



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **M. C.**, zast. zákonným zástupcem Mgr. P. C., proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, odbor sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Charvátova 9, Praha 1, zast. Mgr. Tomášem Zlesákem, advokátem, se sídlem Revoluční 1, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2008, č. j. MHMP 313556/07, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2009, č. j. 1 Cad 57/2008 – 14,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2009, č. j. 1 Cad 57/2008 – 14, (dále jen „napadený rozsudek“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 19. 3. 2008, č. j. MHMP 313556/07, a dále prvoinstanční rozhodnutí Úřadu městské části Praha 13 (dále jen „ÚMČ Praha 13“) ze dne 1. 6. 2007, č. j. 4880/2007/AAM pro vady řízení a věc vrácena k dalšímu řízení stěžovateli. Tímto rozhodnutím ÚMČ Praha 13 rozhodl o snížení příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“), ze 9000 Kč na 3000 Kč, když dospěl k závěru, že žalobce je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby pouze ve stupni I, a stěžovatel jeho rozhodnutí v odvolacím řízení potvrdil.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Žalovaný se sice správně ve smyslu § 4 odst. 2 zákona zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), obrátil na Posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise MPSV), nicméně nechal zcela bez povšimnutí, že posudek vyhotovený Posudkovou komisí MPSV v Praze, který vzal za základ svého rozhodování, je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný. Městský soud v Praze dále uvedl, že z tohoto posudku nelze zjistit, jakým způsobem Posudková komise MPSV dospěla k závěru, že žalobce je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I. Posudek neobsahuje jediný odkaz na podklady, které by byly posudkovou komisí hodnoceny a z posudku nelze vyčíst z jakých podkladů komise vycházela, když hodnotila schopnost žalobce zvládat jednotlivé úkony, které jsou vyjmenovány v připojeném hodnocení. Je-li v řízení vyžadován posudek Posudkové komise MPSV, je zřejmé, že posudková komise pouze nepřezkoumává zjišťování skutkového stavu provedeného v řízení před prvostupňovým orgánem z hlediska procedurální korektnosti, nýbrž ověřuje správnost či nesprávnost již učiněných zjištění vlastním zkoumáním a hodnocením. Z toho důvodu proto musí být zřejmé, z čeho posudková komise při svém posouzení vycházela, jak podklady a jí samotnou zjištěné skutečnosti hodnotila a zda tak bylo učiněno při dodržení náležitých standardů. Úkolem orgánu, který si posouzení stupně závislosti účastníka řízení na pomoci jiné osoby vyžádal, je pak vyhodnotit, zda posudek byl vypracován komisí v řádném složení, zda se žalobce zúčastnil jednání, zda posudek obsahuje podrobné odůvodnění míry závislosti žalobce na pomoci jiné osoby ve smyslu ustanovení části I. zákona o sociálních službách, 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 příslušná zákonná ustanovení, atd. Pochybení shledal Městský soud v Praze i v případě postupu před Úřadem Městské části Praha 13, kdy posudkový lékař úřadu práce pouze přepsal výsledek šetření závislosti žalobce na pomoci jiné osoby vypracovaný sociálním pracovníkem. Ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách však předpokládá, že při posuzování stupně závislosti vychází úřad práce ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledku funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Městský soud v Praze konstatoval, že nález ošetřujícího lékaře žalobce, výsledky funkčních vyšetření či výsledky vlastního vyšetření posuzujícího lékaře nejsou ve spise obsaženy, což mělo svůj význam i pro odvolací řízení. Městský soud v Praze uzavřel, že oba správní orgány zcela nedostatečným způsobem a v rozporu se zákonem (především s ustanovením § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách) zjišťovaly skutkový základ pro vyhodnocení stupně závislosti žalobce na pomoci jiné osoby, čímž došlo k vadě řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Vzhledem k tomu Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného, a stejně tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k novému řízení a rozhodnutí. Současně Městský soud v Praze zavázal správní orgán I. stupně svým právním názorem k tomu, aby prvostupňové řízení bylo doplněno o podklady uvedené v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách a k vydání rozhodnutí aby bylo přistoupeno až po jejich řádném a přezkoumatelném vyhodnocení. Dále Městský soud v Praze uvedl, že pro případ, že bude nové prvostupňové rozhodnutí napadeno odvoláním, bude na žalovaném, aby zajistil vyhotovení posudku ze strany Posudkové

komise MPSV reflektujícím výtky soudu obsažené v daném rozsudku a aby nový posudek následně vyhodnotil z hlediska dodržení příslušných zákonných ustanovení upravujících činnost posudkových komisí a z hlediska přítomnosti nezbytných náležitostí.

Kasační stížnost stěžovatel podal s odkazem na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel předně namítá, že soud měl žalobu proti předmětnému rozhodnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. d) s. ř. s., jako nepřipustnou odmítnout, neb šlo o rozhodnutí závisející výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby. Pokud by Nejvyšší správní soud nezrušil napadený rozsudek dle výše namítaného důvodu zmatečnosti řízení před soudem, stěžovatel navrhl, aby soud zrušil napadený rozsudek pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. K tomu stěžovatel namítá, že soud nesprávně dospěl k závěru, že žalovaný rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Dále uvedl, že z příslušných ustanovení zákona o sociálních službách, ve spojení se zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) a zákonem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, je úřad městské části při rozhodování o příspěvku vázán posudkem úřadu práce a magistrát je v odvolacím řízení vázán posudkem posudkové komise MPSV. Ačkoliv tato závaznost není stanovena výslovně, lze ji snadno logicky dovodit z toho, že příspěvek musí být přiznán ve výši odpovídající stupni závislosti, přičemž správní orgány, které o výši příspěvku rozhodují, nejsou samy oprávněny stupeň závislosti stanovit. Žalovaný má tedy za to, že když úřad městské části a následně v odvolacím řízení samotný žalovaný rozhodli v souladu s příslušnými posudky, není absolutně žádný důvod pro zrušení jejich rozhodnutí, neboť rozpor s právním předpisem zde není. Zrušení rozhodnutí by teoreticky bylo možné pouze v případě, že by bylo rozhodnuto bez předchozího posudku, anebo v rozporu s ním. Posudek posudkové komise MPSV není vydáván podle správního řádu. Krajský úřad (magistrát) však v rámci odvolacího řízení správní řád aplikuje a vzhledem k povaze posudku posudkové komise MPSV mu nezbyvá, než s ním jako se závazným stanoviskem nakládat. Posouzení toho, zda určitá osoba je osobou odkázanou na péči a v jakém stupni, náleží totiž do výhradní kompetence úřadu práce, resp. MPSV ČR v odvolacím řízení, a orgán vedoucí řízení o dávce si o této otázce nemůže učinit názor sám. Pro tento závěr svědčí zejména ustanovení § 9a odst. 3 zákona o zaměstnanosti, podle něhož úřad práce zašle orgánu, který o vydání posudku požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby. Posudková komise MPSV ve vztahu ke krajským úřadům (magistrátům) postupuje analogicky, protože krajský úřad (magistrát) není ze zákona oprávněn se v těchto věcech seznamovat se skutečnostmi ze zdravotnické dokumentace.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele žalobce věcně polemizuje s argumentací stěžovatele uvedenou v kasační stížnosti a vyjadřuje názor, že podání stěžovatele nejsou kasační stížností, neboť jsou formálně nepřipustná.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“), posoudil kasační stížnost takto:

Nejprve bylo třeba se vypořádat s námitkou, že Městský soud v Praze měl žalobu proti předmětnému rozhodnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. d) s. ř. s., jako nepřipustnou odmítnout, neb šlo o rozhodnutí závislé výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby. K tomu Nejvyšší správní soud jen stručně poznamenává, že příspěvek na péči se podle § 7 zákona o sociálních službách poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci, a to podle zjištěného stupně závislosti, jak tyto stupně vymezuje § 8 téhož zákona. Při posuzování stupně závislosti vždy příslušné osoby se podle § 25 odst. 3 daného zákona vychází ze zdravotního stavu osoby žadatele doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, dále z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby žadatele, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Tzn., že v rámci posuzování stupně závislosti je předmětem posouzení i naplnění dalších zákonných podmínek, a odrazem celkového posouzení je potom i výše přiznaného příspěvku.

Z uvedeného plyne, že v daném případě nejde o rozhodnutí závislé výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele, a proto žaloba nebyla nepřipustná.

K namítané nezákonnosti napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že ani tuto námitku neshledal důvodnou. Městský soud v Praze podle názoru Nejvyššího správního soudu postupoval a rozhodl zcela v souladu se zákonnou úpravou, když rozhodnutí žalovaného, a stejně tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil, neb správní orgány rozhodovaly na základě nedostatečně zjištěného stavu věci.

Zákonná úprava (§ 28 odst. 2 ve spojení s § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách) k rozhodnutí žalovaného v předmětné věci (v postavení odvolacího orgánu) vyžaduje, obdobně jako v řízení před správním orgánem I. stupně rozhodujícím o žádosti o příspěvek na péči, také 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 magistrátu hl. města Prahy) MPSV, které má i pro tento účel zřízeny, resp. využívá, posudkové komise (§ 28 odst. 2 zákona o sociálních službách ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

Posudková komise MPSV je při posuzování stupně závislosti, jak správně uvedl Městský soud v Praze v napadeném rozsudku, povinna vycházet ve smyslu § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Na takový posudek jako svou podstatou rozhodující důkaz je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. To v posuzované věci platí především pro řízení před žalovaným správním orgánem, jako orgánem odvolacím, pro jehož řízení a rozhodnutí byl posudek vyžádán. Obdobně je pak třeba posuzovat požadavky na tento posudek kladené v případném soudním přezkumném řízení.

Městský soud v Praze v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, jak bylo výše podrobně rekapitulováno, shledal, že posudek vyhotovený Posudkovou komisí MPSV v Praze, který žalovaný vzal za základ svého rozhodování, je zcela nedostatečný a

nepřezkoumatelný. Posudek uvedené posudkové komise měly správní orgány hodnotit jako každý jiný důkaz, i když s ohledem na mimořádný význam v tomto řízení bývá tento posudek důkazem rozhodujícím v případech, kdy z hlediska své celistvosti a přesvědčivosti nevzbuzuje žádných pochyb, a nejsou-li tu ani žádné jiné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost posudku mohla být zpochybněna. Požadavek úplnosti a přesvědčivosti kladený na tyto posudky spočívá pak v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, a aby své posudkové závěry náležitě odůvodnila. Městský soud v Praze zjistil a uvedl, že posudek neobsahuje jediný odkaz na podklady, které by byly posudkovou komisí hodnoceny a z posudku nelze vyčíst z jakých podkladů komise vycházela, jakož i to, že ve spise také nejsou obsaženy podklady předepisované § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Obdobně Městský soud v Praze zjistil a konstatoval, že daný posudek nevykazuje ani další obvyklé atributy spojované s požadavky celistvosti a přesvědčivosti takového posudku (viz výše). Při takovém pochybení musel Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného zrušit. Městský soud v Praze současně shledal, že dodržení požadavků § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách není z obsahu správního spisu dovoditelné ani pro posudkové posouzení stupně závislosti v řízení před správním orgánem I. stupně, a proto pro tento nedostatek měl prvostupňové správní rozhodnutí zrušit sám žalovaný, což však neučinil. Za tohoto stavu věci Městský soud v Praze napadeným rozsudkem sám také zrušil prvoinstanční rozhodnutí ÚMČ Praha 13.

Nejvyšší správní soud si z obsahu správního spisu ověřil, že spis skutečně neobsahuje podklady předepisované § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, z nichž měl vycházet jak posudek Posudkové komise MPSV pro potřeby odvolacího řízení žalovaného, tak posudkové hodnocení příslušného orgánu sociálního zabezpečení (v době rozhodování v předmětné věci byl tímto orgánem úřad práce) pro potřeby řízení před správním orgánem I. stupně, a není tak vůbec zřejmé z jakých podkladů bylo při posudkových hodnoceních vycházeno. Takováto posudková hodnocení pak byla pro meritorní rozhodování ve správním řízení zcela nedostatečná. Proto Nejvyššímu správnímu orgánu nezbylo, než se se závěry Městského soudu plně ztotožnit.

Na tomto závěru nic nemění ani námitka stěžovatele, že podle § 9a odst. 3 zákona o zaměstnanosti posuzující orgán zašle orgánu, který o vydání posudku požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby, neb z tohoto ustanovení (které ostatně již bylo v mezidobí zrušeno) nijak nevyplývá, resp. nevyplývalo, že by mělo negovat požadavky § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, tj. požadavky na to, z čeho má příslušné posouzení vycházet. A aby bylo možné ověřit, že byly tyto požadavky respektovány, toto musí být doložitelné obsahem spisu, byť za využití pravidel ochrany údajů o zdravotním stavu posuzované osoby.

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

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce náhradu žádných nákladů nepožadoval, a stěžovatel nebyl ve věci úspěšný.

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

V Brně dne 23. září 2009

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu