

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **J. K.**, zast. Mgr. Petrem Kazderou, advokátem se sídlem Jiráskovo náměstí 159/10, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2015, č. j. MPSV-UM/12643/15/4S-MSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2016, čj. 20Ad 43/2015-62,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2016, čj. 20Ad 43/2015-62, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ČR ze dne 18. 5. 2015, čj. MPSV-UM/12643/15/4S-MSK, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Odměna advokáta Mgr. Petra Kazdery v řízení o žalobě se určuje ve výši 7865 Kč.

IV. Ustanovenému zástupci Mgr. Petru Kazderovi, advokátovi, se v řízení o kasační stížnosti přiznává odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 1573 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

[1] Žalobkyně (dále též "stěžovatelka") žádala přiznání příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, z důvodu její závislosti na pomoci jiné fyzické

osoby. Tento příspěvek jí rozhodnutím Úřadu práce – Krajská pobočka v Ostravě, kontaktní pracoviště Ostrava (dále jen "úřad práce") ze dne 1. 11. 2013 nebyl přiznán. Žalovaný jako odvolací orgán potvrdil správnost toto rozhodnutí a odvolání dne 13. 3. 2014 zamítl. Žalobkyně podala stížnost ministryni práce a sociálních věcí, která vydala dne 11. 9. 2014 rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení o zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci k dalšímu řízení.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 5. 2015 změnil původní rozhodnutí úřadu práce tak, že žalobkyni přiznal příspěvek na péči ve výši 800 Kč měsíčně pro lehkou závislost. Podle tohoto rozhodnutí se jedná o osobu, která je podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách závislá na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a není schopna zvládat čtyři životní potřeby. Krajský soud žalobu podanou žalobkyní proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

II. Správní řízení a řízení před krajským soudem

[3] Původní žádost o příspěvek na péči podala stěžovatelka 10. 7. 2013. Správní orgán si vyžádal k jejímu posouzení posudek o zdravotním stavu, který vypracoval lékař OSSZ Ostrava dne 7. 10. 2013, na základě podkladů – nálezů odborných lékařů, předchozí dokumentace OSSZ a záznamu ze sociálního šetření, bez vyšetření stěžovatelky. Podle tohoto posudku potřebovala stěžovatelka z důvodu nepříznivého zdravotního stavu pomoc při dvou základních potřebách - péče o domácnost a osobní aktivita. Dalším podkladem pro rozhodnutí bylo sociální šetření ze dne 26. 8. 2013, které vypracovala sociální pracovnice na základě osobní návštěvy u stěžovatelky. Žádost o příspěvek byla s odkazem na zmíněné podklady zamítnuta, neboť pro přiznání nejlehčí stupně závislosti je podmínkou nezvládání nejméně tří základních potřeb.

[4] V odvolacím řízení byl dne 18. 2. 2014 vypracován posudek posudkovou komisí MPSV. Komise vycházela ze zdravotní dokumentace a lékařských zpráv, stěžovatelka nebyla osobně vyšetřena. Podle závěru posudku stěžovatelka nezvládala základní potřeby orientace a péče o domácnost, zejména pro těžkou nedoslýchavost, prakticky až hluchotu obou uší.

[5] Po zrušení rozhodnutí o odvolání si žalovaný vyžádal nové posouzení stupně závislosti u posudkové komise MPSV v Ostravě. Posouzení proběhlo dne 20. 1. 201, posudek byl následně doplněn 23. 4. 2015, opět bez přítomnosti a osobního vyšetření stěžovatelky. Komise dospěla k závěru, že stěžovatelka pro dlouhodobě nepříznivý stav způsobený úplnou hluchotou obou uší nezvládá čtyři základní životní potřeby: orientaci, komunikaci, osobní aktivity a péči o domácnost.

[6] Stěžovatelka v žalobě namítla, že při posouzení stupně závislosti nebylo přihlédnuto k nezvládání fyziologické potřeby. V záznamu ze sociálního šetření z roku 2013 je uvedeno, že trpí silným únikem moči a užívá celodenně inkontinenční vložky. Tyto problémy jsou potvrzeny lékařským nálezem urologického oddělení Vítkovické nemocnice ze dne 13. 6. 2014. Z důvodu neudržení moči a stolice se raději zdržuje doma.

pokračování

Při vydání napadeného rozhodnutí k tomu žalovaný nepřihlédl. K nezákonnosti došlo v důsledku velkého časového odstupu mezi vydáním lékařských nálezů a konečného rozhodnutí, a také proto, že stěžovatelka nebyla osobně vyšetřena.

[7] Krajský soud připustil, že přítomnost posuzované osoby při jednání posudkového orgánu by měla být pravidlem, zejména tehdy, pokud dochází ke značnému časovému odstupu mezi jednotlivými posudkovými hodnoceními. Odkázal na Metodický pokyn ředitele odboru posudkové služby pro posudkové komise MPSV ze dne 27. 10. 2014 (dále jen "metodický pokyn"), podle kterého je takovým časovým odstupem doba šesti měsíců. Dospěl však k závěru, že v případě stěžovatelky nebyla její nepřítomnost u jednání posudkové komise natolik závažným pochybením, pro které by bylo nutno napadené rozhodnutí zrušit.

[8] Podle krajského soudu stěžovatelka nezvládala výkon fyziologické potřeby již od roku 2008. Ve zprávě ze sociálního šetření je uvedeno, že trpí silným únikem moči, používá inkontinenční vložky. Inkontinence je zmíněna i ve zprávě praktické lékařky MUDr. D. ze dne 27. 9. 2013. Stěžovatelka nepředložila správnímu orgánu ke zvládání fyziologické potřeby jiný důkazní prostředek. Lékařské nálezy ze spisu PK MPSV z odborné ambulance ORL a z interní ambulance neobsahují žádnou informaci o inkontinenci. Krajský soud zmiňuje zprávy z urologické ambulance Vítkovické nemocnice z 3. 9. 2009, 11. 6. 2010 a 9. 9. 2010, uvádí k nim, že "obsahují zprávu a vypsání poukazů na inkontinenční pomůcku". Až v řízení před krajským soudem stěžovatelka předložila zprávu z urologického oddělení Vítkovické nemocnice ze dne 13. 6. 2014, podle které inkontinence moči trvá, a vyjádření praktické lékařky MUDr. D. ze dne 2. 7. 2015, které problémy s inkontinencí potvrzuje. Samotnou neúčastí stěžovatelky u jednání posudkové komise nedošlo k neobjektivnímu zhodnocení základní životní potřeby výkonu fyziologické potřeby. Krajský soud uvedl, že se ztotožnil se závěrem, podle kterého je stěžovatelka schopna tuto základní životní potřebu zvládat, neboť je schopna používat hygienické pomůcky. Její přítomnost u jednání komise by sice byla vhodná, ale není to důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Bylo by příliš formalistické, pokud by toto rozhodnutí bylo zrušeno pouze z důvodu, že komise nemohla stěžovatelku vyšetřit ve vztahu k nezvládání úkonu fyziologické potřeby.

[9] Krajský soud nevyhodnotil jako zásadní pochybení ani absenci posudkového spisu OSSZ a zdravotní dokumentace při vypracování doplňujícího posudku ze dne 23. 4. 2015. Posudkový spis PK MPSV obsahoval všechny nálezy, které stěžovatelka komisi zaslala, již vypracované posudky a mnoho lékařských nálezů ve fotokopii. Podle krajského soudu byla komise schopna vypracovat doplnění posudku i bez posudkového spisu OSSZ a bez zdravotní dokumentace praktické lékařky.

III. Kasační stížnost

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nesprávné právní posouzení otázky v předcházejícím řízení a dále vady řízení spočívající v tom, že správní orgán vycházel

v napadeném rozhodnutí ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisech, a při jejím zjišťování byl porušen zákon takovým způsobem, který ovlivnil zákonnost.

[11] Posudek PK MPSV ze dne 20. 1. 2015, doplněný dne 23. 4. 2015, stěžovatelka považuje za neúplný a nepřesvědčivý. Ačkoliv posudek obsahuje výčet podkladů, ze kterých posudková komise vycházela, tyto podklady nebyly adekvátní a dostatečné k posouzení skutečného stupně závislosti žalobkyně, zejména pro velký časový odstup od jejich vydání a jednání komise. Lékařské zprávy a nálezy byly z období od 5. 1. 2012 do 27. 9. 2013, sociální šetření proběhlo dne 26. 8. 2013. Posudková komise MPSV posuzovala stav závislosti stěžovatelky v lednu a dubnu 2015, tedy s dlouhým odstupem, který zpochybňuje přesvědčivost podkladů v době vydání napadeného rozhodnutí.

[12] Krajský soud vytkl stěžovatelce, že nepředložila správnímu orgánu důkazní prostředek ohledně inkontinence, který by zpochybnil zjištění ze sociálního šetření či nálezu praktické lékařky. Stěžovatelka k této argumentaci namítá, že objektivní zjištění jejího zdravotního stavu měli provést posudkoví lékaři. Ti nejsou závislí na tom, jak hodnotí svůj zdravotní stav posuzovaný, musí zjistit skutečný stav žadatele o příspěvek na péči.

[13] Posudková komise si měla vyžádat nové sociální šetření, neboť opět s ohledem na velký časový odstup od jeho provedení nemohlo mít vypovídací hodnotu o zdravotním stavu stěžovatelky v době vydání napadeného rozhodnutí. Postup žalovaného je v rozporu s Metodickým pokynem, podle jehož čl. 3 odst. 7 má být provedeno nové sociální šetření v případě, kdy správní orgán posuzuje zdravotní stav s odstupem více než 6 měsíců od původního sociálního šetření. Napadené rozhodnutí bylo vydáno téměř 17 měsíců po provedení sociálního šetření dne 26. 8. 2013. Tento dlouhý časový odstup a vysoký věk stěžovatelky odůvodňuje předpoklad, že při novém sociálním šetření by byly zjištěny skutečnosti o změně jejího zdravotního stavu.

[14] Stěžovatelka dále namítá, že ji měla PK MPSV osobně vyšetřit, tento požadavek není přílišným formalismem, jak ho označil krajský soud. Odkazuje přitom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 125/2011. V případě stěžovatelky existovaly objektivní okolnosti - časový odstup od vydání lékařských zpráv a sociálního šetření, pro které měla posudková komise přistoupit k osobnímu vyšetření.

[15] Napadené rozhodnutí žalovaného měl krajský soud zrušit též pro absenci posudkového spisu OSSZ při vypracování doplňujícího posudku. Posudková komise nejednala při doplnění posudku ve stejném složení, jako při původním posouzení dne 20. 1. 2015, což krajský soud opomenul zohlednit.

[16] Z uvedených důvodů navrhla stěžovatelka napadený rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[18] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky pro projednání kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů. Ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Stěžovatelka své námitky podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., obsahově však odpovídají důvodům dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Námitka neúplného nebo nepřesvědčivého posouzení zdravotního stavu stěžovatelky v řízení o dávkách podmíněných zdravotním stavem se podle judikatury Nejvyššího správního soudu posuzuje jako námitka jiné vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, čj. 4 Ads 13/2003-54, ze dne 3. 4. 2013, čj. 6 Ads 158/2012-24, nebo ze dne 13. 11. 2013, čj. 6 Ads 45/2013-25). Podle stejného ustanovení lze též namítat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[20] Stěžovatelka námitku nedostatečnosti a nepřesvědčivosti posudku PK MPVS z důvodu zhodnocení podkladů vydaných s velkým časovým odstupem řádně uplatnila v žalobě v řízení před krajským soudem. Krajský soud tuto námitku zmínil v narativní části rozhodnutí. V samotném odůvodnění pod bodem 17 uvedl, že hodnotil, zda posudek posudkové komise ze dne 20. 1. 2015 je vzhledem k délce správního řízení přesvědčivý a úplný. Následuje však pouze konstatování, že „*soud nemá pochybnost o odbornosti posudkové komise a její způsobilosti hodnotit omezení způsobené onemocněním žalobkyně ve vztahu k právní úpravě příspěvku na péči. Soud posudek, jak již ostatně vyznělo z výše uvedeného, nezpochybnil a přisvědčil žalovanému správnímu orgánu, že rozhodl na základě úplného zjištění skutkového stavu věci*“. V předchozích částech odůvodnění se však krajský soud posouzení důsledku časového odstupu od vydání podkladových zpráv na přesvědčivost a úplnost posudku nevěnoval a nezaujal k němu žádný závěr. Výčet zpráv citoval v bodu 16, v němž dospěl k závěru, že posudková komise měla při posouzení k dispozici dostatek odborných nálezů, aniž hodnotil dobu jejich vydání a vliv časového odstupu na jejich aktuálnost a vypovídací hodnotu. Krajský soud tedy opomenul vypořádat řádně uplatněnou námitku a jeho rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné.

[21] Další námitka se týkala hodnocení zvládnutí základní životní potřeby výkonu fyziologické potřeby. Podle přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. základní životní potřebu výkonu fyziologické potřeby (písm. g/) zvládne osoba, která je schopna včas používat WC, vyprázdnit se, provést očistu, používat hygienické pomůcky.

[22] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem krajského soudu, podle něhož nepředložila správním orgánům k hodnocení zvládání uvedené potřeby dostatečné důkazní prostředky. Nejvyšší správní soud na základě obsahu posudků PK MPSV dospěl k názoru, že zvládání výkonu fyziologické potřeby nebylo ve správním řízení dostatečně a přesvědčivě vyhodnoceno, a tento nedostatek nelze přičítat stěžovatelce. Přestože v podkladových lékařských zprávách (zpráva MUDr. D. ze dne 27. 9. 2013, z urologické ambulance Vítkovické nemocnice ze dne 3. 9. 2009, 11. 6. 2010, 9. 9. 2010) a v záznamu ze sociálního šetření je inkontinence zmíněna, posudek PK MPSV se ke zvládání této životní

potřeby ve vlastním posudkovém hodnocení nijak nevyjádřil. NSS se ztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že odpovědnost za úplnost posudkového hodnocení nese posudková komise a potažmo správní orgán, který na základě posudku vydává rozhodnutí. Pokud je v lékařských zprávách, které jsou posudkové komisi předloženy, zmíněna skutečnost, která může ovlivnit zvládání některé z životních potřeb, je komise v případě vypracování posudku pro řízení o dávce o péči povinna ji řádně vyhodnotit. V souladu s čl. 3, bod 11/ metodického pokynu se PK MPSV v posudkovém hodnocení se musí vyrovnat se všemi posudkově významnými údaji uváděnými ve shromážděné podkladové dokumentaci, tj. lékařskými nálezy, sociálním šetřením, posudkem lékaře OSSZ, a to jak s těmi, které akceptuje, tak i s těmi, které nejsou komisí akceptovány. To v projednávané splněno nebylo.

[23] Krajský soud uvedl, že stěžovatelka měla být posudkovou komisí v tomto směru vyšetřena, avšak toto pochybení nevyhodnotil jako vadu, která by zpochybnila posudkové hodnocení, neboť podle jeho názoru nedošlo k neobjektivnímu zhodnocení základní životní potřeby výkonu fyziologické potřeby. NSS však ze správního spisu ověřil, že hodnocení této potřeby není v žádném z posudkových závěrů PK MPSV obsaženo. Inkontinence je zmíněna pouze v diagnostickém souhrnu a v konstatování obsahu podkladů, není však ve vztahu ke zvládání životní potřeby výkonu fyziologické potřeby hodnocena. NSS připouští, že stěžovatelka nezvládání této potřeby ve svých podáních nezdůraznila. Jak je však uvedeno výše, za úplnost a přesvědčivost posudku odpovídá posudková komise; je povinna spolehlivě zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Za situace, kdy PK MPSV měla k dispozici lékařské zprávy, z nichž většina z nich byla vydána s několikaměsíčním či dokonce několikaletým odstupem, a od sociálního šetření uběhlo cca 17 měsíců, nelze požadavek na osobní vyšetření stěžovatelky považovat za přílišný formalismus. Její přítomnost při jednání PK MPSV byla namístě i z důvodu, že nebyla posudkovým lékařem osobně vyšetřena ani jednou v průběhu celého řízení. Jejím vyšetřením bylo možné ověřit její objektivní stav ke dni vydání rozhodnutí a též verifikovat údaj, zda odborné lékařské zprávy byly pro posouzení příspěvku na péči dostatečně aktuální či nikoliv.

[24] NSS přisvědčil též námitce, že ve věci mělo být před vydáním napadeného rozhodnutí provedeno nové sociální šetření. Podle čl. 3 bodu 7 metodického pokynu se provedení nového sociálního šetření doporučuje vyžádat u odvolacího správního orgánu, zejména pokud od šetření provedeného na prvním stupni správního řízení uplynulo více než 6 měsíců a je důvodné předpokládat, že sociální šetření přinese nové skutečnosti. Sociální šetření bylo u stěžovatelky provedeno dne 26. 8. 2013, napadené rozhodnutí je zde dne 18. 5. 2015. Takto dlouhý časový odstup již sám o sobě odůvodňuje předpoklad, že sociální šetření přinese nové skutečnosti. Je logické předpokládat, že zvládání životních potřeb se u stěžovatelky s přibývajícím věkem vyvíjí a je nezbytné ověřit aktuální stav ke dni vydání rozhodnutí.

[25] Stěžovatelka namítla nezákonnost postupu posudkové komise při vypracování doplňujícího posudku, který spatřovala v absenci posudkového spisu OSSZ. Krajský soud v prvním odstavci strany 9 svého rozhodnutí vypsal podklady, které měla posudková komise dne 23. 4. 2015 k dispozici a označil je za dostatečné. Nejvyšší správní soud k tomuto závěru nemá výhrady, neboť doplnění se týkalo pouze vyhodnocení lékařské

pokračování

zprávy MUDr. V. z ambulance ORL. Nezvládání některých životních potřeb kvůli poruše sluchu posudková komise nezpochybnila, měla k ní dostatek lékařských podkladů a z námitky stěžovatelky není zřejmé, jaké podklady ze spisu OSSZ měly být při doplnění posudku zhodnoceny.

[26] Lze přisvědčit tomu, že krajský soud se výslovně nevyjádřil k námitce odlišného složení komise při doplnění posudku. Stěžovatelka svou námitkou napadala zejména způsobilost nového člena komise, MUDr. P.. Krajský soud uvedl, že nemá pochybnosti o odbornosti posudkové komise a její způsobilosti hodnotit zdravotní stav stěžovatelky, což lze považovat za vypořádání vznesené námitky.

V. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud na základě uvedených údajů dospěl k závěru, že posudek PK MPSV, na jehož základě žalovaný vydal napadené rozhodnutí, byl nepřesvědčivý a neúplný. Rozhodnutí žalovaného tedy bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, a Městský soud v Praze měl napadené rozhodnutí žalovaného zrušit. Kasační stížnost je tedy důvodná a NSS napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 zrušil.

[28] Vzhledem k tomu, že již před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného a krajský soud nemůže nedostatky posudkového posouzení nijak změnit a napravit, Nejvyšší správní soud využil možnosti dané § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil zároveň i rozhodnutí žalovaného, kterému je vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný je povinen v něm rozhodnout na základě zjištěného skutkového stavu, který nevzbuzuje důvodné pochybnosti.

[29] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení.

[30] V řízení o žalobě byla vyčíslena odměna advokáta Mgr. Petra Kazdery ve výši 7 865 Kč. Vzhledem k tomu, že rozsudek krajského soudu se ruší, NSS nahradil z důvodu právní jistoty výrok o odměně advokáta v řízení před krajským soudem. Odměna byla zástupci krajským soudem již vyplacena, tento výrok nezakládá nárok na její opětovné uhrazení.

[31] Ustanovený zástupce vyčíslil náklady na zastoupení v řízení o kasační stížnosti ve výši 1573 Kč. Tvoří ji jeden úkon právní služby [podání kasační stížnosti - § 9 odst. 2, § 7 bod 3, § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], v hodnotě 1000 Kč. K tomu je třeba připočíst režijní paušál ve výši 300 Kč. Celková částka 1300 Kč se zvyšuje o částky odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %. Celkem tedy činí náklady řízení před Nejvyšším správním soudem 1573 Kč. Tuto částku soud zástupci vyplatí ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 7. prosince 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu