

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **R. N.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2010, č. j. 198473/2010/KUSK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2011, č. j. 1 Ad 84/2010 – 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 16. 12. 2010, č. j. 198473/2010/KUSK, a dále rozhodnutí Městského úřadu Příbram ze dne 9. 2. 2010, č. j. 2603/2010/PRI, a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze zjistil, že Městský úřad Příbram rozhodnutím ze dne 9. 2. 2010, č. j. 2603/2010/PŘI, zamítl žádost žalobkyně ze dne 22. 7. 2009 o zvýšení stupně závislosti s tím, že oprávněné osobě bude nadále poskytován příspěvek na péči v původní výši 4000 Kč měsíčně. V odůvodnění uvedl, že žadatelka splnila podmínky § 4 zákona č. 108/2006 Sb. zákona o sociálních službách, a z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 18 úkonech péče

o vlastní osobu a soběstačnosti posuzovaných podle § 9 zákona. Podle § 8 zákona o sociálních službách je považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost).

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém namítla, že správní rozhodnutí neobsahuje podrobné zdůvodnění, proč nesplňuje podmínky na přiznání těžké či úplné závislosti. Její zdravotní stav vyžaduje každodenní pomoc a dohled při 31 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti. Posudkový lékař OSSZ nevycházel ze zjištění o jejím současném zdravotním stavu ani z výsledků sociálního šetření Městského úřadu Příbram. Jeho posudek je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný. Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 16. 12. 2010, č. j. 198473/2010/KUSK, odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. V souladu s § 28 zákona o sociálních službách přitom vycházel z posouzení zdravotního stavu žalobkyně Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí ČR v Praze ze dne 22. 6. 2010 a 25. 11. 2010. Posudková komise dospěla k závěru, že žalobkyni nelze považovat podle § 8 zákona o sociálních službách za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni IV ani III, ale pouze ve stupni II. posuzovaná nezvládá 22 úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti.

Městský soud v Praze se nejprve zabýval námitkou žalovaného, že řízení o příspěvku na péči je vyloučeno ze soudního přezkumu. Připomněl, že příspěvek na péči upravený v zákoně o sociálních službách byl transformován z dávky důchodového zabezpečení - zvýšení důchodu pro bezmocnost - upravené v § 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Rozhodnutí ve věci zvýšení důchodu pro bezmocnost podléhala přezkoumání ve správním soudnictví. Charakter dávkového rozhodnutí má i příspěvek na péči. Při posouzení závislosti na pomoci jiné fyzické osoby vychází Okresní správa sociálního zabezpečení podle § 25 zákona o sociálních službách ze zdravotního stavu žadatele doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře, současně však zohledňuje i výsledky sociálního šetření a zjištění potřeb žadatele. Příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností pak na základě výsledků posouzení stupně závislosti osoby stanoví výši příspěvku podle § 11 zákona. Při rozhodování o nároku na příspěvek na péči a jeho výši tak správní orgán hodnotí otázky právní a skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele.

Po přezkoumání správního rozhodnutí Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalovaný rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalovaný se sice správně ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o sociálních službách obrátil na Posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí v Praze, nicméně se nezabýval tím, že posudek posudkové komise je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný. Nelze z něj zjistit, jakým způsobem posudková komise dospěla k závěru, že žalobkyně není osobou závislou na pomoci jiné osoby ve III. stupni. Z posudku musí být zřejmé, z čeho posudková komise vycházela a jak hodnotila shromážděné podklady. Tak tomu však nebylo. Ve spise je založen záznam Městského úřadu Příbram ze dne 5. 10. 2009, podle něhož stěžovatelka nezvládá nebo zvládá s pomocí anebo s dohledem 30 úkonů s ohledem na věk 18 let a starší. Z posudku posudkové komise však nevyplývá, jakým způsobem byl tento záznam hodnocen. Z posudku nevyplývá, že by posudková komise sama zjišťovala a následně vyhodnocovala stupeň závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby nebo hodnotila její zdravotní stav. V posudku je sice uvedeno, že posudková komise měla k dispozici

zdravotnickou dokumentaci praktického ošetřujícího lékaře, není ale zřejmé, jak tyto podklady hodnotila. Je-li v řízení vyžadován posudek posudkové komise, je zřejmé, že tato nepřezkoumává pouze zjišťování skutkového stavu provedené v prvoinstančním řízení z hlediska procedurální korektnosti, nýbrž ověřuje správnost již učiněných zjištění vlastním zkoumáním a hodnocením. Z tohoto důvodu 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 procesních standardů.

Úkolem orgánu, který si posouzení stupně závislosti účastníka řízení na pomoci jiné osoby vyžádal, je vyhodnotit, zda byl posudek vypracován v řádném složení, zda se žalobce účastnil jednání a pokud ne, zda se tak nestalo v důsledku pochybení posudkové komise, případně zda je dostatečně odůvodněno, že jeho přítomnost na jednání posudkové komise nebyla nezbytná, dále zda posudek obsahuje podrobné odůvodnění hodnocení míry závislosti na pomoci jiné osoby ve smyslu ustanovení části II. hlavy I. zákona o sociálních službách, zda měla posudková komise dostatek podkladů pro posouzení zdravotního stavu, zda obsah podkladů ve svém závěru respektovala, a konečně zda řádně a srozumitelně subsumovala svá zjištění pod patřičná zákonná ustanovení. Soud shledal pochybení i v postupu prvoinstančního správního orgánu, kdy bylo vydáno rozhodnutí na základě posudku posudkového lékaře OSSZ Příbram. Ve spise nejsou založeny nález ošetřujícího lékaře, výsledky funkčních vyšetření a výsledky vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Městský soud v Praze uzavřel, že oba správní orgány zcela nedostatečným způsobem a v rozporu se zákonem zjišťovaly skutkový základ pro vyhodnocení stupně závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby, což představuje vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud v Praze proto rozhodnutí obou správních orgánů podle § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Podanou kasační stížností napadl žalovaný rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Vytýkané nedostatky podle něj nejsou způsobilé zkrátit práva účastníka řízení. Stěžovatel předně namítl nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Soud neupřesnil, v čem shledává, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy či vyžaduje zásadní doplnění a z jakých důvodů je rozhodnutí nesrozumitelné. Městský soud v Praze nevycházel ze skutkových zjištění a úvah obsažených v rozhodnutí a ve spisech správních orgánů a dospěl k nesprávnému posouzení právní otázky věci. Stěžovatel má dále zato, že napadené správní rozhodnutí je podle § 68 písm. e) a § 70 písm. d) a f) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumání. Rozhodnutí o dávkách sociální péče jsou ze soudního přezkumu vyloučena podle § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., rozhodnutí současně závisí pouze na posouzení zdravotního stavu žadatele. Sociální šetření prováděné pracovníky správního orgánu není hodnocením zdravotního stavu, zjišťuje pouze schopnost samostatného života osoby v přirozeném sociálním prostředí. Jedině dlouhodobý zdravotní stav podložený lékařskými nálezy a vyhodnocený lékařem je podkladem pro rozhodnutí o stupni závislosti na pomoci druhé osoby. Z § 25 odst. 3 a 4 zákona o sociálních službách vyplývá, že sociální šetření prováděné pracovníky obce je pouze podkladem pro posouzení stupně závislosti OSSZ, z něhož pak vychází rozhodnutí obce o přiznání příspěvku na péči. Není tedy pravdivé tvrzení soudu, že podkladem pro vydání rozhodnutí obce je sociální šetření. Stěžovatel odkázal i na důvodovou zprávu k zákonu č. 206/2009 Sb., která změnila

posuzování stupně závislosti tak, že sociální šetření se stává podkladem pro posouzení stupně závislosti úřadem práce, nikoli pro rozhodování o příspěvku. Stěžovatel dále namítl, že pokud žalobkyně podle svého tvrzení není schopna úkonů soběstačnosti uvedených v § 9 odst. 2 zákona o sociálních službách, zejména pod písmeny b), d), e) a f), není schopna vymyslet, napsat a podat žalobu, nebo tak bylo učiněno jejím jménem jinou osobou. Jedná se tudíž o úkon simulovaný, který nemá náležitosti právního úkonu a je absolutně neplatný. Pokud jsou tvrzení stěžovatelky nepravdivá, vedená účelem získání majetkového prospěchu, je žaloba neplatná pro rozpor s dobrými mravy.

Jedním z podkladů, z nichž posudková komise MPSV vycházela, bylo i sociální šetření ze dne 11. 8. 2009. Posudková komise se při posouzení stupně závislosti vypořádala s nálezy ošetřujících lékařů, s posouzením zvládaných úkonů i s odvolacími námitkami. Ve svém sdělení o posouzení zdravotního stavu pro účely odvolacího řízení ze dne 22. 6. 2010 uvedla seznam listinných podkladů, ze kterých při svém rozhodování vycházela. Z doplnění posouzení ze dne 2. 12. 2010 vyplývá, že posudková komise měla k dispozici již v červnu zprávu z ON Příbram. Stěžovatel namítl, že uvedené lékařské zprávy souvisely s posuzováním závislosti pouze okrajově, pouze zpráva ON Příbram se týkala hemeroidů. Stěžovatel má za to, že zjistil zdravotní stav žalobkyně pomocí odborné komise v souladu se zákonem. Stěžovatel dále uvedl, že posouzení stupně závislosti je jediným podkladem pro rozhodnutí žalovaného o příspěvku na péči. Je listinou vydanou státním orgánem, jedná se o veřejnou listinu, která potvrzuje, že se jedná o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzuje i pravdivost toho, co je v ní osvědčeno. Důkazní břemeno pak spočívá na tom, kdo nepravdivost této listiny tvrdí.

K výtkám soudu směřujícím vůči zhodnocení posudku stěžovatel uvedl, že jmenování odborné komise je zcela v pravomoci ministerstva podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., odbornost členů komise je známa pouze ministerstvu. Přezkoumání výroku o posouzení stupně závislosti je z diskreční pravomoci správních orgánů vyloučeno (II. ÚS 361/2000) jak z odborného hlediska, tak kvůli výše uvedené presumpci správnosti správních aktů a z důvodu veřejnosti listiny. V každém rozhodnutí o příspěvku na péči správní orgány citují, jaké úkony byly posuzovány, zda vychází z podkladů předepsaných zákonem č. 108/2006 Sb. a k jakým závěrům na základě těchto podkladů došly. Předmětem soudního přezkoumání je pak pouze konkrétní rozhodnutí správního orgánu, nikoli podklad – odborné posouzení zdravotního stavu – posouzení stupně závislosti. Posudkové komise nevytváří „posudek“, tedy nějaký ucelený soubor úvah, jak požaduje soud, a žalovaný ani nemá možnost v dalším řízení takový posudek získat. Kompletní spis posudkové komise sestávající z výroku o posouzení zdravotního stavu, protokolu o jednání a příloh s vyhodnocením jednotlivých úkonů je vždy součástí správního spisu. V rámci přezkoumání postupu správního orgánu může podléhat přezkoumání pouze to, zda správní orgán v souladu s právními předpisy získal pro své rozhodnutí patřičné podklady vydané příslušným orgánem.

Stěžovatel dále namítl, že nález ošetřujícího lékaře ani výsledky funkčních vyšetření se nesmí nacházet ve správním spise. Jedná se totiž o zdravotnickou dokumentaci, která podléhá zvláštnímu režimu nakládání a nahlížení do ní, a to jak z hlediska zákona č. 101/2002 Sb., o ochraně osobních údajů, tak z hlediska právních předpisů upravujících nakládání se zdravotnickou dokumentací, např. § 67b až §67bb zákona č. 20/1966 Sb., § 16 zákona č. 581/1991 Sb., § 88a § 88a zákona č. 258/200 Sb., vyhláška č. 385/2006 Sb.

Správní orgány obou stupňů nedisponují pověřenými osobami s náležitou odbornou způsobilostí, které by mohly se zdravotnickou dokumentací nakládat. Stěžovatel navrhl, aby si soud tuto dokumentaci vyžádal, s tímto návrhem se soud vůbec nevypořádal. Stěžovatel má za to, že oba správní orgány postupovaly v souladu s hmotně právními a procesně právními předpisy. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl, neboť napadené rozhodnutí je podle § 68 písm. e) a § 70 písm. d) a f) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumání, nebo aby rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti se žalobkyně plně ztotožnila s právním posouzením věci Městským soudem v Praze, čili se závěrem, že stěžovatel rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Stěžovatel pominul skutečnost, že posudek posudkové komise, z něhož při svém rozhodnutí vycházel, je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný. Nelze z něj zjistit, jakým způsobem posudková komise dospěla k závěru, že žalobkyně není osobou závislou na pomoci jiné osoby ve st. III. Úkolem správního orgánu bylo vyhodnotit, zda byl posudek vypracován v řádném složení posudkové komise, zda byla žalobkyně na jednání pozvána, zda byl kvalitně posouzen její zdravotní stav a zda posudková komise prověřila její stav v místě bydliště. Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předně jako neopodstatněnou posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle stěžovatele soud neobjasnil svůj závěr, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy či vyžaduje zásadní doplnění, a neupřesnil, z jakých důvodů je správní rozhodnutí nesrozumitelné. Nejvyšší správní soud má však za to, že Městský soud v Praze zcela jednoznačně vymezil, které podklady pro rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu nebyly ve spise obsaženy, a dále podrobně vyložil, proč považoval posudek posudkové komise, z něhož stěžovatel vycházel, za nedostatečný a nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatele, které mířily k popření samotné přípustnosti žaloby proti napadenému rozhodnutí stěžovatele. Podle § 70 písm. d) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Podle § 70 písm. f) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny také úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Nejvyšší správní soud poukazuje na svou předchozí judikaturu v obdobných věcech, zejména na rozsudek ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49 (přístupný na www.nssoud.cz, publikován pod č. 2018/2010 Sb. NSS), z něhož vyplývá, že rozhodnutí o příspěvku na péči není úkonem správního orgánu, jehož vydání by záviselo výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby, a to z toho důvodu, že příslušný správní orgán v tomto řízení nevychází pouze z posudkového závěru posudkového lékaře, ale i z výsledku sociálního šetření a dalších podkladů uvedených v §

25 odst. 3 zákona o sociálních službách, které musí hodnotit podle principu volného hodnocení důkazů. Nepřípadná je námitka stěžovatele, který dovozoval, že výsledky sociálního šetření zohledňuje na základě citovaného ustanovení pouze OSSZ. Správní orgán, který na základě posouzení stupně závislosti osoby vypracovaného OSSZ o příspěvku na péči rozhoduje, je totiž povinen zabývat se tím, zda OSSZ podklady zmíněné v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách skutečně náležitě zhodnotila, mj. zda její závěry ze skutečností zjištěných v rámci sociálního šetření skutečně vychází. Rozhodnutí o příspěvku na péči tedy není vyloučeno ze soudního přezkumu z důvodu kompetenční výluky podle § 70 odst. d) s. ř. s.

Nelze pak přisvědčit ani argumentaci stěžovatele, že rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 odst. f) s. ř. s. Ustanovení § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., o kompetenci orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví výjimky ze soudního přezkumu, tento typ dávky výslovně nezmiňuje. Výklad stěžovatele, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena veškerá rozhodnutí o dávkách sociální péče nikoli jen rozhodnutí uvedená v § 34 odst. 1 písm. a) až e) zákona č. 114/1988 Sb., je mylný. Výčet vyloučených rozhodnutí uvedený v § 34 odst. 1 písm. a) až e) zákona č. 114/1988 Sb. se totiž vztahuje jen na rozhodnutí o dávkách sociální péče uvedených v tomto ustanovení. Současně se vztahuje i na rozhodnutí o mimořádných výhodách občanům těžce zdravotně postiženým. Městský soud v Praze tudíž postupoval správně, když na základě podané žaloby podrobil napadené rozhodnutí stěžovatele meritornímu přezkumu. Nejvyšší správní soud zde zdůrazňuje, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 – 49).

Stěžovatel dále namítl, že žaloba je absolutně neplatná, neboť pokud stěžovatelka podle svého tvrzení není schopna úkonů soběstačnosti uvedených v § 9 odst. 2 písm. b), d), e) a f) zákona o sociálních službách, není ani schopna vymyslet, napsat a podat žalobu. Nejvyšší správní soud předně upřesňuje, že ve svém odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalobkyně uvedla, že zvládá komunikaci slovní i písemnou, obstarávání osobních záležitostí (obstarání služeb, rozlišení vyplnění dokumentů, tiskopisů) pak zvládá s pomocí druhé osoby. V žalobě pak uvedla, že její schopnost postarat se o vlastní osobu je silně omezena mj. v bodech § 9 odst. 2 písm. b) d), e) a f) zákona o sociálních službách. Podle § 19 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti. Podle § 20 odst. 1 každý může před soudem jako účastník samostatně jednat (procesní způsobilost) v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Omezení soběstačnosti nelze ztotožnit s omezením způsobilosti k právům a povinnostem. V soudním ani správním spise není obsaženo rozhodnutí soudu o zbavení či omezení způsobilosti žalobkyně k právním úkonům. Omezení či vyloučení její způsobilosti pak nelze dovodit z obsahu jejích tvrzení o schopnosti zvládat úkony péče o vlastní osobu a soběstačnosti, jak namítl stěžovatel. Neplatnost žaloby pro rozpor s dobrými mravy nemůže zakládat případná nepravdivost tvrzení žalobkyně o její schopnosti zvládat úkony péče o vlastní osobu a soběstačnosti.

Smyslem zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb. je úprava podmínek poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči. Příspěvek na péči, který je předmětem řízení v dané věci, se podle § 7 téhož zákona poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu. Nárok na něj má osoba, která splňuje předpoklady uvedené v § 4 odst. 1 téhož zákona (mezi účastníky není sporu o tom, že podmínky zde uvedené žalobkyně splňuje), která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8 cit. zákona. O příspěvku rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle § 9 odst. 1 uvedeného zákona se při posuzování péče o vlastní osobu pro účely stanovení stupně závislosti hodnotí schopnost zvládat úkony taxativně vyjmenované pod písmeny a) až r) téhož ustanovení, mezi něž patří především příprava, podávání a přijímání stravy, mytí těla, koupání nebo sprchování, výkon fyziologické potřeby včetně hygieny, vstávání z lůžka, sezení, stání a přemísťování předmětů denní potřeby, chůze, oblékání, obouvání či orientace v přirozeném prostředí, provedení jednoduchého ošetření a dodržování léčebného režimu. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se při posuzování soběstačnosti pro účely stanovení stupně závislosti hodnotí schopnost zvládat zde taxativně vyjmenované úkony pod písmenem a) až r), mezi něž patří především komunikace slovní, písemná či neverbální, orientace vůči jiným fyzickým osobám, v čase a mimo přirozené prostředí, nakládání s penězi, obstarávání osobních záležitostí, obstarávání si potravin, vaření, ohřívání jednoduchého jídla, běžný úklid domácnosti apod. Při hodnocení vyjmenovaných úkonů pro účely stanovení stupně závislosti se přitom hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat jednotlivé úkony podle odst. 1 a 2, které se sčítají. Při hodnocení úkonů podle odst. 1 a 2 se úkony uvedené v jednotlivých písmenech považují za jeden úkon, přičemž pokud je osoba schopna zvládnout některý z úkonů uvedených v odstavci 1 a 2 jen částečně, považuje se takový úkon pro účely hodnocení za úkon, který není schopna zvládnout; bližší vymezení úkonů uvedených v odstavci 1 a 2 a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí předpis (§ 9 odst. 3, 4 a 5 téhož zákona).

Stupeň závislosti posuzuje podle § 25 odst. 2 a § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách OSSZ, v odvolacím řízení pak Ministerstvo práce a sociálních věcí, které má pro tento účel zřízeny, respektive využívá, posudkové komise (§ 4 odst. 2 zák. o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Vzhledem k tomu, že role posudků je zcela klíčovou a nezastupitelnou, je třeba věnovat jejich obsahu náležitou pozornost. Nejvyšší správní soud však v projednávané věci shodně s Městským soudem Praze shledal v obou posudkových hodnoceních, z nichž správní orgány v řízení vycházely, naprosto zásadní nedostatky.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě zdůrazňuje, že Posudková komise MPSV při posouzení stupně závislosti skutečně zpracovává posudek ve formě písemného kvalifikovaného podkladu pro rozhodnutí podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. V něm je dokumentován proces pořízení posudku, posudkový závěr a jeho odůvodnění. V projednávaném případě toto vyplývá i ze samotného správního spisu, kdy posudková komise zaslala správnímu orgánu nejprve pouze výsledek posouzení závislosti ze dne 22. 6. 2010, následně při doplnění posouzení již spolu s výsledkem posouzení zaslala i posudek ze dne 25. 11. 2010. Nejvyšší správní soud dodává, že právě pro zpracování citlivých údajů o zdravotním stavu za účelem hodnocení posudku vyhotoveného podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 582/1991 Sb. jako

důkazu ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu uděluje účastník řízení svůj souhlas. Žalobkyně tento souhlas udělila dne 29. 7. 2010.

Co se pak týče požadavku na odůvodnění posudkového závěru, je třeba uvést následující. Právní úprava příspěvku na péči v zákoně o sociálních službách navazuje obsahově na předchozí právní úpravu dávky sociálního zabezpečení – zvýšení důchodu pro bezmocnost, uvedenou v § 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a v § 2 odst. 1, 2 a 3 vyhl. č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění. I v řízení vedeném podle zmíněných ustanovení byl pro přezkumné řízení soudní vyžadován posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, který byl pro toto řízení důkazem rozhodujícím. Rozhodnutí o nároku na požadovanou dávku bylo totiž - stejně jako v projednávané věci - závislé především na odborném lékařském posouzení, k němuž byla ze zákona povolána právě posudková komise. Ta se vyjadřovala k rozsahu a charakteru pomoci, dohledu, popřípadě ošetřování jinou osobou při úkonech braných tehdy v úvahu pro posouzení stupně bezmocnosti, jakož i k zaujetí posudkových závěrů o bezmocnosti, eventuelně jejím stupni ve smyslu § 2 výše již uvedené vyhlášky, třebaže v oblasti rozhodování o těchto zákonných nárocích šlo především o pojmy právní. Posudek této komise soud hodnotil jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v procesních soudních předpisech, nicméně se zřetelem k mimořádnému významu posudků v tomto řízení, nevzbuzoval-li takový posudek z hlediska své celistvosti a přesvědčivosti žádnou pochybnost, a nebyly-li tu ani jiné skutečnosti nebo důkazy, jimiž by správnost posudku mohla být zpochybněna, býval takový posudek zpravidla v řízení důkazem stěžejním.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tyto požadavky musí být kladeny na posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí i nadále, byť je vyžadován nikoliv pro účely řízení soudního, ale pro účely odvolacího řízení správního ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách a § 4 zákona č. 582/1991 Sb. I správní orgán musí totiž vycházet z posudku, který obsahuje nejen výrok, ale který musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn s odkazem na doložený nález ošetřujícího lékaře, výsledek sociálního šetření, výsledek funkčních vyšetření a výsledek vlastního vyšetření posuzujícího lékaře (srov. rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009 – 63).

Jak Nejvyšší správní soud dovodil ve své dosavadní judikatuře, je na posudek závislosti osoby na péči třeba nahlížet jako na kterýkoli jiný důkazní prostředek, neboť se jedná sice o tzv. povinný důkaz, nicméně nikoliv o závazné stanovisko či závazný podklad rozhodnutí (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 - 61, přístupný na www.nssoud.cz). Posudek podléhá hodnocení správního orgánu, jeho správnost není nikterak presumována. Ačkoli hodnocení správních orgánů nepodléhají odborné lékařské závěry posudků, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti, nezbavuje je to povinnosti hodnotit provedené důkazy ve správním řízení a tudíž i správnost posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009 - 61, dále také rozsudek ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009 – 104, přístupné na www.nssoud.cz). Jinak řečeno, správní orgán nemůže bez dalšího převzít závěr posudkové komise jako pravdivý, aniž by se úplností a přesvědčivostí jejího posouzení zabýval. Podle § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v odůvodnění správního rozhodnutí „*...se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se*

správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí". K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán tedy může dospět jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči.

Základním předpokladem pro to, aby správní orgán (stěžovatel či prvoinstanční orgán) mohl vyhodnotit přesvědčivost a úplnost předloženého posudku, je přezkoumatelnost posudku vzhledem k jeho zákonem stanoveným podkladům vymezeným v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách (které platí jak pro posudek závislosti v prvoinstančním, tak i per analogiam v odvolacím řízení). Jak Nejvyšší správní soud shledal v posuzované věci, výsledky posouzení závislosti posudkové komise ani lékaře OSSZ takto přezkoumatelné nebyly.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem Městského soudu v Praze, že posudkové hodnocení posudkové komise MPSV ze dne 22. 6. 2010 není prakticky vůbec odůvodněno. Ve výsledku posouzení závislosti je uveden pouze výčet podkladů, z nichž posudková komise vycházela, dále výčet úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti podle § 9 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách, které žalobkyně zvládá. Posudková komise však zde již blíže neobjasnila, jak uvedené podklady hodnotila a na základě jakých úvah tak dospěla k závěru o závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby. V doplňujícím posudku ze dne 25. 11. 2010 se posudková komise zabývala pouze zprávou z hospitalizace na chirurgickém oddělení Oblastní nemocnice Příbram v lednu 2010. Takovéto posudkové hodnocení bylo pro meritorní rozhodování ve správním řízení zcela nedostatečné. Stěžovatel však závěry posudkových hodnocení posudkové komise převzal, aniž se jejich úplností a přesvědčivostí zabýval, resp. aniž se zabýval jejich samotnou přezkoumatelností z těchto hledisek.

Nejvyšší správní soud současně přisvědčil Městskému soudu v Praze, že stěžovatel nikterak nehodnotil, zda složení posudkové komise odpovídá § 3 vyhlášky č. 182/1991 Sb. Podle § 3 odst. 1 a 2 vyhlášky je předsedou posudkové komise posudkový lékař pověřený ministerstvem práce a sociálních věcí, tedy lékař specializovaný v oboru posudkového lékařství. Dalšími členy posudkových komisí jsou odborní lékaři jednotlivých klinických oborů a tajemníci. O složení posudkové komise rozhoduje v souladu s § 3 odst. 3 vyhlášky č. 182/1991 Sb. vždy její předseda. Nejvyšší správní soud zde vzhledem k námitce stěžovatele poznamenává, že odbornost dalšího lékaře je v posudku uvedena. Citovaná vyhláška přitom nestanoví povinnost jmenovat odborníka určitého klinického oboru pro konkrétní posuzovaný případ, byť by jeho odbornost nepochybně měla být případu odpovídající.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že ani posouzení stupně závislosti OSSZ ze dne 26. 1. 2010 nelze z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti přezkoumat. Obsahuje pouze konstatování lékaře OSSZ, že u žalobkyně byl zjištěn stupeň závislosti II (středně těžká závislost), následuje výčet úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti, při nichž žalobkyně potřebuje pomoc. Tyto závěry nejsou nikterak odůvodněny, nejsou zde uvedeny ani konkrétní podklady, z nichž lékař OSSZ vycházel. Nález ošetřujícího lékaře žalobkyně ani výsledky funkčních vyšetření či výsledky vlastního šetření posuzujícího lékaře nejsou ve správním spise obsaženy.

Stěžovatel konečně namítl, že se nález ošetřujícího lékaře ani výsledky funkčních vyšetření nesmí nacházet ve správním spise. Jak již Nejvyšší správní soud zdůraznil ve své judikatuře, § 16a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., který uvádí, že se spis posudkové komise vede odděleně od spisu stěžovatele, nemůže negovat požadavky § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, tj. požadavky na to, z čeho má příslušné posouzení vycházet: 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). Skutečnost, že tyto požadavky byly respektovány, musí vyplývat z obsahu spisu, byť za využití pravidel ochrany údajů o zdravotním stavu posuzované osoby. Jestliže stěžovatel namítl, že si Městský soud v Praze nevyžádal zdravotnickou dokumentaci žalobkyně, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebylo na soudu, aby hodnotil posudek posudkové komise MPSV, pokud ve správním řízení neprovedl jeho hodnocení ve smyslu úplnosti a přesvědčivosti stěžovatel, jehož rozhodnutí bylo předmětem soudního přezkumu. Toto hodnocení náleželo toliko stěžovateli, jehož činnost nemohou správní soudy nahrazovat.

Nejvyšší správní soud tedy shodně s Městským soudem v Praze považuje rozhodnutí správních orgánů obou stupňů za vydaná na základě nedostatečně zjištěného stavu věci a v důsledku toho stižená vadou řízení. Kasační námitky stěžovatele podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. neshledává důvodné, z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle § 103 odst. 3 s. ř. s. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tudíž právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. července 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu