

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Centrum Rožmitál pod Třemšínem**, poskytovatel sociálních služeb, se sídlem Na Spravedlnosti 589, Rožmitál pod Třemšínem, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2 (dříve Krajský úřad Středočeského kraje, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5), v řízení o kasační stížnosti Krajského úřadu Středočeského kraje proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2011, č. j. 2 Ad 6/2011 - 44,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

1. Městský úřad Příbram rozhodnutím ze dne 28. 6. 2010, č. j. 15409/2010/PRI, podle § 4 odst. 1, § 8, § 9, § 11, § 13 a § 118 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o sociálních službách“) přiznal žadatelce H. Š. příspěvek na péči ve výši 4000 Kč měsíčně od února 2010. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že žadatelka je oprávněnou osobou ve smyslu § 4 zákona o sociálních službách a podle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Příbram ze dne 31. 5. 2010 potřebuje z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc nebo dohled při 22 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost uvedených v § 9 téhož zákona. Podle § 8 písm. b) zákona o sociálních službách je proto žadatelka považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost).
2. V odvolání proti uvedenému rozhodnutí žadatelka namítla, že správní orgán prvního stupně vycházel pouze ze závěru posudkového lékaře, a nikoliv ze sociálního šetření a z jejího současného zdravotního stavu, které svědčí o tom, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při 35 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost. Proto podle § 8 písm. d) zákona o sociálních službách měla být považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni IV (úplná závislost) a měl jí tak být přiznán příspěvek na péči ve výši 12000 Kč měsíčně.
3. Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 10. 1. 2011, č. j. 005057/2011/KUSK, sp. zn. SZ_121347/2010/KUSK/10, podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání H. Š. zamítl a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání se uvádí, že žadatelka podle posudku Posudkové komise Ministerstva

práce a sociálních věcí v Praze (dále též „posudková komise“) ze dne 15. 11. 2010 potřebovala ke dni podání žádosti o příspěvek na péči (8. 2. 2010) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc nebo dohled při 19 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost uvedených v § 9 zákona o sociálních službách, a proto se podle § 8 písm. b) téhož zákona považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost). Posudek posudkové komise přitom vycházel ze spisové dokumentace, zdravotní dokumentace praktické lékařky žadatelky a ze sociálního šetření provedeného dne 16. 3. 2010. Podle závěru odvolacího orgánu bylo tedy prvoinstanční rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem.

4. V žalobě proti tomuto rozhodnutí o odvolání, která byla podána u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) dne 21. 1. 2011, žadatelka namítla, že správní orgány obou stupňů nevycházely ze sociálního šetření, z něhož vyplývá, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při 35 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost uvedených v § 9 zákona o sociálních službách. Odvolací orgán dále neshromáždil důkazy o jejím současném zdravotním stavu a rozhodl pouze na základě posudků posudkového lékaře okresní správy sociálního zabezpečení a posudkové komise, kteří se o jejich zdravotních obtížích nepřesvědčili v místě bydliště. Navíc obě rozhodnutí správních orgánů neobsahují podrobné odůvodnění toho, proč nesplňuje podmínky pro uznání úplné závislosti podle § 8 písm. d) zákona o sociálních službách.

5. V průběhu řízení o žalobě žadatelka dne X zemřela, přičemž v době jejího úmrtí jí byly poskytovány pobytové sociální služby v domově pro seniory, jehož provozovatelem bylo Centrum Rožmitál pod Třemšínem, poskytovatel sociálních služeb, jak vyplývá z jeho sdělení ze dne 16. 5. 2011 a z oznámení o poskytovateli pomoci, které tvořilo přílohu žádosti žadatelky o příspěvek na péči. V návaznosti na toto zjištění Městský soud v Praze usnesením ze dne 8. 7. 2011, č. j. 2 Ad 6/2011 - 32, rozhodl o tom, že namísto zemřelé H. Š. dne X vstupuje do řízení o žalobě Centrum Rožmitál pod Třemšínem, poskytovatel sociálních služeb. Toto usnesení odůvodnil městský soud odkazem na § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle něhož zemře-li žadatel o příspěvek na péči před pravomocným rozhodnutím o příspěvku, vstupuje do dalšího řízení a nabývá nárok na částky splatné do dne jeho smrti mimo osob blízkých zdravotnické zařízení poskytující sociální služby podle § 52 téhož zákona, pokud bylo uvedeno v žádosti o příspěvek na péči, popřípadě v průběhu řízení ohlášeno podle § 21 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách jako osoba, která poskytuje pomoc žadateli o příspěvek.

6. Městský soud v Praze tedy nadále jako s žalobcem jednal s Centrem Rožmitál pod Třemšínem, poskytovatelem sociálních služeb. Rozsudkem ze dne 16. 11. 2011, č. j. 2 Ad 6/2011 - 44, pak shora uvedené rozhodnutí o odvolání zrušil a věc vrátil odvolacímu orgánu k dalšímu řízení.

7. V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že rozhodnutí o příspěvku na péči je přezkoumatelné ve správním soudnictví, což vyplývá z judikatury tohoto soudu i Nejvyššího správního soudu. Dále městský soud dovodil, že posudek posudkové komise ze dne 15. 11. 2010 nebyl vyčerpávající a přesvědčivý. V dalším řízení městský soud zavázal odvolací orgán vypracováním nového posudku, ve kterém se má posudková komise podrobně vyjádřit k zdravotnímu stavu žadatelky a stupni její závislosti na pomoci jiné osoby, podrobně rozepsat jednotlivé lékařské zprávy, z nichž vycházela v posudku ze dne 15. 11. 2010, zaujmout stanovisko k sociálnímu šetření provedenému dne 16. 3. 2010 a podrobně odůvodnit případný jiný posudkový závěr. Při vypracování nového posudku má přitom posudková komise vzít v úvahu, že žadatelka zemřela v zařízení poskytovatele sociálních služeb dne X.

8. Proti tomuto rozsudku podal Krajský úřad Středočeského kraje v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost. V ní namítl, že rozhodnutí o příspěvku na péči závisí pouze na posouzení zdravotního stavu osob, a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu i podle § 70 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Další stížnostní námitky směřovaly proti závěru městského soudu o nedostatečném posouzení stupně závislosti žadatelky o příspěvek na péči ve správním řízení. V závěru kasační stížnosti Krajský úřad Středočeského kraje navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2011, č. j. 2 Ad 6/2011 - 44, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

9. Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. 1. 2012 přešla na základě zákona č. 366/2011 Sb. působnost krajských úřadů rozhodovat o odvolání ve věcech příspěvku na péči na Ministerstvo práce a sociálních věcí, stalo se tímto dnem ministerstvo procesním nástupcem žalovaných krajských úřadů v soudních řízeních v těchto věcech, jak vyplývá z § 69 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle kterého je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. V řízení o kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud bude nadále jednat jako se žalovaným a stěžovatelem namísto Krajského úřadu Středočeského kraje s Ministerstvem práce a sociálních věcí.

10. Toto ministerstvo se plně ztotožnilo s argumentací svého právního předchůdce uvedenou v kasační stížnosti.

11. Žalobce Centrum Rožmitál pod Třemšínem, poskytovatel sociálních služeb, se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Přezkoumatelnost rozhodnutí o příspěvku na péči ve správním soudnictví

12. Rozhodnutí o příspěvku na péči podléhá soudnímu přezkumu, jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů, z níž lze zmínit zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49, který byl publikován pod č. 2018/2010 Sb. NSS. Podle tohoto judikátu *„příspěvek na péči se podle ust. § 7 zákona o sociálních službách poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci, a to ve výši stanovené na základě zjištěného stupně závislosti, které vymezuje ust. § 8 zákona. Příspěvek na péči v zákoně o sociálních službách byl transformován z dávky důchodového zabezpečení - zvýšení důchodu pro bezmocnost upravené v ust. § 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (změnu již poskytované dávky upravuje přechodné ustanovení § 120 odst. 4 zákona o sociálních službách). Rozhodnutí ve věci zvýšení důchodu pro bezmocnost podléhala přezkoumání ve správním soudnictví. Charakter dávkového rozhodnutí má i příspěvek na péči. Při posouzení závislosti na pomoci jiné fyzické osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení (do 30. 6. 2009 úřad práce) podle ust. § 25 zákona o sociálních službách ze zdravotního stavu osoby žadatele doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře, současně však zohledňuje i výsledky sociálního šetření a zjištění potřeb osoby žadatele. Příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností pak na základě výsledku posouzení stupně závislosti osoby stanoví výši příspěvku podle ust. § 11 zákona o sociálních službách. Z uvedeného vyplývá, že při rozhodování o nároku na příspěvek na péči a jeho výši správní orgán hodnotí otázky právní i skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele. Závěr o přezkoumatelnosti rozhodnutí o příspěvku na péči lze opřít i o ust. § 56c zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, které stanoví, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení o dávkách sociální péče a o mimořádných výhodách občanům těžce zdravotně postiženým podle § 34 odst. 1 písm. a) až e), a dále rozhodnutí o odstranění tvrdosti podle § 2 odst. 2. Ačkoli byl zákonem o sociálních službách nově zavedený příspěvek na péči upraven jako dávka sociální péče, nebylo rozhodnutí v této věci zákonodárcem zařazeno mezi rozhodnutí o dávkách sociální péče vyloučená ze soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že dávky sociální péče podle § 34 odst. 1 písm. a) až e) zákona*

č. 114/1988 Sb. přitom mají obdobný charakter jako příspěvek na péči - vzhledem k tomu, že jsou poskytovány v rámci péče o těžce zdravotně postižené občany, závisí jejich přiznání rovněž převážně na posouzení zdravotního stavu. Nejvyšší správní soud závěrem zdůrazňuje, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv vyluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti - *denegatio iustitiae*.“

III. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu k posuzované právní otázce

13. V dalším rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 20/2011 - 64, který lze vyhledat na www.nssoud.cz, však Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud žalobce zemřel v řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na péči, soud žalobu odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť v takovém případě nemá žalobce právního nástupce podle § 107 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. Tento závěr odůvodnil třetí senát Nejvyššího správního soudu na základě následujících skutečností:

14. „Příspěvek na péči vznikl transformací dřívější dávky důchodového zabezpečení - zvýšení důchodu pro bezmocnost. Svým charakterem se jedná o dávku v systému sociálních služeb, jejímž účelem je zajištění potřebné péče osobám závislým na pomoci jiných z důvodu jejich zdravotního postižení. Příspěvek je tedy osobním nárokem žadatele, který má pokrýt náklady spojené se zajišťováním jeho soběstačnosti. Tomu je přizpůsobena i koncepce dávky upravená zákonem. Nárok na dávku vzniká formálně splněním podmínek stanovených zákonem, příspěvek však může být přiznán a vyplácen nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o jeho přiznání. Stejně tak při změně rozhodných skutečností znamenajících zánik nároku na dávku se příspěvek odejme od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, za který byl již vyplácen. Rozhodnutí o přiznání příspěvku tak má ve věci nároku na dávku deklaratorní a ve věci nároku na výplatu dávky konstitutivní charakter.

15. Ustanovení § 16 zákona č. 108/2006 Sb. pak ve svém odstavci 1 upravuje hmotně právní i procesní nástupnictví v řízení o dávce ve správním řízení, pokud k úmrtí oprávněného dojde do vydání rozhodnutí (nebo nyní přesněji do jeho právní moci), případně v odstavci 2 hmotně právní nástupnictví pro výplatu částek rozhodnutím již přiznaných, ale dosud nevyplacených. V odstavci 4 (nyní odstavci 3) však § 16 zákona jasně deklaruje, že v případě úmrtí žadatele se nárok na příspěvek nestává předmětem dědictví. Toto ustanovení v sobě zahrnuje jak samotný nárok na dávku, tak i s ním spojený nárok na její výplatu. Uvedené platí jak pro případy, kdy žadatel zemře před skončením správního řízení či po přiznání dávky (což je logické, neboť zde může být dávka přiznána a vyplacena právním nástupcům určeným podle § 16 odst. 1 a 2 zákona), tak i pro případy, kdy žadatel zemře po skončení správního řízení, aniž by v něm byl vznik nároku na dávku deklarován a dávka přiznána k výplatě. Zde ovšem už není žádný důvod, aby se zákon, poté co vyloučil přechod hmotných práv, jakkoliv zabýval procesním nástupnictvím. Úpravu, podle níž se nárok na příspěvek nestává předmětem dědictví ani z jiných důvodů nepřechází na další osoby, považuje Nejvyšší správní soud za logickou a v souladu s účelem, k němuž byla tato dávka určena a jenž byl výše rozzebrán. Nelze ostatně přehlédnout, že podobnou koncepcí obsahují i jiné zákony upravující dávky nepojistného charakteru, například § 46 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, nebo dokonce § 56 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ačkoliv jinak mají dávky dle tohoto zákona nárokový charakter obdobný dávkám důchodového pojištění. Na tomto místě se sluší pouze připomenout, že předpisy ve věcech dávek důchodového a nemocenského pojištění, na rozdíl od předchozích, přechod nároků do dědictví připouštějí (viz: § 63 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb. i § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 187/2006 Sb.) a o možném procesním nástupnictví v soudním řízení zde při aplikaci ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. nejsou a nikdy nebyly žádné pochyby.

16. V projednávaném případě krajský soud správně určil, že samotná povaha věci by nebránila pokračování v řízení, neboť přezkum zákonnosti napadeného správního rozhodnutí by zajiště bylo možno provést bez ohledu

na úmrtí žalobkyně. Nicméně pokud žadatelka o příspěvek na péči zemřela poté, co bylo o její žádosti pravomocně rozhodnuto, a dávka nebyla přiznána, je vyloučeno, aby bylo právní nástupnictví v soudním řízení určeno podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., jak učinil krajský soud. Žádné jiné ustanovení zvláštního zákona pak přechodu hmotných a v důsledku toho i procesních práv pro případné další řízení o příspěvku nesvědčí. Zároveň ovšem nelze určit právního nástupce ani z jiných důvodů uvedených v § 107 odst. 2 o. s. ř. Nárok na příspěvek (ať již přiznaný či jako v tomto případě nepřiznaný, ale pouze tvrzený), není předmětem dědictví, nejsou zde tedy žádní dědicové nároku, kteří by mohli do řízení vstoupit a nadále tento nárok uplatňovat.

17. Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda důsledky vyplývající z výše uvedeného nejsou v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Je si přitom vědom skutečnosti, že zákonná úprava procesního nástupnictví v přezkumném řízení soudním trpí určitými deficity, které mají svůj původ v absenci výslovného zakotvení tohoto institutu v soudním řádu správním a v rozdílech mezi občanským soudním řízením, jenž má charakter řízení nalézacího, a řízením ve správním soudnictví založeném na přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí. Zatímco tedy v civilním řízení zpravidla není obtížné určit právo nebo povinnost, o něž se vede spor, vypořádat je v dědicovém řízení a poté pokračovat s právními nástupci takto určenými, v přezkumném řízení soudním, kde soud přezkoumává již pravomocná rozhodnutí správního orgánu o sporném nároku, je určení procesního nástupce zpravidla závislé na znění konkrétního zvláštního zákona, především na tom, zda učiní veřejnoprávní nárok možným předmětem dědictví, či zda upraví přechod hmotného práva jiným způsobem, nebo zda ho, byť implicitně, vyloučí vůbec. Právě poslední uvedená alternativa platí v projednávané věci. Jak bylo ovšem rozzebráno výše, Nejvyšší správní soud má za to, že v daném konkrétním případě je úprava obsažená v ustanovení § 16 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 108/2006 Sb. v souladu s účelem poskytování této dávky, takže důsledky vyplývající z následné aplikace ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. nemohou mít pro nikoho dopad v podobě odeprání spravedlnosti a tím i v porušení citovaného článku Listiny.

18. V usnesení ze dne 7. 3. 2012, č. j. 6 Ads 25/2012 - 24, které je taktéž dostupné na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud řešil věc, v níž žalobkyni nebyl k její žádosti zvýšen příspěvek na péči. Žalobkyně byla v řízení před krajským soudem úspěšná a dosáhla zrušení rozhodnutí žalovaného, který proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost. Poté žalobkyně zemřela a šestý senát Nejvyšší správního soudu podle § 107 odst. 5 o. s. ř. řízení o kasační stížnosti zastavil. Tento výrok odůvodnil následujícím způsobem:

19. „Příspěvek na péči je dávka spjatá s osobním stavem oprávněné (fyzické) osoby natolik, že zákonodárce vylučuje, aby nárok přešel na jiné osoby dědictvím (§ 16 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů); se smrtí oprávněné osoby zaniká i nárok na dávku. Je-li dědění nároku vyloučeno ex lege, nesvědčí nikomu hmotné právo, a proto neexistuje možnost, aby je kdokoliv procesními prostředky uplatňoval.

20. Nejvyšší správní soud je názoru, že namísto není ani procesní nástupnictví jiných osob než dědiců podle zvláštního předpisu, jímž je zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách; § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách upravuje procesní nástupnictví toliko ve správním řízení o příspěvku na péči za situace, kdy oprávněná osoba zemře před pravomocným ukončením řízení o dávce; citovaným ustanovením vyjmenované osoby se stanou účastníky ještě neskončeného správního řízení a jim se vyplatí částky dávky splatné do dne smrti oprávněné osoby; obdobně platí v případě, kdy oprávněná osoba zemře po pravomocně ukončeném správním řízení, kdy (pouze) těmto vyjmenovaným osobám se vyplatí částky příspěvku na péči splatné do dne smrti oprávněné osoby; i tehdy však na uvedené osoby přechází pouze nárok na výplatu dávky (§ 16 odst. 2 zákona o sociálních službách), nikoliv nárok na dávku.

21. Předmětem řízení o správní žalobě jakož i řízení o kasační stížnosti je přezkum správního rozhodování o nároku na dávku příslušejícího žalobkyni. V posuzované věci oprávněná osoba zemřela po pravomocně skončeném řízení o dávce, proto k přechodu nároku na dávku nedošlo a není důvodu poskytovat soudní ochranu neexistujícímu nároku.

22. *Z výše uvedených důvodů je v řízení o kasační stížnosti podle zákona o sociálních službách vyloučeno procesní nástupnictví dědiců i jiných osob. ...“*

IV. Odlišný názor čtvrtého senátu k posuzované právní otázce

23. Soudní řád správní neobsahuje institut procesního nástupnictví žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Proto je v tomto směru zapotřebí za užití § 64 s. ř. s. vycházet z ustanovení § 107 o. s. ř., které upravuje procesní nástupnictví při ztrátě způsobilosti být účastníkem občanského soudního řízení. Jestliže účastník ztratí po zahájení řízení způsobilost být účastníkem řízení dříve, než řízení bylo pravomocně skončeno, posoudí soud podle povahy věci, zda v řízení může pokračovat. Není-li možné v řízení ihned pokračovat, soud řízení přeruší. O tom, s kým bude v řízení pokračováno, soud rozhodne usnesením. Ztratí-li způsobilost být účastníkem řízení fyzická osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, její dědici, popřípadě ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde. Ten, kdo nastupuje do řízení na místo dosavadního účastníka řízení, musí přijmout stav řízení, jaká tu je v době jeho nástupu do řízení. Neumožňuje-li povaha věci v řízení pokračovat, soud řízení zastaví (§ 107 odst. 1, odst. 2, odst. 4 a odst. 5 věty první o. s. ř.).

24. Nárok na příspěvek na péči je nepochybně majetkovou a penězi ocenitelnou hodnotou a podle hmotného práva není výslovně či pojmově vázán výlučně na osobu žadatele o tuto dávku, o čemž svědčí to, že v případech stanovených v dále zmiňovaném § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách přechází na právního nástupce. Přezkum správního rozhodnutí o příspěvku na péči je dále možné provést bez ohledu na úmrtí žadatele o příspěvek na péči. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči má totiž krajský soud k dispozici zdravotnickou dokumentaci, výsledek sociálního šetření i posouzení stupně závislosti posudkovým lékařem okresní správy sociálního zabezpečení i posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, takže si může učinit dostatečný úsudek o tom, zda zdravotní stav žadatele o tuto dávku byl ve správním řízení náležitě zjištěn a vyhodnocen. Není tedy žádných pochybností o tom, že úmrtí žadatele samo o sobě nebrání pokračování řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči. To ostatně připustil i třetí senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 20/2011 - 64.

25. Povaha věci však podle § 107 odst. 1 a odst. 2 o. s. ř. neumožňuje pokračovat v řízení ani v situaci, kdy účastník, jenž pozbyl způsobilost být účastníkem řízení, nemá žádného právního nástupce, který by podle právních předpisů hmotného práva převzal či mohl převzít příslušné právo nebo příslušnou povinnost. S ohledem na tuto hmotně právní podstatu procesního nástupnictví jsou podle § 107 odst. 2 o. s. ř. procesními nástupci fyzické osoby její dědici, popřípadě ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde. Procesními nástupci se však podle téhož ustanovení mohou stát taktéž osoby, na něž podle příslušných hmotně právních předpisů přecházejí práva či povinnosti nezávisle na dědickém právu. Ze znění § 107 odst. 2 o. s. ř. totiž vyplývá, že se v řízení pokračuje s dědici jako procesními nástupci fyzické osoby, která ztratila způsobilost být účastníkem řízení, jen tehdy, nestanoví-li zákon jinak.

26. Nárok na příspěvek na péči není podle § 16 odst. 3 zákona o sociálních službách předmětem dědictví. Dědicové žadatele o příspěvek na péči tak podle hmotného práva nemohou z titulu dědictví převzít nárok na tuto dávku a v důsledku toho se ani nemohou stát procesními

nástupci žadatele ve správním řízení o příspěvku na péči ani v na něm navazujícím přezkumném soudním řízení.

27. Do dalšího řízení však vstupuje a nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele nabývají osoba blízká, jiná fyzická osoba uvedená v § 83, zařízení sociálních služeb poskytující pobytové sociální služby podle § 48, 49 nebo 50, zdravotnické zařízení poskytující sociální služby podle § 52 nebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu, pokud některá z těchto fyzických nebo právnických osob byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě v průběhu řízení ohlášena podle § 21 odst. 1 písm. d), jako osoba, která poskytuje žadateli o příspěvek pomoc. Všechny tyto fyzické nebo právnické osoby, které se od zahájení řízení podílely na pomoci žadateli o příspěvek do dne jeho smrti, se navíc stávají účastníky řízení. Tyto osoby nabývají nárok na částky příspěvku splatné do dne smrti žadatele o příspěvek za kalendářní měsíc, ve kterém poskytovaly pomoc. Pokud se v kalendářním měsíci podílelo na pomoci žadateli o příspěvek více těchto osob, nabývají nárok na částku příspěvku rovným dílem, pokud nepředloží příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností dohodu o jiném rozdělení částky příspěvku. Nárok na výplatu příspěvku nenáleží za kalendářní měsíc, ve kterém žadatel o příspěvek zemřel, pokud mu od prvního dne tohoto kalendářního měsíce do dne smrti byla poskytována zdravotní péče formou ústavní péče v nemocnici nebo odborném léčebném ústavu (§ 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, ve znění účinném ke dni úmrtí žadatelky v posuzované věci - X). Hmotné právo tedy zakotvilo zvláštní úpravu přechodu nároku na příspěvek na péči a procesní nástupnictví, který se značně odchyľuje od pravidel dědického práva při stanovení okruhu dědiců a od způsobu rozdělení jednotlivých majetkových práv mezi ně.

28. Podle doslovného znění § 16 odst. 1 věty první zákona o sociálních službách však shora uvedené fyzické a právnické osoby nabývají nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele a vstupují do dalšího řízení v případě, že žadatel o příspěvek na péči zemřel před pravomocným rozhodnutím o této dávce. Pravomocným rozhodnutím o příspěvku na péči je přitom pouze rozhodnutí o žádosti o tuto dávku vydané ve správním řízení. Ustanovení § 16 odst. 1 věty první zákona o sociálních službách pak výslovně nestanoví, že by nárok na příslušné částky příspěvku na péči přecházel a k procesnímu nástupnictví docházelo i v průběhu přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči ve správním soudnictví. Jazykový (gramatický) výklad uvedeného ustanovení tedy vede k závěru, že pokud žadatel o příspěvek na péči zemřel v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o příspěvku na péči či v navazujícím řízení o kasační stížnosti, nenabývá nárok na tuto dávku žádná osoba, žadatel nemá právního nástupce a v žalobním řízení či v řízení o kasační stížnosti tak nelze pokračovat.

29. Jazykový výklad je však pouze prvotním přiblížením se k aplikované právní normě a východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *ratione legis* atd. Proto je neudržitelná aplikace práva, která vychází pouze z jazykového výkladu. Soud tak není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je přitom nutno se vyvarovat libovůle, takže rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96, a ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, <http://nalus.usoud.cz>).

30. Takové závažné důvody pro odchýlení se od doslovného znění § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách jsou podle názoru čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu dány, přičemž takový postup nelze považovat za projev libovůle.

31. Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu. 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, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo jiná fyzická osoba uvedená v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče formou ústavní péče v nemocnici nebo odborném léčebném ústavu (§ 7 odst. 1, odst. 2 zákona o sociálních službách, ve znění účinném ke dni 16. 3. 2011).

32. Příspěvek na péči je tedy státní dávkou poskytovanou fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci, které jsou závislé na pomoci jiné osoby. Jejím účelem je umožnit osobě, aby si podle vlastního uvážení zajistila pomoc v rámci rodiny, nebo prostřednictvím poskytovatele sociálních služeb formou poskytnutí některé ze sociálních služeb, popřípadě prostřednictvím jiné fyzické nebo právnické osoby stanovené zákonem, anebo kombinací těchto forem. Příjemcem příspěvku na péči je podle § 19 zákona o sociálních službách zpravidla oprávněná osoba, tedy ta, které byla uvedena dávka přiznána. Nicméně z uvedeného účelu poskytování příspěvku na péči je zřejmé, že tato dávka je ve skutečnosti určena fyzickým a právnickým osobám, které jejímu poživateli poskytují pomoc. Příspěvek na péči totiž pečujícím osobám kompenzuje ztrátu příjmů či jejich podstatné snížení, k čemuž častokrát dochází v důsledku nutnosti intenzivní péče o osobu, která v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje jejich pomoc při zvládání základních životních potřeb. Zařízením sociálních služeb zase příspěvek na péči pokrývá náklady na sociální služby poskytované příjemci této dávky.

33. O tom, že příspěvek na péči je ve skutečnosti určen pro osoby pečující o jeho poživatele, svědčí i různá práva, která jim zákonodárce přiznává. Nárok na příspěvek na péči a jeho výše se totiž podle § 8 a § 11 zákona o sociálních službách odvíjejí od stupně závislosti, přičemž při dosažení závislosti ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost), ve stupni IV (úplná závislost) nebo ve stupni I (lehká závislost) u osob mladších 10 let vznikají za stanovených podmínek vyjmenovaným osobám, které poživateli příspěvku na péči poskytují pomoc, různé nároky v oblasti sociálního zabezpečení, pracovněprávních vztahů i daňové.

34. Především tyto pečující osoby mají účast na důchodovém pojištění prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění, aniž by za ně musely platit pojistné na důchodové pojištění. Při stanovení výše důchodu jsou pak stanovena zvláštní, výhodná, pravidla pro pečující osoby, které takto získaly aspoň 15 roků náhradní doby pojištění (§ 5 odst. 1 písm. s) a § 19a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Dále za tyto osoby platí stát pojistné na všeobecné zdravotní pojištění, jak vyplývá z § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Jejich osobní péče o osoby závislé na pomoci jiné osoby se pak pro účely nároku na podporu v nezaměstnanosti považuje za náhradní dobu zaměstnání, jak vyplývá z § 41 odst. 3 písm. d), f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Zaměstnanec, který prokáže, že převážně sám dlouhodobě pečuje o osobu závislou na pomoci jiné osoby v uvedených stupních, smí být vyslán na pracovní cestu mimo obvod obce svého pracoviště nebo bydliště jen se svým souhlasem. Přeložit ho může zaměstnavatel jen na jeho žádost. Pokud tento zaměstnanec požádá o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu stanovené týdenní pracovní doby, je zaměstnavatel povinen této žádosti vyhovět, pokud tomu nebrání vážné provozní důvody (§ 240 a § 241 zákoníku práce). Konečně pak příjem pečující osoby, který získá

z důvodu péče o osobu, která má nárok na příspěvek na péči, je osvobozen od daně z příjmů. Osvobozena je přitom částka příjmu až do výše příspěvku na péči, který je vyplácen osobě, o niž je pečováno (§ 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů).

35. O faktickém využití příspěvku na péči ve vztahu k zařízením sociálních služeb, která poživateli této dávky poskytují pobytové služby, pak rovněž nevznikají žádné pochybnosti. Za pobytové služby poskytované v týdenních stacionářích, domovech pro osoby se zdravotním postižením, domovech pro seniory, domovech se zvláštním režimem a zdravotnických zařízeních ústavní péče totiž hradí osoba úhradu za péči poskytovanou ve sjednaném rozsahu ve výši přiznaného příspěvku na péči, s výjimkou týdenních stacionářích, kde činí úhrada za péči maximálně 75 % přiznaného příspěvku (§ 73 odst. 1, odst. 4 zákona o sociálních službách).

36. Osoby poskytující pomoc poživateli příspěvku na péči jsou tedy faktickými příjemci této dávky. Tato skutečnost je ostatně důsledkem stanovení podmínek pro vznik nároku na příspěvek na péči. Osoba zařazená do některého ze čtyř stupňů závislosti má totiž podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách nárok na tuto dávku jen za předpokladu, že jí potřebnou pomoci poskytuje některá z osob uvedených v tomto ustanovení. S ním koresponduje i úprava přechodu nároku na příspěvek na péči obsažená v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle níž tento nárok ve stanoveném rozsahu nabývá pouze osoba zde uvedená, která byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě byla v průběhu řízení ohlášena jako osoba poskytující žadateli o příspěvek pomoc, a která se navíc od zahájení řízení podílela na pomoci žadateli o příspěvek do dne jeho smrti. Jedná se přitom v podstatě o stejné fyzické či právnické osoby jako ty, které jsou uvedeny v § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách.

37. Poživatel příspěvku na péči tedy ve skutečnosti hradí touto dávkou služby, které mu poskytuje jiná fyzická či právnická osoba. Proto není logické, aby pečující osoba mohla nabýt nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele jen v případě, že žadatel zemřel před právní mocí rozhodnutí o příspěvku na péči. V takovém případě by totiž přechod nároku na příspěvek na péči závisel na náhodě dané okamžikem smrti žadatele. Jestliže by totiž žadatel zemřel do právní moci rozhodnutí o příspěvku na péči, tak osoby, které mu od zahájení řízení do jeho smrti poskytovaly pomoc, by nabyly nárok na příspěvek, staly by se účastníky správního řízení a proti případnému rozhodnutí o nepřiznání příspěvku či jeho přiznání v nižší částce by měly možnost brojit ve správním soudnictví. V případě, že by žadatel zemřel až v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči, by však na osoby o něho do jeho smrti pečující nepřecházel nárok na příspěvek, v důsledku toho by se tyto osoby nemohly stát účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku či jeho přiznání v nižší částce ani účastníky na něho navazujícího řízení o kasační stížnosti. Za této situace by v soudním řízení neměly možnost doložit, že posouzení závislosti žadatele o příspěvek na péči nebo stupně jeho závislosti nebylo jednoznačné, určité, úplné či přesvědčivé a že jim tak byla odepřena odpovídající platba za služby, jež žadateli o příspěvek na péči za jeho života poskytl.

38. Pro takové odlišné zacházení mezi osobami poskytujícími pomoc žadateli o příspěvek na péči, který zemřel před právní mocí rozhodnutí o příspěvku, a osobami pečujícími o žadatele, u něhož došlo k úmrtí až během soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku, tedy nelze shledat žádné rozumné důvody. Naopak připuštění rozdílného režimu by představovalo nedůvodnou nerovnost mezi těmito dvěma kategoriemi pečujících osob a vedlo by k porušení ústavně zaručeného vlastnického práva a práva na soudní ochranu jedné z nich. Znemožněním přechodu nároku na příspěvek na péči a procesního nástupnictví v soudním řízení správním by totiž osoby, které poskytovaly pomoc žadateli, u něhož došlo k úmrtí až během soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči, neměly shora uvedené nároky v oblasti sociálního zabezpečení,

v pracovněprávních vztazích, na osvobození od daně z příjmů či na úhradu za péči při poskytování sociálních služeb. Zároveň by tato kategorie pečujících osob byla zbavena možnosti domáhat se uvedených majetkových práv soudní cestou. Takový postup nelze obhájit obzvláště za situace, kdy s ohledem na dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žadatelů o příspěvek na péči, často doprovázený vyšším stupně jejich závislosti na pomoci jiné osoby, a délku řízení o příspěvku na péči, v němž musejí být vypracovány posudky dvou posudkových orgánů, lze předpokládat, že úmrtí žadatelů až v přezkumném soudním řízení nebude ojedinělým jevem. Osobám, které takovým žadatelům poskytovaly pomoc a jimž je fakticky určen příspěvek na péči, by se tak ve značném počtu nedostalo finanční kompenzace za jejich sociální služby.

39. Podle názoru čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu je tedy nutné za použití účelového (teleologického) výkladu dospět k závěru, že podle § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách nabývají nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele při splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení zde uvedené fyzické a právnické osoby, pokud žadatel o příspěvek zemřel před pravomocným rozhodnutím o příspěvku nebo před skončením na něho navazujícího přezkumného soudního řízení. Takové osoby se pak stávají účastníky správního řízení, případně účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu či účastníky řízení o kasační stížnosti, a to na základě úpravy procesního nástupnictví obsažené v § 107 odst. 1, odst. 2 o. s. ř. za použití § 64, eventuálně § 120 s. ř. s.

40. O přípustnosti takového výkladu svědčí podle čtvrtého senátu také systematické zařazení § 16 zákona o sociálních službách, neboť toto ustanovení není obsaženo v jeho hlavě VII části druhé upravující řízení o příspěvku na péči, nýbrž je zařazeno do hlavy IV stejné části, která se zabývá nárokem na příspěvek na péči a jeho výplatou. Pokud tedy § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách upravuje účastenství v dalším řízení, je přípustné na základě systematického výkladu za takové řízení považovat i řízení ve správním soudnictví navazující na správní řízení o příspěvku na péči.

V. Postoupení věci rozšířenému senátu

41. Přejít nároku na příspěvek na péči po žadatelce ani procesní nástupnictví Centra Rožmitál pod Třemšínem, poskytovatel sociálních služeb, v řízení před městským soudem nebyly v kasační stížnosti namítány. Nicméně pokud by se čtvrtý senát ztotožnil se shora uvedeným právním názorem, který k posuzované právní otázce zaujal třetí i šestý senát, musel by podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušit a žalobu proti rozhodnutí o odvolání odmítnout, jak učinil třetí senát, případně rozsudek městského soudu zrušit a řízení o žalobě zastavit, jak by učinil šestý senát. Takto by byl čtvrtý senát povinen podle dosavadní judikatury postupovat, ačkoliv žadatelce byly do její smrti poskytovány pobytové služby v domově pro seniory, což je zařízení sociálních služeb uvedené v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách. Jestliže by totiž v řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči zde nebylo žádného právního nástupce žadatelky o tuto dávku, chyběly by podmínky řízení a řízení před soudem by bylo zmatečné, k čemuž by Nejvyšší správní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti, jak vyplývá z § 109 odst. 4 za použití § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Čtvrtý senát však zaujal na základě shora uvedených úvah k posuzované otázce jiný právní názor, který by mu v dané věci umožnil se k stížnostním námitkám zabývat způsobem posouzení stupně závislosti žadatelky o příspěvek na péči ve správním řízení. Proto čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupuje věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s touto otázkou:

42. Je v řízení o soudním přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči vydaného podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, vyloučeno procesní nástupnictví osob uvedených v § 16 odst. 1 téhož zákona?

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

Rozšířený senát bude o věci rozhodovat ve složení JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Marie Turková (po dobu pracovní neschopnosti ji zastupuje JUDr. Jiří Palla) a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci řízení mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení (§ 8 odst. 1, odst. 5 s. ř. s.).

V Brně dne 29. srpna 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu