

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **M. T.**, zastoupeného JUDr. Antonínem Hejdukem, zmocněncem, bytem Čs. armády 5, Příbram IV, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 20. 2. 2011, č. j. 050438/2010/KUSK, sp. zn. 050438/2010/KUSK/11, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2011, č. j. 2 Ad 25/2011 - 31,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2011, č. j. 2 Ad 25/2011 - 31, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný (respektive jeho právní předchůdce Krajský úřad Středočeského kraje) se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze, zrušujícího jeho rozhodnutí, jímž potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Příbram, kterým byla žadateli zamítnuta žádost o zvýšení příspěvku na péči a byl mu ponechán příspěvek ve výši 2000 Kč měsíčně.

[2] Žalobce podal dne 29. 9. 2009 u Městského úřadu v Příbrami (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o zvýšení příspěvku na péči s tím, že splňuje podmínky podle § 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, (dále jen „zákon o sociálních službách“) a z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při více než 12 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti posuzovaných podle § 9 zákona o sociálních službách. Správní orgán I. stupně žádosti nevyhověl s tím, že

vycházel z posouzení zdravotního stavu posudkovým lékařem Okresní správy sociálního zabezpečení Příbram, který se opíral o kompletní zdravotní dokumentaci žalobce, nález praktického lékaře a nálezy odborných lékařů.

[3] Za účelem posouzení odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně právní předchůdce žalovaného (ke změně příslušnosti orgánů došlo podle zákona č. 366/2011 Sb., čl. III, bod 32) požádal posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí o posouzení zdravotního stavu žalobce. Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „PK MPSV“) konstatovala, že žalobce je osobou, která se podle § 8 písm. a) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost). Žalobce však není osobou, která se podle § 8 písm. b) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), protože z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoci nikoli při více než 18 úkonech péče, ale jen při více než 12 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti (jedná se v tomto případě o 13 úkonů). Žalobce byl shledán kardiopulmonálně kompensovaný, orientovaný všemi kvalitami, zrak a sluch přiměřený věku, přiměřeného chování a komunikace, byla shledána poněkud zhoršená paměť v oblasti novopaměti. Po vaskulární mozkové příhodě je žalobce bez neurologických projevů deficitu. Po implantaci TEP Cox oboustranně, má dobrý rozsah pohyblivosti v kyčelních kloubech. Je schopný samostatné chůze i stoje o dvou francouzských holích. Právní předchůdce žalovaného shledal výsledek hodnocení sociálního šetření (a sice, že žalobce potřebuje každodenní pomoc při 28 úkonech) za výrazně nadhodnocený, neboť přechodné zhoršení pro dehydrataci upravené infusní léčbou v krátké době a stav po implantaci druhé TEP Cox s dobrou funkcí nelze považovat za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[4] Rozhodnutí právního předchůdce žalovaného (dále jen „žalovaný“) ze dne 20. 2. 2011 napadl žalobce žalobou k Městskému soudu v Praze. Namítal, že v posudku PK MPSV se posudková komise dostatečně nevypořádala se závěrem sociálního šetření provedeného Městským úřadem v Příbrami a v tomto směru své rozhodnutí řádně nezdůvodnila. Namítla dále, že žalovaný vycházel pouze ze závěrů obsažených v posudku PK MPSV a navrhoval, aby jeho zdravotní stav byl přezkoumán znalcem. Žalovaný navrhoval odmítnutí žaloby, neboť napadené rozhodnutí je dle něho vyloučeno ze soudního přezkumu a závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu žalobce. K charakteru sociálního šetření odkázal na důvodovou zprávu k příslušné právní úpravě a uvedl, že sociální šetření je podkladem pro posouzení stupně závislosti úřadem práce, nikoliv pro rozhodování o příspěvku, to závisí pouze na lékařském posouzení zdravotního stavu žalobce příslušným orgánem.

[5] Městský soud nejprve posoudil, že správní rozhodnutí ve věci nároku na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách je soudně přezkoumatelné, což vyplývá z běžné soudní praxe. V posuzovaném případě nemůže jít o nepřípustnou žalobu podle § 70 písm. d) zákona č. 150/2002, soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), neboť se nejedná o případ, kdy úkon správního orgánu závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob. Na druhou stranu však rozhodnutí o příspěvku na péči je závislé především na zdravotním posouzení soběstačnosti žadatele a rozsahu jeho závislosti na pomoci jiné fyzické osoby

podle § 8 zákona o sociálních službách, přičemž k posouzení zdravotního stavu a stupně závislosti je podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“) pro potřeby odvolacího správního řízení povolána Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Soudy pak posuzují, zda posudek PK MPSV a posudkového lékaře je vyčerpávající a zda byl zdravotní stav zjištěn náležitým způsobem a zda z tohoto zjištěného zdravotního stavu byly vyvozeny patřičné závěry. Městský soud vytkl žalovanému, že se opíral o závěry PK MPSV, ačkoli posudková komise nikterak nezdůvodnila, proč nevycházela ze závěru sociálního šetření a nevysvětlila, proč její posouzení je odlišné od tohoto sociálního šetření. Městský soud dospěl tedy k závěru, že zjištění skutkového stavu vyžaduje rozsáhlé doplnění, neboť napadené správní rozhodnutí nemá dostatečnou oporu ve spisech. Městský soud žalovaného zavázal k tomu, aby si nechal vypracovat nový posudek PK MPSV, v němž posudková komise podrobně rozvede jednotlivé lékařské zprávy, týkající se zdravotního stavu žalobce a podrobně zdůvodní, proč zaujala jiný názor týkající se stupně závislosti žalobce, než který zaujal Městský úřad v Příbrami, odbor sociálních věcí a zdravotnictví, při sociálním šetření. Teprve takto zpracovaný posudek PK MPSV bude moci být dostatečným podkladem pro rozhodnutí žalovaného. Z toho důvodu pak vydal rozsudek, jímž napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

[6] Proti tomuto rozsudku městského soudu brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Stěžovatel napadá závěry městského soudu s tím, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o dávkách sociální péče. Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že nemůže splnit povinnost, aby uložil PK MPSV dopracování posudku, neboť není PK MPSV nadřízen. K právnímu závěru městského soudu, že součástí posudku PK MPSV mělo být rozsáhleji zdůvodněno, proč se PK MPSV odchýlila od závěrů sociálního šetření, stěžovatel uvádí, že toto šetření je pouze podkladem pro posouzení stupně závislosti, nikoliv podkladem pro rozhodování o příspěvku. V posudku PK MPSV pak byly výsledky sociálního šetření vzaty v potaz. Posudek PK MPSV se pak řádně vypořádal s nálezy ošetřujících lékařů, s posouzením jednotlivých úkonů žalobce i s odvolacími námitkami žalobce, zdravotní stav byl tedy zjištěn dostatečně. Stěžovatel pak uvádí, že není oprávněn zkoumat odborné závěry PK MPSV.

[7] Poté, co Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o přípustnosti kasační stížnosti, přistoupil v rozsahu uvedených kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. k posouzení její důvodnosti.

[8] K námitce stěžovatele, že žaloba měla být odmítnuta, neboť je rozhodování o tomto typu dávek sociální péče vyloučeno ze soudního přezkumu, a dále, že jde o nepřípustnou žalobu podle § 70 písm. d) s. ř. s., neboť je napadené správní rozhodnutí závislé výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, Nejvyšší správní soud uvádí, že v jeho judikatuře již bylo konstantně vyloženo, že rozhodnutí o příspěvku na péči soudnímu přezkumu podléhá (srov. např. rozsudek ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citované v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz). Posudky, které pro správní řízení o příspěvku na péči podávají orgány posudkové služby, jsou sice pro konečné správní rozhodnutí určující, avšak obdobně jako v případě rozhodování o nárocích na invalidní důchod není možno vyloučit soudní přezkum správních rozhodnutí, v nichž se nárok na příslušnou dávku odvozuje od

zdravotního stavu žadatele o dávku. Stížnostní námitka stěžovatele, že měla být žaloba odmítnuta, tedy neobstojí a není důvodná.

[9] Podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách ve znění platném ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí: *„Při posuzování stupně závislosti osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení 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.“* Podle § 28 téhož zákona a podle § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení posuzuje stupeň závislosti pro účely odvolacího řízení PK MPSV. Posudek PK MPSV pak musí vyhovovat požadavkům úplnosti a přesvědčivosti. Nenaplnění těchto požadavků zakládá vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (v tomto ohledu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53). Takovýto posudek nemá charakter závazného stanoviska dle § 149 správního řádku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 - 59). Posudek PK MPSV představuje v řízení před žalovaným rozhodující důkaz; je na něj třeba nahlížet jako na kterýkoli jiný důkazní prostředek. 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 orgánů sociálního zabezpečení. K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán dospěje jen tehdy, pokud se PK MPSV 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 správnosti 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 1/2010 - 52).

[10] Nejvyšší správní soud s odkazem na právní úpravu platnou k datu vydání napadeného správního rozhodnutí uvádí, že výsledek sociálního šetření je pouze jedním z podkladů pro posuzování stupně závislosti osoby okresní správou sociálního zabezpečení. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na svou judikaturu (např. na rozsudek ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 Ads 116/2011 - 53) a uvádí, že rozdíly mezi závěry vyplývajícími ze sociálních šetření a závěry posudkových lékařů jsou nepochybné. Jedná se nicméně o zcela logický, a ostatně i poměrně běžný, jev, který je dán tím, že se posuzování závislosti těmito subjekty z podstaty věci odehrává na odlišném základě. Sociální pracovnice jsou v přímém kontaktu s posuzovaným, vycházejí ze svých poznatků získaných v souvislosti s návštěvou posuzovaného v jeho domácím prostředí a z rozhovoru s ním. Jejich závěry se tedy mohou do velké míry zakládat na subjektivních pocitech posuzovaného, zatímco posudkoví lékaři vychází výhradně z objektivně doloženého zdravotního stavu posuzované osoby ve spojení s konkrétní náplní jednotlivých zkoumaných úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti. Je pak zřejmé, že se závěry sociálního šetření a lékařských posudků mohou do určité míry lišit. Ostatně závěr ze sociálního šetření tvoří pouze jeden z podkladů pro posuzování závislosti posudkovými lékaři. Ani zákon tedy těmto dvěma posouzením nepřisuzuje stejnou míru relevance.

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že posudek PK MPSV v tomto případě naplňuje požadavky úplnosti, přesvědčivosti a celistvosti, které vyplývají z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53) a s ohledem na shora uvedené jej neznehodnocuje ani závěr o počtu úkonů, které stěžovatel nezvládá nebo zvládá pouze s pomocí či dohledem, jenž se odchyluje od závěrů sociálního šetření. Posudek posudkové komise MPSV představoval v řízení před krajským úřadem rozhodující důkaz. V řízení před městským soudem pak nebylo dostatečně prokázáno a v napadeném rozsudku dostatečně odůvodněno, že by tento posudek z pohledu požadavku na jeho úplnost, přesvědčivost a celistvost neobstál.

[12] Závěr městského soudu spočívající v tom, že PK MPSV je povinna odůvodnit, proč se ve svém posouzení odchýlila od výsledku sociálního šetření, tedy z důvodů výše uvedených neobstojí. Právě tento závěr vedl městský soud ke zrušení napadeného správního rozhodnutí. Na tomto základě tedy Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou a rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť shledal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[13] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. května 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda

senátu