



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **T. J.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2013, č. j. MPSV-UM/8082/13/4S-ZLK, sp. zn. SZ/623/2013/9S-ZLK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2014, č. j. 22 A 81/2013 – 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyni **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně (dále jen „úřad práce“) ze dne 12. 4. 2013, č. j. MPSV – ÚP/590046/13/AIS-SSL. Tím jí byl ode dne 1. 4. 2013 odňat příspěvek na péči. Na základě sociálního šetření ze dne 28. 1. 2013 a posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v Kroměříži (dále jen „OSSZ Kroměříž“) ze dne 11. 3. 2013 bylo zjištěno, že žalobkyni nelze považovat za osobu

závislou na pomoci jiné fyzické osoby podle § 8 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“). Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nepotřebuje každodenní pomoc nebo dohled alespoň ve třech oblastech základních životních potřeb posuzovaných podle § 9 zákona o sociálních službách, ale pouze při jedné základní životní potřebě - osobní aktivity.

[2] V rámci odvolacího řízení došlo na základě posudku posudkové komise žalovaného ze dne 17. 7. 2013 k částečnému přehodnocení závěrů OSSZ Kroměříž. Posudková komise žalovaného ve svém posudku nejprve pouze vyjmenovala podklady, ze kterých vycházela, a uvedla, že byly dostatečné k projednání věci v nepřítomnosti žalobkyně a k přijetí posudkového závěru. Posudková komise zdůraznila logopedické vady, kterými žalobkyně trpí. V posudku je mimo jiné uvedeno, že je žalobkyně vedena na pedopsychiatrii pro hyperaktivitu a má lehké problémy se soustředěním a udržením pozornosti. Podle posudkové komise žalobkyně není z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu schopna zvládat dvě základní životní potřeby - osobní aktivity a péči o zdraví. V neuznání stupně závislosti se ale přesto posudková komise shodla s lékařem OSSZ Kroměříž. Dřívější posudkové závěry lékaře OSSZ Kroměříž, podle kterých byl žalobkyni přiznán II. stupeň závislosti, posudková komise považovala za omyl, výrazné nadhodnocení a nesprávnou aplikaci posudkových kritérií. Stejně tak závěry sociálního šetření úřadu práce odrážely subjektivní výpověď matky žalobkyně a nerefletovaly objektivní stav. Matka žalobkyně měla před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k jeho podkladům, které však nevyužila.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Brně. Nesouhlasila s posouzením zdravotního stavu a hodnocením úkonů péče o dítě. Namítla, že hodnocení provedené OSSZ Kroměříž není v souladu s nálezy odborných lékařů. Navíc žalobkyně ani její matka nebyly předvolány na jednání OSSZ Kroměříž a posudkové komise žalovaného. Lékaři si proto nemohli učinit odpovídající představu o zdravotním stavu žalobkyně. Navrhla proto zrušení rozhodnutí žalovaného.

[4] Krajský soud shledal žalobu důvodnou, rozhodnutí žalovaného proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Posuzování stupně závislosti při hodnocení schopnosti žalobkyně zvládat základní životní potřeby uvedené v § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách nebylo v rámci posudkového hodnocení dostatečně přesvědčivé a objektivní. Žalovaný své úvahy nezdůvodnil podle hledisek uvedených v § 2 odst. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Syndrom poruchy pozornosti spojený s hyperaktivitou (ADHD), který byl žalobkyni diagnostikován, totiž vyžaduje speciální péči. Žalovaný měl výstižněji zdůvodnit posudková kritéria vymezení schopnosti zvládat základní životní potřeby, k čemuž bylo mimo jiné třeba přistoupit k vlastnímu vyšetření dítěte. V posudku navíc zcela absentuje bližší zdůvodnění změn, které oproti staršímu posudku OSSZ Kroměříž nastaly v oblasti stravování, oblékání a obouvání. Tyto životní potřeby přitom nebyly zahrnuty do sféry potřeb, které žalobkyně není schopna zvládat, resp. je schopna je zvládat jen s pomocí jiné fyzické osoby. Posudek je v tomto ohledu nepřezkoumatelný. Krajský soud proto pokládal za žádoucí a potřebné vypracovat nové stanovisko posudkové komise žalovaného, které bude reflektovat zmíněné výtky.

[5] Krajský soud také shledal pochybení úřadu práce v tom, že jeho posudkový lékař pouze přepsal výsledek šetření závislosti žalobkyně na pomoci jiné osoby vypracovaný sociálním pracovníkem. Posuzování stupně závislosti pouze na základě sociálního šetření prováděného sociální pracovnící nemá dostatečnou vypovídací hodnotu. Posudkový závěr OSSZ Kroměříž byl učiněn bez účasti žalobkyně a její zákonné zástupkyně pouze na základě zdravotní dokumentace a provedeného sociálního šetření. Je obecně chybné hodnotit schopnost zvládat konkrétní životní potřeby bez účasti posuzované osoby či její zákonné zástupkyně.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále také „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které namítal nesprávné právní posouzení projednávané věci krajským soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[7] Ke krajským soudem vytýkané skutečnosti, že se jednání posudkové komise stěžovatele uskutečnilo bez účasti žalobkyně či její matky, stěžovatel uvedl, že posudková komise nepokládala za nutné je zvát. Podkladová dokumentace byla aktuální a dostatečně vypovídající o zdravotním stavu žalobkyně a jeho funkčním dopadu na schopnost zvládat základní životní potřeby. Matka žalobkyně byla o této skutečnosti informována, a pokud s tímto postupem nesouhlasila, měla možnost komisi kontaktovat a o přítomnost při jednání požádat. V takovém případě jsou posudkové komise metodicky vedeny k tomu, aby účastníkům řízení vyhověly. V té souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 3 Ads 86/2013 – 29, podle kterého není přítomnost posuzované osoby nutná, pokud byl její zdravotní stav dostatečně zjištěn předchozím vyšetřením a její přítomnost při jednání komise by mohla mít význam pouze jako orientační či doplňkové vyšetření zdravotního stavu žadatele. Zdravotní stav žalobkyně byl dostatečně objektivizován předchozími lékařskými vyšetřeními. Její přítomnost při jednání posudkové komise by nepřinesla nová zjištění o jejím zdravotním stavu.

[8] Nelze se ztotožnit s názorem soudu, že hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby nebylo dostatečně přesvědčivé. Komise odůvodnila své posudkové závěry na základě zjištění z dostatečné podkladové dokumentace a vyjádřila se podrobně k námitkám uvedeným v odvolání. Oproti úřadu práce vyhodnotila některé skutečnosti odlišně, nemělo to ovšem vliv na posudkový závěr. Vymezila se i proti výsledkům nadhodnoceného posouzení v minulosti, které zpochybňuje i posudek OSSZ Kroměříž v této věci, protože po jednom roce od posledního posouzení již neshledal žádný stupeň závislosti. Krajský soud pokládal za nedostatečné hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby s ohledem na ADHD. Podle podkladové dokumentace se však u žalobkyně jedná pouze o lehké projevy hyperaktivity. Její stav nevyžaduje žádnou medikaci, žalobkyně prospívá ve škole s výborným prospěchem, při vyšetření dobře spolupracuje, je vstřícná a komunikativní. Posudková komise při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby a při hodnocení potřeby mimořádné péče porovnávala potřebu péče

z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně ve srovnání se stejně starým zdravým dítětem s ohledem na stupeň jeho biopsychosociálního vývoje. Krajský soud svým závěrem o nepřesvědčivosti a neúplnosti posudku podrobil činnost správních orgánů nadměrnému soudnímu formalismu.

III.

Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že si rozsudku krajského soudu váží, protože je objektivní a spravedlivý. S jeho závěry se plně ztotožňuje. Dále upozornila na některé další skutečnosti, které byly podle jejího názoru rozhodné. Posudkový lékař OSSZ Kroměříž a posudková komise stěžovatele totiž nevycházeli při svém posouzení z doložené zdravotní dokumentace žalobkyně. Závěry z posledních provedených vyšetření nebyly v posudku uvedeny nebo byly do posudku přepsány jen zčásti. Posudková komise stěžovatele pak v podstatě opsala své závěry ze stanoviska posudkové komise z roku 2011. Při posouzení stupně závislosti proto nebylo postupováno v souladu s § 2a a § 2b vyhlášky č. 505/2006 Sb.

[10] Žalobkyně tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a nejsou tu důvody pro její odmítnutí pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom žádné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách platí, že nárok na příspěvek na péči má osoba uvedená v § 4 odst. 1 zákona o sociálních službách, která „z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8.“ Osoba do 18 let věku se podle § 8 zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři základní životní potřeby. Středně těžká závislost ve stupni II znamená, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat čtyři nebo pět základních životních potřeb. Při posuzování stupně závislosti se pak podle § 9 zákona o sociálních službách hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost. Ustanovení § 2 odst. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, pak stanoví, že „[p]ři hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby se posuzuje, zda z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je rozsah

duševních, mentálních, tělesných a smyslových funkčních schopností dostatečný k pravidelnému zvládnutí základní životní potřeby a zda je fyzická osoba schopna rozpoznat, provést a zkontrolovat správnost zvládnutí základní životní potřeby. Přitom se přihlíží k tomu, zda dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav trvale ovlivňuje funkční schopnosti, k výsledku rehabilitace a k adaptaci na zdravotní postižení.“ Konkrétní vymezení schopnosti zvládat základní životní potřeby pak obsahuje Příloha č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.

[14] První kasační námitka stěžovatele se týká nutnosti účasti žalobkyně na jednání posudkové komise. Podle žalovaného nebylo třeba ji na jednání zvát, protože podkladová dokumentace byla dostatečná a její přítomnost při jednání posudkové komise by nepřinesla nová zjištění o jejím zdravotním stavu. Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011 – 44, že „[p]římé osobní vyšetření posuzované osoby lékařem okresní správy sociálního zabezpečení a posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí by v řízení o příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, mělo být pravidlem. Takové pravidlo však nemůže platit bezvýjimečně a vždy musí být zohledněny konkrétní okolnosti projednávaného případu.“ Odklon od pravidla osobního vyšetření posuzované osoby by proto měl být odpovídajícím způsobem odůvodněn.

[15] Lékař OSSZ Kroměříž se otázce osobního vyšetření žalobkyně nevěnoval vůbec. Posudková komise stěžovatele pak pouze vyjmenovala všechny podklady, které měla k dispozici, a uvedla, že je po prostudování shledala dostatečné k projednání věci v nepřítomnosti žalobkyně. Takové odůvodnění ovšem v této konkrétní věci nepostačuje. Během celého řízení byl posuzován stupeň závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby, aniž by byla posudkovým lékařem nebo posudkovou komisí vyšetřena. Posudková komise přitom některé skutečnosti hodnotila jinak než posudkový lékař OSSZ Kroměříž a dokonce se rázně vymezila vůči starším posudkům závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby, které neváhala označit za posudkový omyl. Osobní vyšetření žalobkyně přitom mohlo vést k větší přesvědčivosti a úplnosti posudkového hodnocení, pro jejichž absenci krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele. Podle názoru Nejvyššího správního soudu proto stěžovatel ve svém rozhodnutí požadavkům výše citované judikatury nedostál a jeho námitka je proto nedůvodná.

[16] V řízeních, která se týkají oblasti sociálního zabezpečení v širším smyslu, lze přiměřeně aplikovat čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), který zaručuje právo na spravedlivý proces (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 2. 1983 ve věci *Salesi proti Itálii*, stížnost č. 13023/87, § 19; ze dne 24. 6. 1993 ve věci *Schuler-Zgraggen proti Švýcarsku*, stížnost č. 14518/89, § 56 – 58 aj.). Žalobkyni proto svědčilo právo na spravedlivé projednání věci a z něj vyplývající možnost účinně hájit svou věc (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2005 ve věci *H. F. proti Slovensku*, stížnost č. 54797/00, § 38 – 44). Vzhledem k tomu, že žalobkyně nebyla osobně vyšetřena, a jí ani její matce nebyla v řízení dána možnost osobně se účastnit posudkového hodnocení, nelze konstatovat, že by projednání její věci bylo spravedlivé. Celé řízení proběhlo bez dostatečných důvodů o žalobkyni bez žalobkyně. Krajskému soudu proto nelze jakkoliv vytýkat, že shledal jako potřebné umožnit žalobkyni či její matce účast na jednání posudkové komise stěžovatele.

[17] Stěžovatel v té souvislosti odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 3 Ads 86/2013 – 29, podle kterého není přítomnost posuzované osoby nutná, pokud byl její zdravotní stav dostatečně zjištěn předchozím vyšetřením a její přítomnost při jednání komise by mohla mít význam pouze jako orientační či doplňkové vyšetření zdravotního stavu žadatele. Odkaz na tento rozsudek ovšem není případný, protože výše popsané rozpory v posudkovém hodnocení mezi posudkovou komisí žalovaného a posudkovým lékařem OSSZ Kroměříž v této věci a v dřívějším řízení o příspěvku na péči dokazují, že zdravotní stav žalobkyně nebyl dostatečně zjištěn. A jak bylo popsáno výše, přítomnost žalobkyně při jednání komise by neměla význam pouze jako orientační či doplňkové vyšetření jejího zdravotního stavu. Rozsudek třetího senátu proto není v této věci použitelný.

[18] V druhé kasační námitce stěžovatel tvrdí, že hodnocení schopnosti žalobkyně zvládat základní životní potřeby bylo na základě úplného posudku dostatečné a přesvědčivé. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v I. stupni i v řízení odvolacím vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 o sociálních službách. Na výsledný posudek, který je v tomto řízení stěžejním důkazem, je proto třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 – 53).

[19] Podle Nejvyššího správního soudu se posudková komise stěžovatele v odvolacím řízení nevypořádala dostatečně se všemi podklady a skutečnostmi. Pokud se posudek z převážné části skládá z výčtu lékařských zpráv a závěrů v nich uvedených, a tento následně převzal do svého rozhodnutí i stěžovatel, požadavek přesvědčivosti tím splněn není. Posudková komise a stěžovatel měli zejména přesvědčivě zdůvodnit změny v posudkovém hodnocení. V posuzované věci se posudková komise stěžovatele vymezovala jak vůči staršímu posudkovým závěrům lékaře OSSZ v jiném řízení o příspěvku na péči, tak vůči posudku lékaře OSSZ Kroměříž, který byl podkladem pro rozhodnutí v této věci. Nestačí však přitom postupovat podle pravidla: *„výhodnější hodnocení pro žalobkyni jsou mylná a ta méně výhodná dokazují, že máme pravdu.“* Nadto Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel při hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby zcela pominul hlediska uvedená v § 2 odst. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Krajský soud proto postupoval správně, pokud pro všechna tato pochybení neshledal posudkové hodnocení dostatečně přesvědčivým a objektivním. Z posudku nevyplývá, že by posudková komise zohlednila všechny podklady a hodnotila je jednotlivě i ve vzájemné souvislosti.

[20] Krajský soud dovodil nedostatečnost zjištěného skutkového stavu i díky pochybení posudkového lékaře OSSZ Kroměříž, který pouze přepsal výsledek šetření závislosti žalobkyně na pomoci jiné osoby vypracovaný sociálním pracovníkem. Podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách platí, že *„[p]ři posuzování stupně závislosti osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.“* V rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009 – 63, Nejvyšší správní soud uvedl, že

„[r]ozhodnutí úřadu práce o snížení příspěvku na péči opírající se pouze o výsledek sociálního šetření, který posudkový lékař převzal, aniž by ho jakkoli doplnil, trpí vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vychází ze skutkového stavu, které vyžaduje zásadní doplnění.“ Ze spisového materiálu skutečně vyplývá, že lékař OSSZ Kroměříž pouze velmi stručně přepsal závěry z jednotlivých podkladů, k nimž bez bližšího zdůvodnění doplnil, že žalobkyně potřebuje z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pomoc pouze při jedné základní životní potřebě – osobní aktivity. Nejvyšší správní soud se proto zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu, že podobný posudek nemůže splňovat předpoklady § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách.

[21] Stěžovatel proto bude muset zajistit vypracování nového stanoviska posudkové komise, jak mu uložil krajský soud, a bude muset v dalším řízení reflektovat výtky uvedené v jeho rozsudku a v rozsudku Nejvyššího správního soudu.

V.

Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal stěžovatelovy námitky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně si v tomto řízení žádné náklady neúčtovala, a proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 25. února 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu