

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **L. M.**, zastoupené E. S., proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, zastoupenému JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. KÚOK/99950/2007/OSV-SP/150, č. j. KUOK 24308/2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 3. 2011, č. j. 38 Cad 8/2008 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 3. 2011, č. j. 38 Cad 8/2008 – 39, kterým soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2008, č. j. KUOK 24308/2008 (dále „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Hranice ze dne 6. 9. 2007, č. j. 18176/2007/HRN ve věci nepřiznání příspěvku na péči a uvedené rozhodnutí potvrdil.

V napadeném rozhodnutí dospěl žalovaný k tomuto závěru na základě posouzení stupně závislosti posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí ČR s pracovištěm v Ostravě (dále též „PK MPSV“), dle kterého nebyla žalobkyně osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu

nepotřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 12 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost. Posuzování zdravotního stavu žadatele pro účely příspěvku na péči a následně stanovení stupně závislosti je plně v kompetenci lékaře lékařské posudkové služby příslušného úřadu práce a PK MPSV a správní orgán je vázán jejich stanoviskem.

Žalobkyně v žalobě namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se žádným způsobem nevypořádal s námitkami v jejím odvolání, neuvedl blíže, kterých úkonů péče o vlastní osobu je schopna a kterých nikoliv. PK MPSV neprošetřila její zdravotní stav a schopnost úkonů na místě samém, žalovaný se ve svém rozhodnutí nevypořádal s otázkou, proč považuje posudek za úplný a přesvědčivý.

Krajský soud v Ostravě rozhodl o žalobě napadeným rozsudkem, jímž žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku vyšel ze zjištění, že žalovaný si pro své rozhodnutí vyžádal hodnocení zdravotního stavu žalobkyně u PK MPSV, avšak aniž by zpochybnil závěr vyjádření této komise o zdravotním stavu žalobkyně, a to zejména vzhledem k jejímu vyjádření ze dne 5. 3. 2008, závěr posudkové komise převzal. Vzhledem k tomu, že ve správním spise žalovaného nejsou založeny žádné lékařské zprávy a ani z vyjádření PK MPSV pro žalovaného nelze zjistit, z jakých podkladů komise vycházela, zda vůbec měla nálezy o zdravotním stavu žalobkyně k době, kdy hodnotila stupeň závislosti, nelze považovat posouzení PK MPSV pro žalovaného za natolik přesvědčivé, aby mohlo být v předložené podobě použito k rozhodnutí o věci samé.

Krajský soud se snažil sám došetřit zdravotní stav žalobkyně se zjištěním stupně závislosti, a proto nejdříve požádal PK MPSV o předložení posudku. Tento posudek byl soudu zaslán a soud dále vzhledem k námitkám žalobkyně požádal o nové zhodnocení zdravotního stavu PK MPSV, ta však věc soudu vrátila s odvoláním na ust. § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., neboť dle tohoto ustanovení nemá zákonnou kompetenci pro soudní řízení posuzovat zdravotní stav ve věci příspěvku na péči.

Krajský soud tak dospěl k závěru, že rozhodující důkaz pro rozhodnutí žalovaného – posudek PK MPSV nemá vůbec žádnou vypovídající hodnotu, neboť z něj není zjistitelné, jakými podklady pro svůj závěr posudková komise disponovala a je zcela v rozporu s námitkami, které ještě před vydáním napadeného rozhodnutí sdělila žalovanému zástupkyně žalobkyně.

Ze správního spisu není zjistitelné, zda byla žalobkyně a její zástupkyně o jednání vyrozuměny a zda měla tyto námitky posudková komise vůbec k dispozici.

Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s rozporem mezi závěrem posudkové komise a tvrzením zástupkyně žalobkyně ze dne 5. 3. 2008 o zhoršení zdravotního stavu žalobkyně.

Na základě těchto zjištění soud dospěl k závěru, že správní řízení je zatíženo vadou řízení, neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise, čímž došlo k vadě řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále „s. ř. s.“).

Bylo na žalovaném, aby posoudil vypovídající hodnotu posudku, žádal po posudkové komisi doplnění posudku, neboť je to žalovaný, kdo v odvolacím řízení o nároku na příspěvek rozhoduje.

Krajský soud v Ostravě tak vyhověl žalobkyni a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalovaného zavázal k tomu, aby v dalším řízení odstranil vady spočívající v nepřesvědčivosti posudku PK MPSV z důvodu nezjištění podkladů, z nichž komise při hodnocení vycházela a dále zejména k rozporu mezi tvrzením zástupkyně žalobkyně o zdravotním stavu žalobkyně před vydáním napadeného rozhodnutí.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že mu nepřísluší přezkoumávat zákonnost či dokonce správnost závěrů posudkových lékařů, respektive posudkové komise. K takovému přezkumu mu kromě zákonné pravomoci chybí i personální vybavení. Stěžovatel je v obdobném postavení jako správní soud, který, pokud by měl učinit závěr o zdravotním stavu odlišný od vydaných rozhodnutí, využívá cestu oslovení posudkových komisí, tj. sám krajský soud bez podkladu posudku posudkové komise neučiní závěr odlišný. Nejde o otázku, kterou by si byl správní soud nebo správní orgán schopen zodpovědět sám. Stěžovatel se domnívá, že správní soud by neměl přezkoumávat správnost takového podkladu, neboť závěr posudkové komise je možné napadnou samostatnou žalobou.

Stěžovatel zdůraznil, že posudek PK MPSV byl vypracován na základě odvolání žalobkyně, tedy se znalostí jejích námitek, přičemž oba posudky (rovněž lékaře LPS Úřadu práce) dospěly ke shodným závěrům.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti:

Městský úřad v Hranicích rozhodl o žádosti žalobkyně na základě sociálního šetření ze dne 12. 4. 2007 a posouzení stupně závislosti lékařem Lékařské posudkové služby Úřadu práce v Přerově ze dne 21. 8. 2007.

Dle závěru sociální pracovnice žalobkyně potřebovala pomoc nebo alespoň dohled u 15 úkonů péče o vlastní osobu, dle lékařské posudkové služby Úřadu práce v Přerově dne 21. 8. 2007 potřebovala pomoc v případě 7 úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti.

Stěžovatel si v odvolacím řízení pro své rozhodnutí vyžádal posouzení u posudkové komise MPSV s pracovištěm v Ostravě. Dle závěrů této komise bylo posouzení provedeno bez přítomnosti účastníka s tím, že nejde o osobu, která se podle § 8 zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nepotřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 12 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti.

Posudková komise MPSV, pracoviště v Ostravě, jejíž posudek ze dne 22. 2. 2008 si od ní soud přípisem vyžádal, uvedla, že u žalobkyně se jednalo o stav po cévní mozkové příhodně v listopadu 2003, ischemickou chorobu srdeční, stav po infarktu myokardu, hypertenzi, nefrosklerózu, osteoporózu, kompresivní zlomeninu těla Th12 a vleklý bolestivý páteřní syndrom. Pro kompresi obratle, ke které došlo v porotickém terénu staršího data – pád 14. 12. 2007, byla hospitalizována v lednu 2008 a přeložena k analgetické léčbě do LDN, kde pobývala i ke dni 22. 2. 2008. Při hospitalizaci je schopna na krátkou vzdálenost samostatné chůze s použitím francouzských holí, na WC zajde sama, její se sama, potřebuje pomoc s oblékáním, hygienou. V prosinci 2007 tak došlo ke zhoršení zdravotního stavu, avšak ke dni vypracování posudku tento stav ještě nelze hodnotit jako trvalý. Proto vzhledem k výsledkům sociálního šetření ze dne 12. 4. 2007 a na základě zdravotnické dokumentace praktické lékařky, z nálezů hospitalizace LDN z ledna 2007, chirurgického oddělení Hranice z 8. 1. – 21. 1. 2008, dospěla komise k závěru, že žalobkyně nezvládala koupání nebo sprchování, čištění nehtů, dodržování léčebného režimu, obstarávání služeb, obstarávání si potravin, vaření a ohřívání jednoduchých jídel, běžný úklid, v úhrnu tedy 7 úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnost.

Dle vyjádření zástupkyně žalobkyně ze dne 5. 3. 2008 po seznámení se s podklady pro rozhodnutí došlo u žalobkyně od doby, kdy žádala o příspěvek na péči, ke zhoršení zdravotního stavu, který spočívá v tom, že si sama bez pomoci nedojde na WC, má osteoporózou totálně zborcený obratel, který zúžil páteřní kanál a je z ní z 90% ležák.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel se v kasační stížnosti uchyluje k formalistické a pozitivistické argumentaci. V jejím důsledku žádné pochybení v řízení před správními orgány nepřipouští, neboť postupoval podle zákona a závěry posudkové komise nemohl nikterak hodnotit. V tom se však stěžovatel mýlí, neboť pomíjí obsahovou stránku věci.

Nejvyšší správní soud předesílá, že zákonná úprava (§ 28 odst. 2 ve spojení s § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách) k rozhodnutí stěžovatele v předmětné věci (v postavení odvolacího orgánu) vyžaduje, obdobně jako v řízení před správním orgánem I. stupně rozhodujícím o žádosti o příspěvek na péči, také jako podklad posouzení stupně závislosti osoby žadatele na pomoci jiné osoby. Stupeň závislosti pro účely odvolacího řízení posuzuje na žádost krajského úřadu MPSV, které má i pro tento účel zřízeny, resp. využívá, posudkové komise (§ 28 odst. 2 zákona o sociálních službách ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

Posudková komise MPSV je při posuzování stupně závislosti povinna vycházet ve smyslu § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách 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. Na takový posudek jako svou podstatou rozhodující důkaz je třeba

klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. To v posuzované věci platí především pro řízení před žalovaným správním orgánem, jako orgánem odvolacím, pro jehož řízení a rozhodnutí byl posudek vyžádán. Obdobně je pak třeba posuzovat požadavky na tento posudek kladené v případném soudním přezkumném řízení.

Posudek posudkové komise MPSV tak představoval v řízení před krajským úřadem rozhodující důkaz; nebylo-li jej možno považovat za 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), jak k němu stěžovatel přistupoval ve správním řízení, je na něj třeba nahlížet jako na kterýkoli jiný důkazní prostředek, proti němuž není přípustné podat žalobu ve správním soudnictví [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Především tedy pak jako takový podléhá hodnocení správního orgánu, jeho správnost není nikterak presumována; proto je třeba na něj klást požadavek přesvědčivosti a úplnosti, jak vykrystalizoval v letité judikatuře soudů rozhodujících ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení. K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán dospěje jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči. Hodnocení správních orgánů nepodléhají odborné lékařské závěry posudků, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti. Toto omezení však správní orgány nezbavuje povinnosti hodnotit ve správním řízení provedené důkazy a tudíž i správnost posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti. Samotný účastník pak musí mít možnost ve správním řízení se s posudkem seznámit, vznést k němu připomínky a námitky a navrhovat případně jeho doplnění.

Nejvyšší správní soud dále dodává, že v posuzovaném období posudkové komise MPSV podávající posudek pro účely odvolacího řízení před krajským úřadem nebyly nikterak omezeny v rozsahu či náležitostech posudku, který měly tomuto orgánu předložit (§ 116a zákona č. 582/1991 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2009 žádné takové omezení neupravoval).

V judikatuře zdejšího soudu již bylo konstantně vyloženo, že rozhodnutí o příspěvku na péči podléhá soudnímu přezkumu (srov. např. rozsudek ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49). Za této situace měl zákonodárce několik možností, jak zajistit přístup žadatele o dávku k soudu; v žádné z představitelných variant (jak známo, lze přezkoumat buď podklad rozhodnutí anebo jej začlenit do konečného rozhodnutí ve věci) však nelze použít takovou metodu regulace řízení před správními orgány, která jednak zabrání žadateli efektivně seznat podrobnosti posouzení jeho stupně závislosti, jednak neumožní soudu efektivní přezkum. Takovou metodou se ukázala úprava, podle níž posudkový orgánu sdělil orgánu rozhodujícímu o dávce jen jakýsi výsledek jeho úvahy, který není prakticky vůbec odůvodněn (z hlediska rozsahu požadovaného odůvodnění srov. rozsudek ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009 – 63), jak tomu bylo i v nyní projednávané věci, přičemž skutečný posudek zůstal skryt ve spisu orgánu posudkové služby, a to jak očím posuzované osoby, tak očím krajského úřadu - stěžovatele, který se se samotným posudkem neseznámil, pouze mechanicky převzal jeho závěry.

Krajský soud nadto shledal, jak bylo výše podrobně rekapitulováno, že posudek vyhotovený posudkovou komisí MPSV je nedostatečný.

Krajský soud uvedl, že posudek nemá vůbec žádnou vypovídající hodnotu, neboť je z něj nezjistitelné, jakými podklady pro svůj závěr posudková komise disponovala a je zcela v rozporu s námitkami, které ještě před vydáním napadeného rozhodnutí sdělila stěžovateli zástupkyně žalobkyně. Ze správního spisu není zjistitelné, zda byla žalobkyně a její zástupkyně o jednání vyrozuměny a zda měla tyto námitky posudková komise vůbec k dispozici.

Zdejší soud poznamenává, že nebylo na krajském soudu, aby hodnotil posudek posudkové komise MPSV, pokud si ho ve správním řízení neobstaral a 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), které ovšem stěžovatel po výtce nikterak neprovedl a nenaplnění těchto požadavků zakládá vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

K závěrům vyřčeným krajským soudem však zdejší soud uvádí, že spis skutečně neobsahuje podklady předepisované § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, z nichž měl vycházet posudek posudkové komise MPSV pro potřeby odvolacího řízení (absentuje např. zpráva o zdravotním stavu doložená nálezem ošetřujícího lékaře, výsledky funkčních vyšetření). Skutečnost, že tyto požadavky § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách byly respektovány, musí vyplývat z obsahu spisu, byť za využití pravidel ochrany údajů o zdravotním stavu posuzované osoby.

K úsudku o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán 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. V tomto směru námitky žalobkyně v odvolání, na něž poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti ve smyslu obeznámení se posudkové komise s jejich obsahem prostřednictvím podaného odvolání, v zásadě další tvrzení nepřinesly a byly posudkovou komisí zohledněny.

Naproti tomu zdejší soud musí souhlasit s krajským soudem v tom, že námitky žalobkyně vznesené dne 5. 3. 2008 před vydáním napadeného rozhodnutí by při znalosti skutečného posudku (zejména poznatky o zhoršení zdravotního stavu žalobkyně v prosinci 2007) a ve světle výše nastíněného výkladu o hodnocení posudků měly vést stěžovatele k tomu, aby si k námitkám žalobkyně vyžádal např. tzv. srovnávací posudek od jiného detašovaného pracoviště PK MPSV anebo požádal o doplnění posudku, tak jak jej k tomu v přezkoumávaném rozsudku zavázal krajský soud.

Z výše vyložených důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, který zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení, neboť bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítnul.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyni, která netvrdí, že by jí

v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. července 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu