



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **M. F.**, zastoupené JUDr. Alžbětou Prchalovou, advokátkou, se sídlem Dřevařská 25, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2014, č. j. MPSV-UM/4179/14/4S-JMK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2015, č. j. 41 A 69/2014 – 150,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odměna advokátky JUDr. Alžběty Prchalové **se u r č u j e** částkou 1573 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, ročník 1971, trpí smíšenou úzkostně depresivní poruchou, což je hlavní příčinou jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, pro který pobírá invalidní důchod. Žalobkyně je dlouhodobě léčena na psychiatrii a dle lékařských zpráv je její osobnost nevyzrálá, intelektové schopnosti odpovídají lehké mentální subnormě, nedosahují však ani úrovně lehké mentální retardace a její paměťové schopnosti jsou smíšené. Žalovaná je taktéž sledována na revmatologii pro bolesti zad a kloubů, funkce její páteře a kloubů nicméně omezena není. Kromě toho trpí mimo jiné lehkým astmatem,

chronickou konjunktivitidou, byla jí diagnostikovaná celiakie a musí dodržovat dietu. Dne 1. 10. 2013 podala žádost o příspěvek na péči.

[2] Dle záznamu ze sociálního šetření ze dne 23. 10. 2013 žalobkyně trpí bolestmi páteře a levé paty, chůzi zvládá bez pomůcek, ale zadýchává se; její úchopová schopnost a jemná motorika jsou bez problémů. V cizím prostředí se špatně orientuje, taktéž se u ní projevuje zapomínání, nepamatuje si například trasu do Dětské nemocnice v Brně, i když ji několikrát absolvovala. Má problémy s komunikací, zejména na úřadech, kde nedokáže dobře vyřídit, co potřebuje. Při běžném domácím provozu komunikaci zvládá. Musí držet bezlepkovou, bezmléčnou, bezvaječnou a dia dietu. Potraviny nakupuje společně s manželem, jídlo varí a připravuje sama a také se sama nají. Oblékání i hygienu zvládá samostatně, výkon fyziologických potřeb rovněž. Je nutné, aby na ni bylo dohlédnuto při dodržování pravidelných kontrol u lékaře, léky je schopna brát sama dle pokynů lékaře. Pečuje o děti i domácnost, úklid zvládá. Ve volném čase se dívá na televizi nebo používá počítač. Je vdaná, má sedm dětí, dvě z nich již žijí mimo domácnost žalobkyně. Dle vyjádření pečující osoby (manžel) není žalobkyně schopna hospodařit s finančními prostředky tak, aby s nimi rodina vyšla do výplaty další sociální dávky. S péčí o domácnost vypomáhá manžel.

[3] Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 7. 3. 2014, č. j. 10486/2014/BOS, nepřiznal žalobkyni příspěvek na péči. Podkladem pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byl posudek lékařky Okresní správy sociálního zabezpečení Blansko a posudek lékaře Městské správy sociálního zabezpečení Brno, které shodně dospěly k tomu, že žalobkyně není osobou starší 18 let, která se podle § 8 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby, protože z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nepotřebuje každodenní pomoc nebo dohled při třech nebo více základních potřebách posuzovaných podle § 9 tohoto zákona. Lékařské posudky jsou zajedno v tom, že žalobkyně potřebuje pomoc pouze při jedné základní životní potřebě, a tou jsou osobní aktivity.

[4] Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl. Vycházel zejména z posudku ze dne 6. 6. 2014, který pro účely odvolacího řízení vyhotovila Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise“), jež rovněž dospěla k závěru, že žalobkyně není osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu zákona o sociálních službách.

[5] Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl žalobu, kterou žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí. Konstatoval, že stupeň závislosti podle zákona o sociálních službách posuzuje na základě žádosti prvostupňového správního orgánu příslušný orgán okresní správy sociálního zabezpečení, v odvolacím řízení potom žalovaný, který má pro tyto účely zřízeny posudkové komise podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci sociálního zabezpečení“). Na posudek závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby je přitom dle judikatury Nejvyššího správního soudu třeba nahlížet jako na

pokračování

kterýkoli jiný důkazní prostředek, jeho správnost není nijak presumována. Soud hodnotí takový posudek z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti. Tyto požadavky jsou naplněny, pokud se posudková komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které namítal účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči.

[6] Podle mínění krajského soudu postupoval žalovaný správně, když posudkovou komisi požádal o posouzení stupně závislosti žalobkyně. Posudková komise pak při vypracovávání znaleckého posudku zohlednila jak výsledky sociálního šetření, tak zdravotní dokumentaci žalobkyně. Posudek ze dne 6. 6. 2014, který vzal žalovaný za podklad svého rozhodnutí, naplňoval požadavky úplnosti, přesvědčivosti a celistvosti, a proto krajský soud shodně s žalovaným uzavřel, že žalobkyně není osobou, kterou by bylo možno považovat za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Bylo prokázáno a řádně zdůvodněno, že žalobkyně nezvládá pouze jednu životní potřebu, a to osobní aktivity.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatnila formálně důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Odůvodnila ji tím, že správní orgán ani krajský soud dosud neprovedly důkaz znaleckým posudkem z oboru psychologie a psychiatrie, přestože stěžovatelka dokazování jeho prostřednictvím požadovala. Ve znaleckém posudku by mohly být promítnuty lékařské zprávy související s jejím léčením ve Vojenské nemocnici Brno, oddělení psychiatrie, v jejíž péči stěžovatelka dosud je. Stěžovatelka měla za to, že bez tohoto znaleckého posudku není možno o jejím nároku rozhodnout. Napadené rozhodnutí je tudíž pouze formální, neboť postrádá jednoznačné důkazy v její prospěch i neprospěch, a z tohoto důvodu je taktéž třeba považovat ho za nicotné. Soud by tedy měl napadené rozhodnutí zrušit a zavázat žalovaného k povinnosti opatřit znalecký posudek, v souladu s nímž by pak žalovaný vydal rozhodnutí, kterým se stěžovatelce přiznává příspěvek na péči. Stěžovatelka se nemohla ztotožnit s názorem, že bylo prokázáno a řádně zdůvodněno, že nezvládá pouze jednu základní životní potřebu (tj. osobní aktivity).

[8] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[11] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v žalobě, resp. v kasační stížnosti řádně vymezil své výhrady proti napadenému správnímu rozhodnutí, resp. napadenému rozhodnutí krajského soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 237/2014 – 40, nebo ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 – 60; všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[12] Stěžovatelka uplatnila své žalobní i stížní námitky převážně v obecné rovině. Z podání, která učinila v rámci správních řízení i řízení před soudy, je zřejmé, že se nemůže smířit s tím, že dle odborných lékařských posouzení není osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb. Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje skutečnost, že stěžovatelka trpí zdravotními potížemi, se kterými jsou spojena jistá omezení a obtíže v jejím každodenním životě, což plyne ze zjištění posudkové komise i posudků o zdravotním stavu stěžovatelky vypracovaných během správního řízení. Zdejší soud taktéž plně rozumí motivaci stěžovatelky, jejíž snahou je dosáhnout na požadovanou dávku ze systému sociálního zabezpečení a alespoň částečně tím zmírnit těžkosti, které jsou s jejími zdravotními potížemi spojeny. Při přezkumu napadeného rozsudku (a potažmo i napadeného rozhodnutí) však nemůže odhlédnout od toho, že se odborné posudky shodují ve svých závěrech o schopnosti stěžovatelky samostatně zvládat základní životní potřeby (s výjimkou osobních aktivit), působí přesvědčivým a komplexním dojmem, a vedou k závěru, že zdravotní stav stěžovatelky není při objektivním posouzení takové povahy, aby v danou chvíli a za daných zákonných podmínek odůvodnil přiznání příspěvku na péči. S ohledem na dispoziční zásadu pak musí vzít Nejvyšší správní soud v potaz zejména to, že se stěžovatelka snaží zvrátit závěry lékařských posouzení žádostí o vyhotovení dalšího odborného posudku bez toho, aby uvedla, v čem konkrétně spočívá mylnost posudků již opatřených.

[13] Nejvyšší správní soud zastává konzistentně ve své judikatuře názor, že posouzení zdravotního stavu pro účely dávek systému sociálního zabezpečení je věcí odborně medicínskou, k níž nemají soudy potřebné odborné znalosti, a proto se vždy obrací k osobám, které jimi disponují, aby se k těmto otázkám vyjádřily. Pro rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce o příspěvku na péči je klíčový lékařský posudek, který vychází zejména ze zdravotního stavu posuzované osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a vlastního vyšetření posuzujícího lékaře (§ 25 odst. 3 zákona o sociálních službách). V navazujícím odvolacím řízení zajišťuje přezkum zdravotního stavu, stupně závislosti a neschopnosti zvládat základní životní potřeby Ministerstvo práce a sociálních věcí (§ 28 odst. 2 téhož zákona), které za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise, jak vyplývá z § 4 odst. 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení. Předmětem lékařského posouzení je především zhodnocení příčinné souvislosti mezi dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem a neschopností zvládat určité základní životní potřeby v přijatelném standardu (§ 9 odst. 4 a 5 zákona o sociálních službách), což je dle § 25 odst. 4 zákona o sociálních službách právě jedna z hlavních náležitostí lékařského posudku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu

pokračování

ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015 – 27). V řízeních o žalobách proti rozhodnutím založeným na zmíněných posudcích podrobují správní soudy posudky testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014 – 37, nebo ze dne 15. 4. 2015, č. j. 6 Ads 217/2014 – 23). Aby byl posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý, je třeba, aby se vypořádal se všemi relevantními poklady (viz § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách) a přezkoumatelnou úvahou z nich vyvodil závěry podstatné pro posouzení zdravotního stavu osoby (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Ads 156/2014 – 28). Pokud posudek splňuje všechny tyto parametry, soud jeho odborné závěry přejímá (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012 – 15).

[14] V souzené věci byly podkladem pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lékařské posudky vyhotovené Okresní správou sociálního zabezpečení Blansko dne 4. 12. 2013 a Městskou správou sociálního zabezpečení Brno dne 7. 2. 2014. Pro účely odvolacího řízení správního byl v souladu s § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení vyhotoven posudek posudkové komise ze dne 6. 6. 2014, který své závěry opřel o množství lékařských zpráv – mezi nimi byly psychiatrické i psychologické nálezy, včetně nálezu MUDr. P. z Vojenské nemocnice Brno, oddělení psychiatrie, ze dne 13. 11. 2013. Závěry posudku posudkové komise, proti jehož úplnosti, srozumitelnosti a přesvědčivosti stěžovatelka ničeho konkrétního nenamítá, byly důsledně zohledněny ve výroku a odůvodnění napadeného rozhodnutí. Třebaže nejde o znalecký posudek, jedná se o podklad, který byl vyhotoven lékaři odborných znalostí; stěžovatelka ostatně proti erudovanosti posudkové komise či předpokládané nepodjatosti jejích členů nebrojí. Pokud žalovaný nevyhověl návrhu stěžovatelky na provedení důkazu znaleckým posudkem a namísto toho požádal posudkovou komisi, aby posoudila zdravotní stav stěžovatelky, nejedná se o vadu, jež by mohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí tím, že při zjišťování skutkového stavu byly porušeny předpisy o řízení před správním orgánem [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], neboť žalovaný tímto postupem plně respektoval, že posouzení zdravotního stavu žadatele je v souladu s účinnou právní úpravou v kompetenci posudkové komise. Průkaznost posudku posudkové komise navíc nelze apriori považovat za nižší, než je tomu v případě posudku znaleckého.

[15] Tvrdí-li stěžovatelka, že napadené rozhodnutí je třeba pokládat z důvodu neprovedení znaleckého posudku za nicotné, nelze s ní souhlasit. Nicotným správním rozhodnutím je totiž takový akt, který není schopen vyvolat žádné právní účinky, neboť trpí tak intenzivními vadami, že jej vůbec nelze mít za rozhodnutí. Takovými vadami jsou například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nedostatek formy (neurčitost, nesmyslnost), založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje apod. (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS). Napadené rozhodnutí žádnou vadou vyvolávající jeho nicotnost netrpí. Mimoto není-li neprovedení znaleckého posudku důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, tím spíše není důvodem pro vyslovení jeho nicotnosti.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasační námitkou, že krajský soud nevyhověl návrhu na zpracování znaleckého posudku k posouzení zdravotního stavu stěžovatelky.

[17] Z ustanovení § 77 odst. 2 věta první s. ř. s. vyplývá možnost soudu *zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak*. Soud tedy může dokazováním upřesnit skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, nebo zjistit jiný skutkový stav, který je podkladem pro jeho rozhodnutí. Soud při svém rozhodování není po skutkové stránce vázán tím, co našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu či hodnocení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 32/2006 - 99 ze dne 28. 3. 2007, publ. pod č. 1275/2007 Sb. NSS). Soud však nemá povinnost vyhovět všem návrhům na dokazování, které účastníci vznesli, neboť je mu dána diskrece rozhodnout, které z navržených důkazů provede (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Odmítnutí provedení důkazu může být zdůvodněno například jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována v dosavadním řízení, bez důvodných pochybností postavena najisto (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89). Soud taktéž nemusí vyhovět nejasným, neúplným či nekonkrétním návrhům na dokazování (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Afs 109/2007 - 117). Toto své rozhodnutí by však měl vždy odůvodnit (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 Aps 3/2010 - 86, či ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 - 24).

[18] V řízení o posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči je stěžejním důkazem lékařský posudek, na který je třeba klást zvýšené požadavky úplnosti, srozumitelnosti a přesvědčivosti, neboť soud sám zdravotní stav posuzovat nemůže z důvodu absence potřebných odborných znalostí (viz také bod [13] tohoto rozsudku). Za situace, kdy posudek posudkové komise splňoval posuzované parametry, krajský soud zcela správně považoval za nadbytečné nařizovat vypracování dalšího znaleckého posudku, když skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Ačkoliv lze krajskému soudu vytknout, že své rozhodnutí o nevyhovění důkaznímu návrhu neodůvodnil pečlivěji než jen strohým konstatováním o jeho nadbytečnosti, nejedná se o pochybení takové intenzity, že by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. To platí o to více v situaci, kdy stěžovatelka vůbec nespecifikovala, proč je důvodné se domnívat, že by ustanovený znalec mohl zaujmout jiný názor než posudková komise, neuvedla ničeho o tom, které (další) základní životní potřeby nezvládá bez pomoci jiné fyzické osoby, z jakých konkrétních lékařských zpráv to plyne a proč atp. Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelka vznesla v žalobě také návrh na dokazování spisy Městského soudu v Brně a Krajského soudu v Brně. Kromě uvedení spisových značek však vůbec nenaznačila, čeho se týkají, ani to, jaké pro věc podstatné skutečnosti by v nich měly být zjištěny. Takovému nekonkrétnímu návrhu nebyl krajský soud povinen vyhovět. Lze tak uzavřít, že krajský soud hranice pro výkon svého uvážení dle § 52 odst. 1 s. ř. s. nepřekročil. Samotná skutečnost, že své rozhodnutí neprovádět dokazování blíže nerozvinul, neopodstatňuje v daném případě zrušení napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[19] Jakkoli tedy Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že stěžovatelka trpí řadou zdravotních obtíží, jež jí znepríjemňují život, skutkový stav, který tady byl ke dni vydání napadeného rozhodnutí, neodůvodňuje, aby jí byl přiznán nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci úspěch, podle ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. však správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče nelze přiznat právo na náhradu řízení, na které by měl jinak nárok podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s.

[22] Krajský soud ustanovil usnesením ze dne 8. 8. 2014, č. j. 41 A 69/2014 – 40, zástupkyní stěžovatelky JUDr. Alžbětu Prchalovou, advokátku, a v takovém případě platí její odměnu včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, náleží ustanovené zástupkyni stěžovatelky odměna za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu – písemné podání ve věci samé (kasační stížnost) ve výši 1000 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů činí za učiněný úkon podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč. Protože ustanovená zástupkyně je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se její odměna o částku 273 Kč, kterou je povinna z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Výše celkové odměny proto činí 1573 Kč.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. prosince 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu