



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Miroslavou Hrehorovou v právní věci žalobce: nezl.**L. K.**, bytem x, zastoupený zákonnou zástupkyní L. K., bytem tamtéž, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2012, č.j. MPSV-UM/3867/12/9S-HMP,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ze dne 23. 8. 2012, č.j. MPSV-UM/3867/12/9S-HMP soud ruší a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu rozhodnutí Úřadu městské části Praha 14, č.j. 21520/2011/AAN ze dne 29. 8. 2011 v části výroku tak, že dosavadní výrok o snížení příspěvku na péči z 5.000,- Kč na 3.000,- Kč měsíčně od 1. 9. 2011, nahradil výrokem „podle ustanovení § 7 a v souladu s ustanovením § 14 odst. 5 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, se nezletilému L. K. od 1. 9. 2012 odejímá příspěvek na péči“.

Správní orgán prvního stupně rozhodoval na základě kontroly zdravotního stavu, kdy dle výsledku posouzení stupně závislosti Lékařské posudkové služby Pražské správy sociálního zabezpečení potřeboval žalobce z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc nebo dohled při 5 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti započítávaných pro osobu do 18 let věku posuzovaných podle § 9 zákona o sociálních službách.

Proti rozhodnutí podala zákonná zástupkyně žalobce odvolání s odůvodněním, že nesouhlasí s posouzením zdravotního stavu. Žalovaný pro účely odvolacího řízení požádal Posudkovou komisi MPSV ČR o posouzení zdravotního stavu žalobce. Za účasti zákonné zástupkyně při jednání dne 6. 12. 2011 vyhotovila komise posudek, kterým potvrdila závěr orgánu I. stupně. V souvislosti se změnou právní úpravy, účinné ode dne 1. 1. 2012, vyhotovila posudková komise dne 7. 2. 2012 doplňující posudek, dle něhož žalobce v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nezvládá celkem dvě základní životní potřeby, a to péči o zdraví a osobní aktivity. Posudková komise tak dospěla k závěru, že žalobce není osobou do 18 let, která se podle § 8 odst. 1 zákona o sociálních službách, ve znění zákona č. 366/2011 Sb., považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu vyžaduje každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby, není však neschopen zvládat alespoň tři základní životní potřeby.

V odůvodnění žalovaný konstatoval, že se zabýval tím, jakým způsobem se komise v posudku vyrovnaly se shromážděnými důkazy a závěry ze sociálního šetření a dospěl k závěru, že byly prověřeny a vyhodnoceny všechny skutečnosti významné pro posudkový závěr s tím, že tyto posudky splňují podmínku objektivitu a přesvědčivosti.

Z podání zákonné zástupkyně žalobce vyplývá, že rozhodnutí považuje za nezákonné a nesprávné s tím, že nedošlo ke zlepšení zdravotního stavu žalobce. Podle žalobkyně důvodem nesprávného rozhodnutí byl postup Magistrátu hl. m. Prahy, který byl nečinný. Zákonná zástupkyně má za to, že v důsledku prodloužení stanovených lhůt byl její syn poškozen.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve popsal sled událostí a poté poukázal na přechodná ustanovení čl. IV zákona č. 366/2011 Sb., bod 1, kterým byl změněn zákon o sociálních službách, na základě něhož požádal o doplňující posouzení zdravotního stavu žalobce podle právních předpisů účinných od 1. 1. 2012. Žalovaný konstatoval, že vyhotovené posudky se staly podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí s tím, že je toho názoru, že komise, která zasedala v předepsaném složení, prověřila a vyhodnotila veškeré skutečnosti významné pro posudkový závěr.

Městský soud v Praze přezkoumal dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.), napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení v mezích uplatněných žalobních bodů a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Ze správního spisu soud zjistil, že oznámením ze dne 11. 7. 2011 zahájil správní orgán I. stupně z moci úřední řízení ve věci opětovného posouzení nároku a výše příspěvku na péči. V řízení bylo provedeno sociální šetření a byl vyžádán posudek posudkového lékaře Pražské správy sociálního zabezpečení se závěrem, že žalobce je osobou, která je podle § 8 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb. považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost). Po vyrozumění dle § 36 odst. 3 správního řádu vydal Úřad městské části Prahy 14, odbor sociálních věcí a zdravotnictví dne 29. 8. 2011 pod č.j. 21520/2011/AAN rozhodnutí, jímž snížil příspěvek na péči z 5.000,- Kč na 3.000,- Kč měsíčně ode dne 1. 9. 2011. Proti rozhodnutí podala zákonná zástupkyně žalobce odvolání, které správní orgán I. stupně postoupil k dalšímu vyřízení nejprve Magistrátu hl. m. města Prahy, po změně právní úpravy Ministerstvu práce a sociálních věcí.

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pokud v řízení o odvolání proti rozhodnutí o snížení příspěvku na péči, rozhodl o jeho odnětí, anebo zda tímto postupem překročil předmět správního řízení.

Právní úprava řízení o příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách je upravena v ustanovení § 23 zákona o sociálních službách. Podle § 23 odst. 4 tohoto zákona se řízení o změně výše již přiznaného příspěvku nebo o zastavení jeho výplaty nebo o jeho odnětí zahajuje na návrh příjemce příspěvku nebo z moci úřední. Zákon o sociálních službách tedy rozlišuje řízení zahájená na žádost a řízení z moci úřední na straně jedné, na straně druhé rozlišuje předměty řízení o změnu výše příspěvku, o zastavení jeho výplaty anebo o odnětí příspěvku.

V této souvislosti městský soud nejprve upozorňuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ads 108/2012-31 ze dne 10. 1. 2012 a č.j. 6 Ads 13/2013 ze dne 11. 7. 2013, v nichž soud řešil obdobnou právní otázku. V prvním případě nikoliv v kontextu přiznaného příspěvku na péči, ale invalidního důchodu a v druhém případě již v kontextu příspěvku na péči, kdy předmětem řízení byla žádost osoby pobírající dávku o její zvýšení, přičemž v odvolacím řízení bylo rozhodnuto o jejím odnětí. Podle názoru soudu závěry uvedené v těchto rozsudcích lze použít i na projednávanou věc.

Stěžejní pro danou věc je názor Nejvyššího správního soudu o nesprávnosti argumentu správního orgánu, že změnou rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, je i jeho snížení na nulu, tudíž odnětí dávky.

Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že: „I kdybychom připustili, že změna zahrnuje jak snížení, tak zvýšení příspěvku, zákon v § 23 odst. 4 zákona o sociálních službách rozlišuje nepochybně alespoň řízení o změně dávky a řízení o odnětí dávky, podobně jako tomu je u přiznaných dávek důchodového pojištění. Nemůže tedy jít o „snížení na nulu“, neboť to znamená odnětí dávky, tj. jiný předmět řízení. Nadto je třeba rozlišovat, stejně jako u přiznaných dávek důchodového pojištění ve smyslu výše citovaného rozsudku, zda šlo o řízení zahájené na žádost nebo o řízení z moci úřední. Bylo li řízení zahájeno na žádost, je třeba o žádosti podle jejího obsahu rozhodnout, i kdyby tomu měla předcházet v konkrétním případě „pracná“ interpretace obsahu žádosti...“

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích, zákon o sociálních službách neobsahuje zvláštní ustanovení, jež by správnímu orgánu umožňovalo v řízení o odvolání ve věci příspěvku na péči rozhodnout v neprospěch účastníka řízení (obdobné § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb., s nímž se musel vypořádat Nejvyšší správní soud v prvním citovaném rozsudku). V úvahu tak přichází uplatnění § 90 odst. 3 správního řádu, tj. obecný zákaz změny k horšímu, ledaže by šlo o některou ze zde uvedených výjimek (rozpor s právními předpisy nebo jiný veřejný zájem).

Podle názoru soudu v odvolacím řízení nemohlo být rozhodnuto o změně k horšímu, neboť žalobce ani v prvním stupni ničeho, co by mohlo být zhoršeno, nedosáhl. Pokud žalovaný rozhodl o odnětí dávky, rozhodl o jiném předmětu řízení.

Pro úplnost soud uvádí, že v uvedeném rozsudku byla řešena i otázka možné litispendence, k níž soud uvedl: „Zákon o sociálních službách konečně neobsahuje ani zvláštní ustanovení o překážce litispendence, obdobné § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., s nímž se také Nejvyšší správní soud musel ve výše citovaném rozsudku vypořádat. Uplatní se však obecné ustanovení § 48 odst. 1 správního řádu. Byť je formulováno poněkud odlišně, i zde lze převzít úvahu Nejvyššího správního soudu vyslovenou v citovaném rozsudku, že řízení z moci úřední o odnětí dávky a řízení o žádosti o zvýšení dávky nejsou věcmi totožnými, tudíž se překážka litispendence neuplatní a lze – pokud stěžovatel v řízení o odvolání proti

rozhodnutí ve věci žádosti o zvýšení příspěvku na péči zjistil, že příjemce příspěvku na něj nárok vůbec nemá – zahájit bez dalšího řízení z moci úřední o odnětí příspěvku.“ Nelze pochybovat o tom, že i řízení o snížení dávky a o její odejmutí, jsou dvě různé věci a že správní orgán v případě, že zjistí, že příjemce nemá nárok na dávku, může zahájit z moci úřední řízení nové.

Soud tedy shledal pochybení žalovaného již v tom, že postupoval v rozporu s právními předpisy, upravující postup před správním orgánem, což je důvodem pro zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.

Další pochybení správních orgánů shledal soud v tom, že správní orgány bez dalšího převzaly závěry učiněné v posudcích.

K tomu soud uvádí, že stupeň závislosti posuzuje podle § 25 odst. 2 a § 28 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb. okresní správa sociálního zabezpečení, v odvolacím řízení pak Ministerstvo práce a sociálních věcí, které má pro tento účel zřízeny, respektive využívá, posudkové komise (§ 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Úkolem posudkové komise při posouzení stupně závislosti je zpracovat posudek ve formě písemného kvalifikovaného podkladu pro rozhodnutí podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 582/1991 Sb. V něm je dokumentován proces pořízení posudku, posudkový závěr a jeho odůvodnění. V případě posudku se tedy nejedná o závazné stanovisko, závazný podklad rozhodnutí nebo veřejnou listinu (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 - 59, přístupný na www.nssoud.cz). Správnost posudku tedy není nikterak presumována. Posudek posudkové komise je třeba hodnotit jako každý jiný důkaz provedený ve správním řízení, byť je s přihlédnutím k povaze řízení zpravidla důkazem stěžejním.

Soud nepopírá, že správní orgán není oprávněn hodnotit zdravotní stav, neboť k tomu jsou ze zákona příslušné posudkové komise, které disponují – na rozdíl od správních orgánů - odbornými lékařskými znalostmi pro to, aby mohly zaujímat posudkové závěry o dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu posuzovaných osob. Nicméně jeho úkolem je zhodnotit tento posudek a pokud jej považuje za nedostatečný, je oprávněn vyžádat si jeho doplnění. Základním předpokladem pro to, aby správní orgán mohl vyhodnotit přesvědčivost a úplnost předloženého posudku, je přezkoumatelnost posudku vzhledem k jeho zákonem stanoveným podkladům vymezeným v ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb. (které platí jak pro posudek v prvoinstančním, tak i v odvolacím řízení). Správní orgán musí vycházet z posudku, který obsahuje nejen výrok, ale který musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn s odkazem na doložený nálezh ošetřujícího lékaře, výsledek sociálního šetření, výsledek funkčních vyšetření a výsledek vlastního vyšetření posuzujícího lékaře (srov. rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009 – 63). K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán tedy může dospět jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči.

Za situace, kdy odvolací správní orgán uvedl v rozhodnutí, že komise se v posudku vyrovnala se shromážděnými důkazy a závěry ze sociálního šetření, a tudíž byly prověřeny a vyhodnoceny všechny skutečnosti významné pro posudkový závěr, nelze seznat, na základě čeho správní orgán dospěl k závěru, že tyto posudky splňují podmínku objektivit a přesvědčivosti, jak požaduje právní předpis.

Soud opakuje, že úkolem odvolacího orgánu není hodnocení zdravotního stavu, jeho úkolem **je vyhodnotit**, zda posudek byl vypracován v řádném složení, zda se posuzovaný účastník jednání, zda posudek obsahuje podrobné odůvodnění hodnocení míry závislosti

účastníka na pomoci jiné osoby ve smyslu ustanovení části druhé hlavy I. zákona o sociálních službách, či zdůvodnění proč posuzovaná osoba nepotřebuje pomoc jiné osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti, zda komise měla pro posouzení zdravotního stavu dostatek podkladů, jak obsah těchto podkladů ve svém závěru respektovala a zda řádně a srozumitelně subsumovala svá zjištění pod příčinná zákonná ustanovení atd.

Této povinnosti správní orgán nedostál. V napadeném rozhodnutí jsou nakopírované posudky, které byly v této věci vypracovány, nicméně jejich zhodnocení zde uvedeno není. Podle názoru soudu odvolací orgán se dostatečně nevypořádal s nesouhlasem ohledně posouzení zdravotního stavu žalobce, který jeho zástupkyně vyjádřila během správního řízení. Rozhodnutí tak bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného zdravotního stavu, a proto je zde dán důvod pro zrušení rozhodnutí i dle § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s., dle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ačkoliv měl žalobce ve věci úspěch, náklady řízení mu nevznikly.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 5. srpna 2013

JUDr. Miroslava Hrehorová v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Ivana Viterová