



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška, soudkyně zpravodajky Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **I. P.**, zastoupená JUDr. Lenkou Rivolovou, advokátkou, se sídlem Na Truhlárce 1455/13, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2019, č. j. MPSV-2019/55398-912, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2020, č. j. 49 Ad 12/2019 – 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Lenky Rivolové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Příbrami rozhodnutím ze dne 20. 10. 2015, č. j. 46383/2015/MBO, nepřiznal paní J. L. (dále jen „původní žalobkyně“) příspěvek na péči. Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 8. 2016, č. j. MPSV-2016/174796-912, byl původní žalobkyni přiznán příspěvek na péči ve výši 8 000 Kč měsíčně ode dne 1.

6. 2015, od 1. 8. 2016 pak ve výši 8 800 Kč. Toto rozhodnutí zrušil Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 12. 2017, č. j. 48 Ad 17/2016 – 62, z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalovaný poté rozhodnutím uvedeným v záhlaví původní žalobkyni opět přiznal příspěvek na péči ve výši 8 000 Kč měsíčně ode dne 1. 6. 2015 a od 1. 8. 2016 pak ve výši 8 800 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se původní žalobkyně bránila žalobou, kterou krajský soud zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Podle soudu bylo nesporné, že původní žalobkyně nezvládá osm základních životních potřeb; spor se vedl o to, zda původní žalobkyně nezvládá také základní životní potřeby orientace a komunikace, neboť pro přiznání příspěvku na péči ve stupni IV bylo třeba prokázat ještě nesplnění alespoň jedné z těchto základních životních potřeb. Krajský soud neshledal, že by žalovaný porušil jeho závazný právní názor, neboť povinností žalovaného nebylo zajistit osobní vyšetření původní žalobkyně, nýbrž doplňujícím posudkem vysvětlit rozpory předchozího posudkového hodnocení a zprávy ze sociálního šetření. Chybějící osobní vyšetření původní žalobkyně nevedlo k vadám skutkových zjištění.

[3] Krajský soud dále shrnul podstatný obsah všech tří doplňujících posudků, které si posudková komise vyžádala. Dílčí nedostatek jejich závěrů shledal soud v tom, že se individuálně nevyjadřují k jednotlivým zjištěním ze sociálního šetření a lékařských zpráv. Přesto lze podle krajského soudu z doplňujících posudků seznat, proč posudkoví lékaři shledali základní životní potřebu orientace u původní žalobkyně za zachovanou v přijatelném standardu. Zdravotní stav původní žalobkyně tedy odpovídá stupni III závislosti na péči jiné osoby. Krajský soud shledal nadbytečným zpracování znaleckého posudku z oboru psychiatrie, jehož se domáhala původní žalobkyně, neboť skutkový stav vyhodnotil jako dostatečně zjištěný.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a procesní nástupnictví

[4] V kasační stížnosti původní žalobkyně namítla, že v důsledku těžké mozkové příhody je velmi slabě orientovaná v čase a prostoru a jen velmi obtížně komunikuje se svým okolím, někdy dokonce vůbec. Setrvala na svém názoru, že krajský soud v předchozím rozsudku č. j. 48 Ad 17/2016 – 62 apeloval na provedení osobního vyšetření. Posudková komise původní žalobkyni přes její opakované žádosti nikdy osobně nevyšetřila. Nebyl vyhotoven ani znalecký posudek z oboru psychiatrie. Od doby vydání rozsudku krajského soudu č. j. 48 Ad 17/2016 – 62 nedošlo v jednání žalovaného k žádné změně. Nadále tedy přetrvává nedostatečně zjištěný skutkový stav, resp. nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shledal rozsudek krajského soudu věcně správným.

[6] Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 30. 9. 2020 zástupkyně původní žalobkyně soudu sdělila, že její klientka dne X zemřela.

[7] Nejvyšší správní soud poté podle § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách vyzval osoby, které původní žalobkyni poskytovaly pomoc a byly uvedeny v žádosti o příspěvek na péči, ke sdělení, zda hodlají v řízení pokračovat namísto původní žalobkyně. Zájem

pokračování

o pokračování řízení projevila pouze dcera původní žalobkyně I. P., která je osobou blízkou podle § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách. Usnesením ze dne 17. 2. 2020, č. j. 6 Ads 115/2020 – 51, Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že procesní nástupkyní původní žalobkyně je její dcera I. P. (dále jako „stěžovatelka“).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti především tvrdila, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor vyslovený v předcházejícím rozsudku krajského soudu č. j. 48 Ad 17/2016 – 62, podle něhož měla být původní žalobkyně osobně vyšetřena posudkovou komisí. Dále namítla, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav ve vztahu k základní životní potřebě orientace. Stěžovatelka také krajskému soudu vytkla, že nenechal vyhotovit znalecký posudek z oboru psychiatrie.

[10] Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby (§ 7 odst. 1 zákona o sociálních službách). Nárok na tento příspěvek má podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách oprávněná osoba, *„která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládnutí základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče uvedený v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1, nebo dětský domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace“*.

[11] Podrobná kritéria pro posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby obsahuje příloha č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen „prováděcí vyhláška“). Podle § 2a prováděcí vyhlášky platí, že *„pokud osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat základní životní potřebu vymezena v příloze č. 1 k této vyhlášce, není schopna základní životní potřebu zvládat, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu“*.

[12] Z § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách vyplývá, že při posuzování stupně závislosti se vychází *„ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, popřípadě také z vyšetření dětského klinického psychologa v případě pervazivních vývojových poruch, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře“*. Posuzování stupně závislosti provádí okresní správa sociálního zabezpečení [§ 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení], v odvolacím řízení potom žalovaný, který za tímto účelem zřizuje posudkové komise jako své specializované orgány (viz § 28 odst. 8 zákona o sociálních službách ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

[13] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 34/2018 – 17, shrnul, že posudkové řízení před posudkovou komisí je specifickou formou správní

činnosti (srov. § 16a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) 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 správní orgán 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, přihlédne k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Své 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 musí být popsán dostatečně jasně a přesně, aby nevystávaly žádné další pochybnosti. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku, které způsobují jeho nepřesvědčivost či neúplnost, totiž správní orgán nemůže nahradit vlastní úvahou, pro niž nemá potřebnou odbornou erudici (srov. rozsudek ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014 – 25).

[14] Dále je třeba zdůraznit, že posudek zpracovaný posudkovým lékařem (či posudkovou komisí MPSV) hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zásady volného hodnocení důkazů. V zásadě se však omezuje na hodnocení úplnosti a přesvědčivosti posudku (v tomto směru srov. konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003 – 54, ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 158/2012 – 24, či ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Ads 23/2018 – 37), případně – k námitce žalobce, zda byla příslušná posudková komise řádně obsazena. 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.

[15] K námitce nerespektování závazného právního názoru vyjádřeného v rozsudku krajského soudu č. j. 48 Ad 17/2016 – 62 Nejvyšší správní soud uvádí, že citovaný rozsudek nezavázal žalovaného povinností provést osobní vyšetření původní žalobkyně. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011 – 44, uvedl, že osobní vyšetření posuzované osoby je sice pravidlem, avšak neplatí bezvýjimečně a je třeba zohlednit všechny okolnosti případu. Krajský soud tedy nepodmínil řádně zjištěný skutkový stav provedením osobního vyšetření původní žalobkyně. Závazným právním názorem krajský soud uložil žalovanému, aby na základě úplného, celistvého a přesvědčivého posudku posudkové komise opětovně vysvětlil, z jakých důvodů považuje základní životní potřebu orientace u původní žalobkyně za zvládnutou.

[16] V dalším řízení nebylo možné původní žalobkyni osobně vyšetřit jednak pro její nezpůsobilost dostavit se k jednání posudkové komise, jednak pro kapacitní omezení posudkové komise ústící v nemožnost provést vyšetření v místě pobytu původní žalobkyně. Tento fakt sám o sobě však nepředstavuje procesní pochybení žalovaného.

pokračování

Nejvyšší správní soud k tomu s odkazem na rozsudek ze dne 22. 6. 2017, č. j. 10 Ads 337/2016 – 33, podotýká, že osobní vyšetření má zvláštní význam, zejména existují-li rozpory mezi posudkovým hodnocením a podkladovými materiály. To však nebyl případ původní žalobkyně, neboť v něm není pochyb o souladu posudkových závěrů a kompletní lékařské dokumentace.

[17] Stěžovatelka dále namítala, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav. Mezi účastníky byla od počátku sporná otázka, zda původní žalobkyně zvládá či nezvládá některou ze základních životních potřeb orientace a komunikace. Pokud by totiž alespoň jednu z těchto základních životních potřeb označily správní orgány za nezvládnutou, náležel by původní žalobkyni příspěvek na péči ve stupni IV. Nutno doplnit, že výhrady původní žalobkyně směřovaly pouze vůči skutkovým zjištěním týkajícím se základní životní potřeby orientace, proto se Nejvyšší správní soud dále nezabýval skutkovými zjištěními a posouzením zvládnutí základní životní potřeby komunikace.

[18] Jakkoliv pochybnosti o nedostatečném zjištění skutkového stavu vedly k původnímu zrušení rozhodnutí žalovaného krajským soudem, po doplnění dokazování již Nejvyšší správní soud, ve shodě s krajským soudem, výhrady uvedené v kasační stížnosti nesdílí. Po vydání prvního rozsudku krajského soudu č. j. 48 Ad 17/2016 – 62 žalovaný doplnil dokazování. První doplňující posudek posudkové komise ze dne 21. 6. 2018 potvrdil nezvládnutí osmi základních životních potřeb původní žalobkyně; základní životní potřeby orientace a komunikace označila posudková komise za zvládnuté. Uvedla, že se v případě původní žalobkyně nejedná o každodenní a úplnou ztrátu orientace. Žalovaná si poté vyžádala doplnění posudku tak, aby posudková komise v souladu s pokynem krajského soudu řádně vysvětlila, že porucha funkčních schopností původní žalobkyně není těžká.

[19] V doplňujícím posudku ze dne 13. 12. 2018 posudková komise objasnila, proč neshledala nezvládnutí základní životní potřeby orientace v tom, že původní žalobkyně nebyla schopna uvést správné datum. Zdůraznila přitom, že takové dílčí pochybení nelze u osoby depresivní a dlouhodobě upoutané na lůžko považovat za nezvládnutí časové orientace. Závěr o pasivitě a depresivním ladění původní žalobkyně vyplynul i ze záznamů o jejím zdravotním stavu; nelze z nich však dovodit její dezorientaci. V návaznosti na předložení nových lékařských zpráv původní žalobkyně vyzval žalovaný opětovně posudkovou komisi k vyhotovení doplňujícího posudku. Posudková komise měla podrobně zdůvodnit, z jakého důvodu nepovažuje související poruchu funkčních schopností za těžkou, a své závěry upřesnit ve vazbě na nově předložené podklady.

[20] V doplňujícím posudku ze dne 5. 3. 2019 posudková komise uvedla, že osobní vyšetření původní žalobkyně není možné vzhledem k její nezpůsobilosti dostavit se na místo posuzování. V místě bydliště by ji nemohl vyšetřit lékař z oboru psychiatrie, neboť takových návštěv se neúčastní lékař specialista, ale pouze posudkový lékař s tajemnicí. Posudková komise vyšla z poslední zprávy o psychiatrickém vyšetření původní žalobkyně vyhotoveném MUDr. M. H.. Z této zprávy vyplynulo, že občasné emulatoční bludy původní žalobkyně nedopadají na její chování a prožívání a nevedou ke konfliktům. Původní žalobkyně trpí celodenními rozlady, je skleslá a lítostivá, ale lze ji zklidnit rozhovorem. V rozhovoru vystupuje společensky, je hovorná. Doplňující posudek

připustil, že původní žalobkyně je občas dezorientovaná a zmatená, její schopnost orientace však shledal za zachovanou v přijatelném standardu.

[21] Z výše uvedeného vyplývá, že po vydání zrušujícího rozsudku krajského soudu č. j. 48 Ad 17/2016 – 62 si žalovaný vyžádal celkem tři doplňující posudková hodnocení. Ze všech těchto posudků vyplynul závěr, že základní životní potřeba orientace je v případě původní žalobkyně zvládnutá. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že žalovaný zjistil skutkový stav tak, aby bylo jeho rozhodnutí způsobilé obstát při soudním přezkumu. Krajský soud žalovaného upozornil na to, že se doplňující posudky mohly individuálně vyjádřit k jednotlivým zjištěním ze sociálního šetření a lékařských zpráv. Přesto však bylo možné seznat, z jakého důvodu považují posudkoví lékaři základní životní potřebu orientace za zvládnutou a zjištěné poruchy za neodpovídající těžké či úplné poruše funkčních schopností. Zohledněny byly přitom všechny relevantní okolnosti včetně faktu, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav je v § 3 písm. b) zákona o sociálních službách vymezen jako stav, který trvá alespoň jeden rok. Ve shodě s krajským soudem tedy lze uzavřít, že posudková zjištění ve svém souhrnu poskytují dostatečnou odpověď na to, zda původní žalobkyně zvládala základní životní potřebu orientace v přijatelném standardu. Žalovaný v řízení prokázal, že stav původní žalobkyně neodůvodňoval přiznání příspěvku na péči ve stupni IV, a proto byl původní žalobkyni přiznán příspěvek na péči ve stupni III.

[22] Pokud jde o opakovaný požadavek původní žalobkyně na vyhotovení znaleckého posudku z oboru psychiatrie, který měl být podle jejího přesvědčení ve věci rozhodujícím důkazem, je třeba konstatovat, že provedení znaleckého posudku shledal krajský soud nadbytečným. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je to především krajský soud, který je oproti kasačnímu Nejvyššímu správnímu soudu povolán zhodnotit napadené správní rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se zpravidla na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016 – 79, nebo ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 Afs 7/2020 – 52). Nejvyšší správní soud v nyní řešené věci neshledal důvod pro zásah do hodnocení skutkových otázek, které provedl krajský soud. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud dostal své povinnosti navrhovaný důkaz buď provést, nebo odůvodnit jeho neprovedení. Jeho závěr o nadbytečnosti navrhovaného důkazu znaleckým posudkem byl učiněn v souladu se zákonem.

[23] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že vnímá nesnáze, které původní žalobkyni v závěru života provázely v důsledku jejího nepříznivého zdravotního stavu, nicméně tyto obtíže v oblasti orientace nedosáhly takové závažnosti, aby bylo možné původní žalobkyni přiznat příspěvek na péči v nejvyšším (IV.) stupni.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, pokud neshledal důvody pro jeho nařízení.

pokračování

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. Stěžovatelka v kasační stížnosti neuspěla a nemá proto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný, ač v řízení úspěšný, nemá podle § 60 odst. 2 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť projednávaná věc je věcí sociální péče.

[26] Stěžovatelka zaplatila soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. Podle § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen. Řízení ve věci sociální péče, mezi něž se řadí i řízení ve věci příspěvku na péči, je podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích od soudních poplatků osvobozeno. Z výše uvedeného plyne, že Nejvyšší správní soud má povinnost stěžovatelce vrátit zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Uvedená částka bude stěžovatelce v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích poukázána k rukám její zástupkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu