě celou řadou dalších zdravotních neduhů, z nichž za nejvážnější považuje pozvolné odumírání nervových zakončení na ruku v důsledku používání berlí po dobu delší než 10 let, pro které nemá v ruce cit a nemůže vykonávat jakékoli jemnější práce, které vyžadují zvýšený cit v prstech. Dosavadní rozhodnutí jak posudkového lékaře, tak i posudkové komise označila chybné a žádala, aby si soud vyžádal nové posouzení jejího zdravotního stavu. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu povinnost uhradit náklady řízení k rukám právního zástupce žalobkyně ve lhůtě 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě popsal průběh předcházejícího správního řízení a vyjádřil přesvědčení, že správní orgány obou stupňů postupovaly ve věci přiznání nároku příspěvku na péči žalobkyně v souladu s právními předpisy. Podle žalovaného nelze ze skutečností, které žalobkyně uvedla v žalobě, prokázat nezákonnost napadeného rozhodnutí, či takové vady řízení, které by odůvodňovaly jeho zrušení.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 30. 1. 2009, č. j. 17 Ca 8/2008 - 30 napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Po přezkoumání rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházejícího správního řízení dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Konstatoval, že žalovaný sice nepochybil, když ve smyslu § 4 odst. 2 zákona 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, požádal PK MPSV o vypracování posudku, avšak vůbec se nezabýval skutečností, že tento posudek je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný. Podle krajského soudu totiž nebyly shromážděny potřebné podklady ani v řízení před Magistrátem, jelikož ve správním spise předloženém soudu nejsou založeny žádné lékařské zprávy a nelze tudíž zjistit, na základě jakých rozhodných skutečností byl vyhotoven posudek posudkového lékaře úřadu práce a poté posudek PK MPSV. Posudek úřadu práce nelze podle krajského soudu považovat za posudek, jelikož příslušný posudkový lékař žalobkyni vůbec neviděl a vlastně jen převzal obsah sociálního šetření, o němž není ani zcela jednoznačně zjištěné, zda bylo provedeno 8. či 9. 2. 2007. Z tohoto posudku nelze dovodit, že by se ze strany posudkového lékaře jednalo o skutečné posudkové zhodnocení, když v něm není popsán zdravotní stav žalobkyně mající rozhodující vliv na její soběstačnost, natož pak vypořádání se s výsledkem sociálního šetření (navržený II. stupně závislosti). Předcházející rozhodnutí Magistrátu bylo tak vydáno na základě nedostatečně zjištěného stavu a v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť neobsahuje odkaz na jakoukoliv rozhodnou skutečnost a je v něm pouze uvedeno, že bylo rozhodnuto nepřiznat žalobkyni příspěvek na péči. Krajský soud dále poukázal na právní úpravu týkající se posuzování stupně závislosti a podmínek nároku na příspěvek na péči stanovenou v zákoně o sociálních službách. Konstatoval, že předložený správní spis neobsahuje nález ošetřujícího lékaře žalobkyně, výsledky funkčních vyšetření či výsledky vlastního vyšetření posuzujícího lékaře, přičemž ani posudek posudkového lékaře, stejně jako samotné rozhodnutí Magistrátu na žádné takové podklady ani nepoukazují. Podle názoru krajského soudu je třeba postup při zjišťování závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby stanovený v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách brát jako vzorové ustanovení i pro odvolací řízení, během něhož je prostřednictvím řízení u PK MPSV skutkový stav přezkoumáván v samostatné proceduře. V řízení před PK MPSV je proto nezbytně nutné zhodnotit zdravotní stav žalobkyně na základě nálezů ošetřujícího (praktického) či odborných ošetřujících lékařů a závěrů posudkového lékaře. Je nutno přihlídnout k výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb posuzované osoby; také je na místě vycházet z vlastního vyšetření posuzované osoby. Krajský soud považuje za rozporuplné údaje o schopnosti stěžovatelky zvládnout úkony soběstačnosti

a péče o vlastní osobu, např. údaj, že stání a schopnost vydržet stát žalobkyně zvládá jen s pomocí, chůzi po rovině zvládá s dohledem, ale naproti tomu zvládá přemísťování předmětů denní potřeby a přepírání drobného prádla, přestože se jedná o osobu, jejíž pohyb vyžaduje použití dvou francouzských holí, bez nichž není schopna samostatného pohybu. Zcela nevysvětlen pak podle krajského soudu zůstal závěr výsledku šetření Magistrátu, na jehož základě byl navržen stupeň závislosti II. - středně těžká, neboť ani posudkový lékař úřadu práce, ani PK MPSV se s tímto výsledkem žádným způsobem nevypořádaly a bez jakéhokoliv zdůvodnění zaujaly názor zcela odlišný. Rovněž žalovaný tuto skutečnost zcela pominul. Krajský soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným také z toho důvodu, že se žalovaný vůbec nevypořádal s námitkami žalobkyně obsaženými v odvolání a v jejím vyjádření ze dne 15. 1. 2008. Zdůraznil, že posudek PK MPSV nemá žádnou vypovídací hodnotu, neboť neobsahuje kromě výroku žádné jiné skutečnosti, ani ve vztahu k námitkám žalobkyně (není ani jisté, zda byla žalobkyně o jednání komise vyrozuměna či nikoli). Postupem správních orgánů obou stupňů, které dostatečně nezjistily skutkový stav nezbytný pro vyhodnocení stupně závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby, došlo podle krajského soudu k vadě řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když nebyly respektovány ani základní zásady správního řízení. Na závěr krajský soud uvedl, že nelze připustit, aby takové 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 daná ustanovením § 120 zákona o sociálních službách. Proto je podle krajského soudu nezbytné, aby bylo postupováno v návazných souvislostech, jelikož se jedná de facto o stejný obsah dávky (byť v zákoně o sociálních službách jinak definovaný), ale v podstatě zůstává zachován princip vztahu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a soběstačnosti (sebeobsluhy) posuzované osoby.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) „s. ř. s. Vyjádřil nesouhlas s právním názorem krajského soudu, že nebyly shromážděny potřebné podklady, ze kterých by vyplýval zdravotní stav posuzované osoby (žalobkyně). Stěžovatel poukázal na ustanovení § 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 krajskému úřadu. Kompletní posudek posuzované osoby zůstává součástí vedené spisové dokumentace PK MPSV v Plzni a zpravidla obsahuje údaje, u kterých soud vytýká, že v posudku nejsou. 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 odboru. Stěžovatel se tak domnívá, že argumentace krajského soudu, že stěžovatel neměl k dispozici objektivizovaný zdravotní stav žalobkyně není správná. To dovozuje z ustanovení § 16a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., podle kterého se na řízení 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 § 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 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 v Plzni zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že stěžovatel ve vyjádření k žalobě ze dne 21. 4. 2008, (přestože již v žalobě mu byl vytýkán nedostatek podkladů pro rozhodnutí ve věci a nesprávné rozhodnutí jednotlivých odborných orgánů ve správním řízení, zejména posudkového lékaře a posudkové komise) nenamítal nic z toho, co nyní namítá v kasační stížnosti. Z tohoto důvodu by podle žalobkyně měla být kasační stížnost odmítnuta jako nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť důvody, o které stěžovatel kasační stížnost opírá, mohly být uplatněny již v řízení před krajským soudem, leč stěžovatel tak neučinil. Žalobkyně naopak považuje rozhodnutí krajského soudu za věcně správné. Poukazuje na § 25 odst. 1 a 3 zákona o sociálních službách a konstatuje, že způsob, jakým se posudkový lékař vypořádal se závěrem šetření, které provedla sociální pracovnice, je nutno považovat za absurdní. Z tohoto šetření totiž vyplynulo, že žalobkyně není schopna zvládnout 19 úkonů běžného života a proto sociální pracovnice navrhla přiznání závislosti II. stupně. Posudkový lékař však dospěl k závěru, že žalobkyně není schopna zvládnout méně než 9 takových úkonů. Žalobkyni však není známo, o jaké šetření a jaké lékařské zprávy opřel své rozhodnutí bez toho, aniž by si učinil vlastní zjištění tak, jak mu to ukládá § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Posudkový lékař má zjišťovat potřeby osoby, provést vyhodnocení výsledků funkčních vyšetření, event. provést, pokud to bude zapotřebí, vlastní vyšetření, což v daném případě neučinil. Aniž by jakýmkoliv způsobem svůj závěr odůvodnil, provedl vyhodnocení, které je v příkrém rozporu s doposud zjištěnými skutečnostmi (výsledkem sociálního šetření sociálních pracovníků). Posudková komise pak jen zcela paušálně rozhodnutí posudkového lékaře převzala bez jakýchkoliv dalších doplnění šetření, popř. lékařských zpráv, což podle žalobkyně svědčí o naprosto formalistickém přístupu v řízení o přiznání příspěvku na péči. S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nepřipustnost odmítl, případně zamítl (pokud se jí bude věcně zabývat).

Před vlastním projednáním kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud musel nejprve vypořádat s námitkou žalobkyně uplatněnou ve vyjádření ke kasační stížnosti, v níž požaduje odmítnutí kasační stížnosti jako nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť důvody, o které stěžovatel (žalovaný) kasační stížnost opírá nebyly jím uplatněny již v řízení před krajským soudem, ač tak stěžovatel učinit mohl. Tuto námitku nepokládá Nejvyšší správní soud za důvodnou.

Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. S tímto ustanovením souvisí též 4. odstavec § 109 s. ř. s., podle něhož ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. tedy brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než ty, které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí (rozuměj rozhodnutí soudní), uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 1 Azs 34/2004). Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. sleduje zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti; po aktivně legitimovaných

účastnících předcházejícího žalobního řízení lze totiž spravedlivě žádat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem I. instance, tedy soudem krajským. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponosou případné nepříznivé následky s tím spojené (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155). Z uvedeného je patrné, že nepřipustnost skutkových a právních novot se vztahuje ke stěžovateli, který byl v řízení před soudem I. instance aktivně legitimován k podání žaloby, již se bránil proti nezákonnosti správního rozhodnutí. Z povahy a logiky věci je vyloučeno, aby žalovaný brojil v žalobním řízení námitkami proti svému rozhodnutí a z toho důvodu i za situace, kdy se procesní postavení účastníka řízení před Nejvyšším správním soudem změnilo, žalovaný je zde stěžovatelem proti rozhodnutí krajského soudu, nelze po žalovaném spravedlivě požadovat, aby námitky, které uplatňuje proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu, uplatnil již i v řízení žalobním. Jím podanou kasační stížnost nelze tudíž z tohoto důvodu pro nepřipustnost odmítnout podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost neshledal důvodnou.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

K namítané nezákonnosti napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že takového pochybení se v projednávané věci krajský soud nedopustil. Naopak – podle názoru Nejvyššího správního soudu – postupoval a rozhodl zcela v souladu se zákonnou úpravou, pokud rozhodnutí žalovaného, a stejně tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy magistrátu, zrušil pro zjištěné vady řízení, neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech a vyžaduje zásadní doplnění řízení.

Smyslem zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb. je úprava podmínek poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči. Příspěvek na péči, který je předmětem řízení v dané věci, se podle § 7 téhož zákona poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu. Nárok na něj má osoba, která splňuje předpoklady uvedené v § 4 odst. 1 téhož zákona (mezi účastníky není sporu o tom, že podmínky zde uvedené žalobkyně splňuje), 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 cit. zákona. O příspěvku rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle § 8 téhož zákona se osoba považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve a) stupni I. (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než dvanácti úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti nebo u osoby do 18 let věku při více než pěti úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti, b) stupni II. (středně těžká závislost),

jestliže z téhož důvodu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 18 takových úkonech (u osoby mladší 18 let při více než 10 úkonech), c) stupni III. (těžká závislost), jestliže z téhož důvodu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 24 takových úkonech (u osoby do 18 let věku při více než 15 úkonech), a konečně d) stupni IV. (úplná závislost), jestliže z téhož důvodu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 30 takových úkonech (u osoby do 18 let věku při více než 20 úkonech). Podle § 9 odst. 1 uvedeného zákona se při posuzování péče o vlastní osobu pro účely stanovení stupně závislosti hodnotí zvládat úkony taxativně vyjmenované pod písmeny a) až r) téhož ustanovení, mezi něž patří především příprava, podávání a přijímání stravy, mytí těla, koupání nebo sprchování, výkon fyziologické potřeby včetně hygieny, vstávání z lůžka, sezení, stání a přemísťování předmětů denní potřeby, chůze, oblékání, obouvání či orientace v přirozeném prostředí, provedení jednoduchého ošetření a dodržování léčebného režimu. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se při posuzování soběstačnosti pro účely stanovení stupně závislosti hodnotí schopnost zvládat zde taxativně vyjmenované úkony pod písmenem a) až r), mezi něž patří především komunikace slovní, písemná či neverbální, orientace vůči jiným fyzickým osobám, v čase a mimo přirozené prostředí, nakládání s penězi, obstarávání osobních záležitostí, obstarávání si potravin, vaření, ohřívání jednoduchého jídla, běžný úklid domácnosti apod. Při hodnocení vyjmenovaných úkonů pro účely stanovení stupně závislosti se přitom hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat jednotlivé úkony podle odst. 1 a 2, které se počítají. Při hodnocení úkonů podle odst. 1 a 2 se úkony uvedené v jednotlivých písmenech považují za jeden úkon, přičemž pokud je osoba schopna zvládnout některý z úkonů uvedených v odstavci 1 a 2 jen částečně, považuje se takový úkon pro účely hodnocení za úkon, který není schopna zvládnout; bližší vymezení úkonů uvedených v odstavci 1 a 2 a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí předpis (§ 9 odst. 3, 4 a 5 téhož zákona). Podle § 11 odst. 2 téhož zákona činí výše příspěvku pro osoby starší 18 let za kalendářní měsíc 2000 Kč, jde-li o lehkou závislost, 4000 Kč, jde-li o středně těžkou závislost, 8000 Kč, jde-li o těžkou závislost a 11 000 Kč, jde-li o úplnou závislost. Nárok na příspěvek přitom vzniká dnem splnění podmínek stanovených v § 7 a 8 cit. zákona.

Jak již správně zdůraznil v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud, rozhoduje o přiznání příspěvku obecní úřad obce s rozšířenou působností, který provádí pro účely rozhodování o příspěvku sociální šetření, při kterém se zjišťuje schopnost samostatného života osoby v přirozeném sociálním prostředí z hlediska vlastní péče o vlastní osobu a soběstačnosti; to provádí sociální pracovník. Obecní úřad obce s rozšířenou působností zašle příslušnému úřadu práce žádost o posouzení stupně závislosti osoby. Při posuzování vychází úřad práce ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledků sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledků vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Cílem nepochybně je co nejobjektivnější posouzení schopnosti žadatele pečovat o vlastní osobu a soběstačnost. Zjištěné skutečnosti o hodnocení jednotlivých úkonů stanovených v § 9 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách zaznamenává sociální pracovník do příslušného tiskopisu a dále by je měl ještě zaznamenat do „Protokolu o šetření závislosti osoby na pomoc jiné osoby“, a to v části souhrnná zpráva. Kromě toho by měl mít rozhodující správní orgán k dispozici též nález ošetřujícího lékaře a výsledky funkčních vyšetření na základě vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.

S krajským soudem se lze ztotožnit též v tom, že v projednávané věci nález ošetřujícího lékaře žalobkyně, výsledky funkčních vyšetření či výsledky vlastního šetření posuzujícího lékaře nejsou v předloženém správním spise obsaženy a ani posudek posudkového lékaře, stejně jako samotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně (Magistrátu) na žádné takové podklady nepoukazují. Ve spise je založen „Záznam o šetření závislosti osoby na pomoci jiné osoby“, podepsaný oprávněnou úřední osobou O. L. ze dne 8. 2. 2007 (s návrhem na stupeň

závislosti II.), a dále „Protokol o šetření závislosti osoby na pomoci jiné osoby“, kdy šetření provedla M. L. dne 9. 2. 2007, přičemž v části „Souhrnná zpráva“ však není uveden žádný údaj, přičemž výsledek šetření byl uzavřen návrhem na stupeň závislosti II. – středně těžká. Úřad práce v Karlových Varech, lékařská posudková služba, k žádosti magistrátu dne 18. 9. 2007 přitom posoudil stupeň závislosti žalobkyně pro účely příspěvku na péči se závěrem, že žalobkyně není osobou, která je z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu závislá na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu § 8 cit. zákona. Magistrát města Karlovy Vary, odbor zdravotnictví a sociálních věcí, příslušný k rozhodování podle zákona o sociálních službách, rozhodnutím ze dne 17. 10. 2007, č. j.: 41752/2007/KVA, nepřiznal žalobkyni příspěvek na péči s odůvodněním, že vzhledem k jejímu zdravotnímu stavu pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupni závislosti podle § 8 uvedeného zákona nepotřebuje. Rozhodnutí neobsahuje další odůvodnění. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včas odvolání, v němž vyslovila nesouhlas s posouzením svého zdravotního stavu, zejména pak neplněním podmínek pro pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti s tím, že se domnívá, že splňuje přinejmenším stupeň I. podle zákona o sociálních službách.

Odvolání bylo poté postoupeno dne 29. 10. 2007 žalovanému krajskému úřadu se stanoviskem, že sociální šetření provedené dne 8. 2. 2007 vyšlo na II. stupeň závislosti – středně těžká závislost. Lékařská posudková služba však trvá na tom, že odvolatelka není osobou, která je závislá na pomoci jiné osoby. Předkládací zpráva obsahuje návrh na rozhodnutí v odvolacím řízení, aby vzhledem k výsledku sociálního šetření ze dne 8. 2. 2007 bylo odvolání vyhověno. Ve spise je založen záznam žalovaného, sepsaný úřednicí odboru sociálních věcí L. K. dne 23. 11. 2007, podle něhož byl několikrát učiněn bezúspěšný pokus o zastížení žalobkyně od 16. 11. 2007; zastížený syn žalobkyně sdělil, že od druhého syna žijícího v Kladně se žalobkyně nevrátí dříve než po 1. 12. 2007.

Poté byl vyžádán posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, detašované pracoviště v Plzni. Uvedená posudková komise sdělila posudkový závěr pro účely odvolacího řízení správního (konaného bez přítomnosti žalobkyně), že v jejím případě nešlo od data 1. 1. 2007 o osobu, která se podle § 8 zák. č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nepotřebovala každodenní pomoc nebo dohled při více než 12 úkonech péče o vlastní osobu a zajištění soběstačnosti.

Jak již konstatoval krajský soud, z posudku není zjistitelné složení komise, když je zde pouze uvedeno jméno a příjmení předsedkyně komise spolu s jejím podpisem. Není rovněž odůvodněno, které skutečnosti se staly podkladem závěru uvedené komise. Žalovaný přesto napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil s odkazem na závěr a odůvodnění posudku uvedené posudkové komise, detašovaného pracoviště v Plzni ze dne 3. 1. 2008. Ztotožnil se s jejím závěrem, že v případě žalobkyně nešlo o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nepotřebovala každodenní pomoc nebo dohled při více než 12 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti.

Jak již správně zdůraznil krajský soud, zákonná úprava (§ 28 odst. 2 ve spojení s § 25 odst. 3 zák. o sociálních službách) k rozhodnutí žalovaného v postavení odvolacího orgánu vyžaduje, (obdobně jako v řízení před správním orgánem I. stupně, rozhodujícím o žádosti o příspěvek na péči), jako podklad posouzení stupně závislosti osoby žadatele na pomoci jiné osoby. Stupeň závislosti pro účely odvolacího řízení posuzuje na žádost krajského úřadu (v daném případě Krajského úřadu Karlovarského kraje) Ministerstvo práce a sociálních věcí,



kteří má pro tento účel zřízeny, respektive využívá, posudkové komise (§ 4 odst. 2 zák. o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve spojení s § 28 odst. 2 zák. o sociálních službách).

Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí je při posuzování stupně závislosti povinna vycházet ve smyslu § 25 odst. 3 zák. o sociálních službách ze zdravotního stavu posuzované osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledků sociálního šetření a zjištění potřeb této osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Na takový posudek, který je v odvolacím řízení rozhodujícím důkazem, je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Jinak by totiž nemohl být podkladem pro odvolací správní orgán, který z něho vychází. Těmto požadavkům však posudek podaný posudkovou komisí MPSV, detašované pracoviště v Plzni, nevyhovuje. Jak již správně zdůraznil krajský soud, právní úprava příspěvku na péči v zákoně o sociálních službách navazuje obsahově na předchozí právní úpravu dávky sociálního zabezpečení – zvýšení důchodu pro bezmocnost, uvedenou v § 70 zák. č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a v § 2 odst. 1, 2 a 3 vyhl. č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění. I v řízení vedeném podle zmíněných ustanovení byl pro přezkumné řízení soudní vyžadován posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, který byl pro toto řízení důkazem rozhodujícím. Rozhodnutí o nároku na požadovanou dávku bylo totiž – stejně jako v projednávané věci – závislé především na odborném lékařském posouzení, k němuž byla ze zákona povolána právě posudková komise. Ta se vyjadřovala k rozsahu a charakteru pomoci, dohledu, popřípadě ošetřování jinou osobou při úkonech braných tehdy v úvahu pro posouzení stupně bezmocnosti, jakož i k zaujetí posudkových závěrů o bezmocnosti, eventuelně jejím stupni ve smyslu § 2 výše již uvedené vyhlášky, třebaže v oblasti rozhodování o těchto zákonných nárocích šlo především o pojmy právní. Posudek této komise soud hodnotil jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v procesních soudních předpisech, nicméně se zřetelem k mimořádnému významu posudků v tomto řízení, nevzbuzoval-li takový posudek z hlediska své celistvosti a přesvědčivosti žádnou pochybnost, a nebyly-li tu ani jiné skutečnosti nebo důkazy, jimiž by správnost posudku mohla být zpochybněna, býval takový posudek zpravidla v řízení důkazem stěžejním.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tyto požadavky musí být kladeny též na posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, byť je vyžadován nikoliv pro účely řízení soudního, ale pro účely odvolacího řízení správního ve smyslu § 28 odst. 2 zák. o sociálních službách a § 4 zák. č. 582/1991 Sb. I správní orgán musí totiž vycházet z posudku, který obsahuje nejen výrok, ale který musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn s odkazem na doložený nález ošetřujícího lékaře, výsledek sociálního šetření, výsledek funkčních vyšetření a výsledek vlastního vyšetření posuzujícího lékaře či posuzujících lékařů. Těmto požadavkům posudek posudkové komise MPSV vypracovaný v projednávané věci naprosto nevyhovuje, neboť není prakticky vůbec odůvodněn. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že napadené rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Přitom nutno zdůraznit, že je lichá námitka stěžovatele, v níž odkazuje na ustanovení § 16a odst. 3 zák. 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 osoby. Bez ohledu na to, že zmíněné ustanovení bylo do zákona č. 582/1991 Sb. vloženo zákonem č. 479/2008 Sb. ze dne 11. 12. 2008, kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb. (a zákony další), přičemž účinnosti v části týkající se změny v § 16a nabyl až dne 1. 7. 2009 a na daný případ je tudíž nelze aplikovat, neboť správní řízení v dané věci proběhlo před tímto datem, ani z uvedeného nového ustanovení nevyplývá, že by posudek posudkové komise neměl být náležitě odůvodněný a tím pro účastníky přesvědčivý. Přitom nemusí obsahovat citlivé údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby, ale postačí,

pokud posudková komise uvede, které úkony, branné v úvahu při posuzování závislosti, je tato osoba schopna provést samostatně, či jen za pomoci, ať již úplně či částečně, jiné fyzické osoby. Při posuzování soběstačnosti pro účely stupně závislosti musí uvést, zda je schopna zvládnout zde taxativně vyjmenované úkony, či nikoliv. Představa stěžovatele, že takové náležitosti posudek obsahovat nemusí nemá oporu v zákonné úpravě, která předpokládá možnost podání žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu, vydaného podle zákona o sociálních službách, a tudíž možnost přezkoumání takového rozhodnutí soudem. Není však zřejmé, které skutečnosti by měly být předmětem přezkumného řízení soudního za situace, pokud by posudek obsahoval pouze výrok a odůvodnění natolik kusé, že je naprosto nepřezkoumatelné. Pak by přezkumné řízení soudní ztrácelo naprosto význam.

Na tomto závěru nic nemění ani námitka stěžovatele, že podle § 16a odst. 1 zák. 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 zák. o sociálních službách, tj. požadavky na to, z čeho má příslušné posouzení vycházet. Aby bylo možné ověřit, že byly tyto požadavky respektovány, tak musí být doložitelné obsahem spisu, byť za využití pravidel ochrany údajů o zdravotním stavu posuzované osoby.

Nejvyšší správní soud proto shodně s Krajským soudem v Plzni považuje rozhodnutí žalovaného za vydané na základě nedostatečně zjištěného stavu věci a v důsledku stíženého vadou řízení. Kasační námitky stěžovatele tak neshledává důvodné. Proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně byla v řízení procesně úspěšná, proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení s ohledem na ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Výše nákladů řízení je tvořena náhradou nákladů zastoupení žalobkyně za jeden úkon právní služby po 500 Kč a jeden režijní paušál po 300 Kč (sepis vyjádření ke kasační stížnosti), to vše podle § 7, § 9 odst. 2 (tarifní hodnota ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení činí pouze 1000 Kč), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Z tohoto důvodu zdejší soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 800 Kč k rukám jejího zástupce do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. září 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu