



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **E. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. dubna 2013, č. j. MPSV - UM/1439/13/9S-KRK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. listopadu 2014, č. j. 16 Ad 62/2013 – 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 29 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně, ročník X, je od roku 2008 plně invalidní (nyní třetí stupeň invalidity). Její zdravotní stav je dlouhodobě nepříznivý, trpí Hirschsprungovou nemocí. V roce 1993 jí byla provedena hemikolektomie, v roce 2007 potom totální kolektomie, již vůbec nemá tlusté střevo. Trpí i dalšími chorobami a zdravotními problémy. Je v péči psychiatra z důvodu periodické depresivní poruchy, na počátku roku 2013 se pokusila spáchat sebevraždu.

[2] Dne 8. srpna 2012 podala žalobkyně u Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Karlových Varech (dále též „úřad práce“) žádost o příspěvek na péči. Dle záznamu ze sociálního šetření v místě bydliště žalobkyně z téhož dne žalobkyně neudrží stolicí, často jí vychází krev z konečníku, a proto používá plenkové kalhotky. V případě, kdy je nemá, stává, že nedojde včas na toaletu. Je velmi slabá, má bolesti a křeče v břišní dutině a každá námaha jí způsobuje značné krvácení z konečníku. Z výše uvedených důvodů žalobkyně nezvládá pohyb venku a značný problém jí činí i chůze po schodech. V některé dny není sama schopna se najíst (může pouze tekutou stravu) a potřebuje pomoci i s hygienou. S těmito činnostmi jí pomáhá její matka. Sama dodržuje stanovený zdravotní režim a užívá léky.

[3] Na základě posudku posudkové lékařky Okresní zprávy sociálního zabezpečení v Karlových Varech (dále též „OSSZ“) ze dne 5. října 2012, č. j. LPS/2012/2818-KV_CSSZ úřad práce dne 27. listopadu 2012 rozhodl (sp. zn. SZ/58232/2012/AIS-SSL, č. j. MPSV-UP/891722/12/AIS-SSL, dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) nepřiznat žalobkyni příspěvek na péči, neboť v případě žalobkyně se nejedná o osobu starší 18 let věku, která se podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Nejedná se o osobu, která není schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace. Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žalobkyně nevedl k neschopnosti zvládat aspoň tři nebo čtyři základní životní potřeby ani nevedl k neschopnosti zvládat základní životní potřeby uvedené v § 9 odst. 1 písm. a) nebo b) citovaného zákona. Žalobkyně potřebuje pomoc pouze ve dvou oblastech základních životních potřeb, a to i) osobní aktivity a j) péče o domácnost.

[4] Vydání tohoto rozhodnutí předcházelo dne 7. listopadu 2012 ústní jednání, na němž žalobkyně k podkladovému posudku uvedla, že je dle jejího názoru nesprávný, neúplný a neodpovídá lékařským zprávám o jejím skutečném zdravotním stavu. Doložila lékařské zprávy a požádala o nové posouzení svého zdravotního stavu. OSSZ se k námitkám žalobkyně písemně vyjádřila a uvedla, že nebyly shledány důvody ke změně posudkového závěru a že setrvává na svém původním výroku a odůvodnění.

[5] V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně uvedla, že posudek vydaný OSSZ je v rozporu s lékařskou dokumentací a skutečnostmi zjištěnými při sociálním šetření a skutková zjištění jsou neúplná. Žalobkyně dále namítala, že nebyly řádně vypořádány její námitky z ústního jednání ze dne 7. listopadu 2012. Uvedla, že potřebuje pravidelnou, úplnou či dílčí pomoc při větším počtu základních životních potřeb, než je v prvostupňovém rozhodnutí uvedeno.

[6] V odvolacím řízení byl vyžádán posudek posudkové komise žalovaného v Plzni (dále jen „PK MPSV“). PK MPSV ve složení předsedkyně komise (posudková lékařka), lékařka z oboru interního lékařství a tajemnice dospěla ve svém posudku č. j. 2013/97-PL z 11. února 2013 ke stejnému závěru, jako posudková lékařka OSSZ. K námitkám žalobkyně se vyjádřila tak, že v oblasti mobility je posuzovaná bez postižení v oblasti pohybového aparátu, nebylo zjištěno těžké postižení funkce horních a dolních končetin, v oblasti orientace je bez zrakového a sluchového postižení, má přiměřené duševní schopnosti, stavy deprese, poruchy pozornosti a krátkodobé paměti nevedou prokazatelně k těžkým poruchám orientace. Pomoc při vyřizování svých záležitostí je zohledněna

pokračování

v základní životní potřebě osobní aktivity. Jednání PK MPSV nebyla žalobkyně osobně přítomna.

[7] PK MPSV na svých závěrech setrvala i v doplňujícím posudkovém zhodnocení ze dne 11. března 2013, u něhož již byla žalobkyně spolu se svým partnerem a matkou přítomna. PK MPSV konstatovala, že subjektivní potíže vyplývající mimo jiné ze sociálního šetření, jsou kolísavého charakteru, nejedná se o stav s každodenní závislostí na péči druhé osoby.

[8] Na základě těchto podkladů žalované Ministerstvo práce a sociálních věcí svým rozhodnutím ze dne 5. dubna 2013, sp. zn. SZ/37/2013/9S-KRK, č. j. MPSV-UM/1439/13/9S-KRK, odvolání žalobkyně zamítlo jako nedůvodné a potvrdilo prvostupňové rozhodnutí Úřadu práce.

[9] Žalobkyně odvolací rozhodnutí žalovaného napadla správní žalobou, v níž namítala jeho nesprávnost, zejména s ohledem na to, že PK MPSV její zdravotní stav zhodnotila nedostatečně a nesprávně. Žalobkyně popsala svůj zdravotní stav a uvedla, že jí nedovoluje zvládat více než jenom dvě základní životní potřeby (kromě osobních aktivit a péče o domácnost, také mobilitu, orientaci, komunikaci, stravování, tělesnou hygienu, výkon fyziologické potřeby a péči o zdraví). Dle názoru žalobkyně je posudkové zhodnocení PK MPSV v rozporu s dalšími dokumenty, zejména potom se závěry učiněnými v sociálním šetření ze dne 8. srpna 2012 a zprávami ošetřujících lékařů. Dále žalobkyně namítala, že při jednání PK MPSV ze dne 11. března 2013 nebyl přítomen žádný specialista z oboru psychologie či psychiatrie, který by byl kompetentní posoudit její zdravotní stav v této oblasti.

[10] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) svým rozsudkem ze dne 14. listopadu 2014 odvolací rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Svůj rozsudek odůvodnil tím, že posudek PK MPSV není dle jeho názoru přesvědčivý, neboť postrádá náležité odůvodnění a nevypořádává se s veškerými rozhodujícími skutečnostmi, zejména potom s námitkami žalobkyně a další dokumentací týkající se jejího zdravotního stavu (nález ošetřujícího lékaře, výsledek sociálního šetření a výsledky funkčních vyšetření). Vzhledem k tomu, že žalovaný své rozhodnutí vydal na základě předmětného posudku, je toto rozhodnutí dle názoru krajského soudu zatíženo toutéž vadou a je nepřezkoumatelné a nedostatečně odůvodněné.

[11] Rozsudek krajského soudu (dále též „napadený rozsudek“) napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností pro nezákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.). Má za to, že využil všech svých procesních možností k tomu, aby naplnil svou zákonnou povinnost náležitě zjistit skutkový stav, přitom mu nepřísluší hodnotit posudkové závěry odborného lékařského personálu, ani způsob vyšetření žalobkyně a jednání PK MPSV. Posudek PK MPSV má stěžovatel za objektivní, přesvědčivý a celistvý, neboť vychází z veškerých dostupných podkladů. Závěry učiněné krajským soudem stěžovatel hodnotí jako výsledek přepjatého formalismu.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační námitky stěžovatele lze shrnout do otázky, zda je žalovaný jako odvolací správní orgán v řízení o příspěvku na péči (§ 28 odst. 1 zákona o sociálních službách) vázán závěry posudku PK MPSV o stupni závislosti posuzované osoby, resp. zda je tato vázanost odvislá od závěru, že posudek PK MPSV je úplný a přesvědčivý.

[13] Podle § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách posuzuje stupeň závislosti pro účely odvolacího řízení žalovaný; v poznámce pod čarou se odkazuje na § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. posuzuje žalovaný zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku OSSZ. Posouzení zdravotního stavu je však věcí odborně medicínskou, k níž nemá žalovaný sám o sobě potřebné odborné znalosti, proto podle citovaného ustanovení za tímto účelem žalovaný zřizuje jako své orgány posudkové komise. Posudkové řízení před posudkovou komisí je specifickou formou správní činnosti (srov. § 16a zákona č. 582/1991 Sb.) spočívající v posouzení zdravotního stavu občana a některých důsledků z něj vyplývajících pro oblast sociálního zabezpečení a důchodového pojištění. Jde o postup posudkového orgánu, jehož hlavním obsahem je posudková činnost, která předpokládá vedle odborných lékařských znalostí též znalosti z oboru posudkového lékařství. Výsledkem posouzení je potom odborný posudek, který je pro správní orgán stěžejním důkazem, a na který je při nedostatku odborné erudice odkázán. Proto je třeba klást zvýšený důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost každého takového posudku. Tyto náležitosti posudek splňuje pouze v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlídně k účastníkem řízení udávaným potížím, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Svě závěry musí posudková komise náležitě podložit a odůvodnit. Je nezbytné, aby posudek obsahoval vysvětlení, jakým způsobem posudková komise hodnotila veškeré posudkové podklady, které z nich považovala za relevantní, případně z jakého důvodu se od závěrů uvedených v některých z nich odchýlila. Posuzovaný zdravotní stav potom musí být popsán dostatečně jasně přesně, aby nevystávaly žádné další pochybnosti. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku, které způsobují jeho nepřesvědčivost či neúplnost, správní orgán totiž nemůže nahradit vlastní úvahou, jelikož pro to nemá potřebnou odbornou erudici.

[14] V tomto smyslu je tedy žalovaný posudkem své posudkové komise vázán, resp. vychází z něj při svém rozhodování, avšak jen za předpokladu, že takový posudek lze označit za přesvědčivý, úplný a tudíž i správný a že byl vydán posudkovou komisí ve správném složení. Ostatně i žalovaný ve své kasační stížnosti nepochybuje o tom, že posudek hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 50 odst. 4 správního řádu, tedy podle své úvahy, jeho přezkumná činnost se však omezuje jen na zákonné náležitosti takového posudku, zejména jeho úplnost a přesvědčivost.

[15] To, co při posuzování zdravotního stavu za účelem rozhodování o příspěvku na péči platí pro žalovaného jako odvolací správní orgán, analogicky platí též pro soud, který v režimu správního soudnictví rozhodnutí žalovaného přezkoumává. Podle četné judikatury Nejvyššího správního soudu v oblasti důchodového pojištění a sociálního

pokračování

zabezpečení i soud z posudků posudkových komisí ministerstva vychází, hodnotí je však jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 77 odst. 2 s. ř. s. a v případě potřeby může zejména uložit též zpracování posudku soudem ustanoveným znalcem z oboru posudkového lékařství nebo srovnávacího posudku jinou posudkovou komisí ministerstva. Posudek, který splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti a který se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, pak bývá zpravidla rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí (srov. konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 25. září 2003, č. j. 4 Ads 13/2003 - 54, z poslední doby např. rozsudek ze dne 3. dubna 2013, č. j. 6 Ads 158/2012 - 24, č. j. 6 Ads 88/2013 - 51 ze dne 13. února 2014 a mnohé jiné).

[16] Odpověď na výše vymezenou otázku je tedy v podstatě banální. Závěry posudkových komisí ministerstva jsou pro žalovaného jako odvolací právní orgán i správní soud stěžejní a při svém rozhodování z nich vychází, avšak jen za předpokladu, že ob stojí v testu úplnosti a přesvědčivosti a v testu řádného složení posudkové komise. V tomto ohledu tedy není mezi právním názorem stěžovatele a krajského soudu nesoulad. Kasační námitka stěžovatele se tak redukuje jen na tvrzení, že posudek PK MPSV po svém doplnění přesvědčivým a úplným byl, tudíž z něj stěžovatel musel při svém rozhodování vycházet, zatímco krajský soud dospěl k závěru, že tyto podmínky posudek PK MPSV nesplňoval, protože ani rozhodnutí žalovaného, které z něj vycházelo, nemohlo obstát. Stěžovatel se však omezil pouze na toto obecné tvrzení, aniž by závěr krajského soudu o neúplnosti a nepřesvědčivosti posudkových závěrů konkrétně a podrobně vyvracel. Stěžovatel tedy neunesl břemeno tvrzení, a již jen pro tento důvod nemůže být jeho kasační stížnost úspěšná.

[17] Nejvyšší správní soud se za této procesní situace ani nemůže zabývat jednotlivými výhradami, jež krajský soud zaujal k posudkovým zjištěním PK MPSV, neboť pro absenci konkrétní protiargumentace ze strany stěžovatele nemá, s čím by je konfrontoval. Stěžovateli tak nezbyvá, než při vázanosti právním názorem krajského soudu vyplývajícím z napadeného rozsudku vydat nové rozhodnutí, v němž se vyjádří k námitkám žalobkyně uvedeným v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, týkajícím se její neschopnosti v přijatelném standardu samostatně vykonávat dalších namítané životní potřeby. Stěžovatel, resp. jeho posudková komise tak budou mít i příležitost zhodnotit přesvědčivěji kolísavý charakter obtíží žalobkyně, zohlednit příčiny jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu (tedy Hirschsprungovu nemoc a s ní spojené operační zákroky a následnou léčbu, včetně léčby psychiatrické) a jejich možný vliv na frekvenci výskytu zvýšených obtíží, přičemž právě četnost zmíněných nepříznivých stavů má nepochybně zásadní vliv na každodenní výkon základních životních potřeb žalobkyně.

[18] Jakkoli otázka řádného složení posudkové komise zůstala krajským soudem, ač na to žalobkyně poukazovala, oslyšena, bude v dalším řízení před stěžovatelem třeba, aby se zabýval i námitkou týkající se nepřítomnosti odborníka z oboru psychiatrie či psychologie při vyšetření žalobkyně na jednání posudkové komise, který by byl způsobilý posoudit její zdravotní stav v této oblasti.

[19] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona; neměl by je však ani v případě, že by úspěšný byl, neboť podle ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. správnímu orgánu ve věcech sociální péče nelze přiznat právo na náhradu nákladů řízení, na které by měl jinak nárok podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch a má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Sama sice žádné náklady řízení nevyúčtovala, nicméně soud o náhradě nákladů řízení rozhoduje i bez návrhu (§ 61 odst. 1 s. ř. s. a § 151 odst. 1 občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Žalobkyně nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem a podle obsahu spisu jí vznikl náklad ve výši 29 Kč za poštovné v souvislosti s doručením jejího vyjádření ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení právě v této výši, kterou je stěžovatel povinen jí zaplatit ve standardní jednoměsíční lhůtě od právní moci tohoto rozsudku.

[21] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že nepřehlédl nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. října 2014 (275/2014 Sb.), podle jehož interpretativního výroku II „zásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“. Z bodů 44 až 46 odůvodnění tohoto nálezu však plyne, že tímto interpretativním výrokem Ústavní soud provizorně překlenuje – do doby přijetí normativní opory pro paušalizaci náhrady nákladů advokátem nezastoupeného procesně úspěšného účastníka řízení (viz vládní návrh novely občanského soudního řádu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, VII. volební období od r. 2013, sněmovní tisk 337, k dnešnímu dni ve výborech po 1. čtení) - situace, kdy by nepřiznání takové paušální náhrady bylo v konkrétním případě v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení, tj. kdy stojí „proti úspěšné straně bez právního zastoupení neúspěšná právně zastoupená strana“ (bod 46 nálezu). Tak tomu v řízení tohoto typu být nemůže již z toho důvodu, že sám zákon § 60 odst. 2 s. ř. s. zvýhodňuje procesně neúspěšného žalobce proti procesně úspěšnému správnímu orgánu, kterému nikdy nelze právo na náhradu nákladů řízení přiznat, a to i kdyby byl zastoupen advokátem. Z těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že citovaný nálezy na nyní posuzovaný případ věci sociální péče souzené ve správním soudnictví nedopadá, protože podle něj nepostupoval a nepřiznal žalobkyni paušální náhradu výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby *per analogiam*, jež by náležela advokátu podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

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

V Brně dne 5. března 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu

