

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Rychlého, v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. JUDr. Alexandrem Belicou, advokátem se sídlem Smetanovo náměstí 1180/7, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2016, č. j. MPSV-2016/224954-923, sp. zn. SZ/MPSV-2016/66789-923, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 6. 2017, č. j. 18 Ad 2/2017 – 54,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 6. 2017, č. j. 18 Ad 2/2017 – 54, **se** ve výroku I. a II. **zrušuje**.

II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 21. 10. 2016, č. j. MPSV-2016/224954-923, sp. zn. SZ/MPSV-2016/66789-923, **se zrušuje** a **věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Ustanovenému zástupci JUDr. Alexandru Belicovi, advokátu se sídlem Smetanovo náměstí 1180/7, Ostrava, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **2 600 Kč**. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce ČR – Krajské pobočky v Ostravě ze dne 29. 2. 2016, č. j. 20204/2016/OPA a

toto rozhodnutí potvrzeno. Žalovaný své rozhodnutí opřel o posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise“), pracoviště Ostrava, která dne 19. 8. 2016 dospěla k závěru, že stěžovatel se podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“), považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I. (lehká závislost) Tento závěr potvrdila i v doplňujícím posudku ze dne 21. 9. 2016.

[2] Předmětem sporu je otázka, zda správní orgány a krajský soud vycházely ze správně zjištěného skutkového stavu.

[3] Krajský soud provedl důkaz napadeným rozhodnutím žalovaného, obsahem připojeného správního spisu žalovaného, správním spisem Úřadu práce ČR – Krajská pobočka v Ostravě sp. zn. ÚP/58628/2015/SS, č. j. 90804/2015/OPA, posudkovým spisem stěžovatele vedeným u OSSZ Opava, spisovou dokumentací vyžádanou od posudkové komise – pracoviště Ostrava, stěžovatelem předloženým nálezem a stanoviskem Vyšší posudkové komise ve Splitu v řízení druhého stupně ze dne 27. 10. 2016 v českém překladu, zdravotním posudkem Vyšší posudkové komise Ministerstva ve druhém stupni řízení ze dne 20. 1. 2017, rovněž v českém překladu a poté dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

[4] Ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, tj. 21. 10. 2016 měl žalovaný posudkem posudkové komise najisto postaveno, že u stěžovatele šlo o osobu starší 18 let věku, která se podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I. (lehká závislost).

[5] Stěžovatel k uvedenému datu (shodně se závěrem posudku OSSZ v Opavě ze dne 29. 2. 2016) nezvládal tři základní životní potřeby a to péči o zdraví, osobní aktivity a péči o domácnost. Zhodnocením shora citovaných listinných důkazů dospěl krajský soud k závěru, že posudek posudkové komise je dostatečně úplný a přesvědčivý. Vyplývá z něj, že posudková komise hodnotila soběstačnost stěžovatele v péči o vlastní osobu při jeho dominantním zdravotním postižení, kterým je obsedantně kompulzivní porucha a onemocnění z okruhu schizofrenie – reziduální schizofrenie.

[6] Stěžovatel k důkazu předložil v českém překladu posudek chorvatského správního orgánu Vyšší posudkové komise Ministerstva ve druhém stupni řízení, který byl vyhotoven 20. 1. 2017, a ve kterém se uvádí diagnóza reziduální schizofrenie, těžká invalidita IV. stupně a to, že se stěžovatel na reziduální schizofrenii léčil od roku 2012. Má autistický vzorec chování, přítomen je také obsah bludu, heterodestruktivní potencionál a je sociálně izolován. Stěžovatel je závislý na pomoci jiné fyzické osoby při vykonávání denních životních a psychosociálních potřeb, které vyžadují v jeho případě intenzivní pomoc v průběhu celého dne ve všech aktivitách a je úplně závislý na péči.

[7] Veškeré předložené zprávy a posudky se shodují v názoru na invaliditu stěžovatele i na rozhodující příčinu jeho dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, jíž je reziduální schizofrenie a obsedantně kompulzivní porucha. Chorvatský posudek je odlišný v tom, že považuje stěžovatele za „úplně závislého na péči“.

[8] Krajský soud k tomuto posudku uvedl, že kromě toho, že jde pouze o blíže neodůvodněný závěr (ve zprávě není sebemenší zmínka, podle jakých konkrétních hodnotících kritérií k němu chorvatský posudkový orgán dospěl), je v posuzované věci nutno především vycházet z toho, že řízení o příspěvku na péči bylo zahájeno podáním žádosti u příslušné krajské pobočky Úřadu práce ČR a že oba správní orgány při svém rozhodování vycházely ze shodných posudků vypracovaných na základě právní úpravy České republiky, zejména zákona o sociálních službách a jeho prováděcí vyhlášky č. 505/2006 Sb. v platném znění.

[9] Posudková komise řádně zdůvodnila zvládání základních životních potřeb namítaných v žalobě. Z posudku je zjistitelné, že se na něm kromě posudkového lékaře podílel další odborný lékař – psychiatr, tedy lékař z oboru nemocí, která je dominantní v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu stěžovatele.

[10] Krajský soud proto považoval žalobní námitky spočívající v nezvládání dalších základních životních potřeb a v odlišném hodnocení závislosti na pomoci jiné fyzické osoby učiněném chorvatským posudkovým orgánem za nedůvodné a nepřistoupil na návrh zástupce, aby byl v řízení vypracován znalecký posudek, v němž by měl být hodnocen odlišný závěr posudkové komise a chorvatského posudkového orgánu co do stupně závislosti stěžovatele na pomoci jiné fyzické osoby.

[11] Poukázal-li stěžovatel v závěru žaloby na to, že v jeho případě došlo k porušení předpisů EU v oblasti sociálního zabezpečení, neboť české orgány mu všechno vzaly, pak ani tuto žalobní námitku není možno považovat za důvodnou. Předmětem žalobou napadeného rozhodnutí bylo potvrzení nároku na příspěvek na péči a jeho výši, nikoliv otázka zastavení výplaty této dávky v důsledku ukončení stěžovatelova zdravotního pojištění v ČR z důvodů bydliště v jiném státě EU než ČR, tj. v Chorvatsku, o čemž se žalovaný zmínil v závěru odůvodnění svého rozhodnutí. Na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí rovněž nemohou mít vliv ani namítané průtahy v průběhu správního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[12] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[13] Namítá, že krajský soud neprovedl důkaz navržený u jednání dne 1. 6. 2017 ke zkoumání důvodů rozdílných závěrů chorvatských a českých posudkových orgánů při posuzování závislosti stěžovatele na pomoci jiné osoby znalecky. Jeho závislost na pomoci jiné osoby je nutno posuzovat s přihlédnutím k jeho psychickému onemocnění.

[14] Připomíná, že posudkové orgány obou států shodně konstatovaly jeho psychické onemocnění, které krajský soud nesprávně vyhodnotil. Ten vzal za prokázané, že se u stěžovatele jedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, v důsledku kterého potřebuje pomoc při třech základních životních potřebách. Z jeho odůvodnění však není zřejmé, jaké právní úvahy soud vedl, a proč dospěl k výše uvedeným závěrům.

[15] Soud postupoval čistě mechanicky. Posudek posudkové komise, na který odkazuje, zhodnotil formálně. Zabýval se pouze tím, z jakých podkladů posudková komise vycházela, zda posudek obsahuje i nálezy, na které poukazoval stěžovatel. Nezabýval se však tím, zda jsou závěry posudku dostatečně přesvědčivé i ve všech souvislostech. Neuvedl, proč tuto skutečnost nevyhodnotil, pouze ji konstatoval, v důsledku čehož vyvodil nesprávné skutkové a právní závěry.

[16] Nejvyšší správní soud judikoval, že krajské soudy při přezkoumání rozhodnutí o přiznání příspěvku na péči mají zkoumat konkrétní postup správních orgánů a obsah spisového materiálu, přičemž se především zkoumá úplnost, celistvost a přesvědčivost posudku posudkové komise. Takový posudek je totiž v řízení stěžejním důkazem.

[17] Soudem hodnocený posudek vykazuje pochybnosti. Posudková komise hodnotí závěry chorvatských lékařů čistě subjektivně, aniž by blíže zdůvodnila, které jejich závěry neodpovídají českým lékařským zprávám. Je přesvědčen, že posudková komise mohla požádat chorvatský partnerský orgán o provedení sociálního šetření, pokud nevzala v úvahu jejich zjištění o jeho závislosti na jiné osobě, a sama vyhodnotila jeho jednání při jednotlivých posuzovaných schopnostech jako jedince způsobilého a fyzicky psychicky schopného se o sebe postarat.

[18] Pokud by posudková komise nechala provést alespoň sociální šetření, mohla se sama přesvědčit o schopnostech stěžovatele při zvládání základních životních potřeb. Ostatně na našem území tak posudková komise běžně činí, takže jakkoliv se jedná o stát Evropské unie, není vyloučeno, aby tak učinila i v tomto případě dožádaným partnerským úřadem. Je povinností posudkové komise podrobně odůvodnit své závěry a je-li zde důkaz, se kterým se komise neztotožní, musí přesvědčivě odůvodnit, jakým způsobem dospěla k závěru, že jde o důkaz, který je nadbytečný nebo nepřesvědčivý.

[19] Posudková komise zejména nehodnotila zjištění a závěry chorvatských lékařských institucí, že stěžovatel má „autistický vzorec chování, přítomen je také obsah bludů, heterodestruktivní potenciál a je sociálně izolován“. Nehodnotila, že podle chorvatských posudkových orgánů je závislý na pomoci jiné fyzické osoby při vykonávání denních životních a psychosociálních potřeb, které vyžadují v jeho případě intenzivní pomoc v průběhu celého dne ve všech aktivitách, a že je úplně závislý na péči.

[20] Krajský soud v Ostravě měl proto doplnit dokazování alespoň v navrhovaném směru, případně měl vyzvat posudkovou komisi k doplnění posudku a mohl jí uložit zhodnotit a zdůvodnit její závěry s přihlédnutím k celkovému zdravotnímu stavu stěžovatele, jak plyne z posudků lékařských a posudkových orgánů. Neučinil-li tak, vycházel při svém rozhodování z neúplně zjištěného skutkového stavu a jeho rozhodnutí je po skutkové i právní stránce nesprávné.

[21] Z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, nevrátí-li však věc k doplnění skutkového stavu přímo správnímu orgánu.

[22] Žalovaný se v soudem poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[24] Krajský soud pochybil již tím, že se spokojil se závěry posudkové komise, která pro hodnocení závislosti stěžovatele na péči jiné osoby, neměla dostatek podkladů. Dále pochybil v tom, že se nepokusil odstranit rozpory mezi závěry českých a chorvatských posudkových orgánů, resp. neuložil odstranění těchto rozporů žalovanému. Z posudku chorvatských orgánů je zcela zřejmé, že stěžovatel byl uznán závislý na trvalé péči v plném rozsahu.

[25] Příspěvek na péči (dále jen „příspěvek“) se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách se osoba starší 18 let věku považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve a) stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby, b) stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb, c) stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb, d) stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.

[26] V § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách je uveden seznam hodnocených základních životních potřeb: a) mobilita, b) orientace, c) komunikace, d) stravování, e) oblékání a obouvání, f) tělesná hygiena, g) výkon fyziologické potřeby, h) péče o zdraví, i) osobní aktivity, j) péče o domácnost. Jejich podrobnější vymezení uvádí příloha č. 1 k vyhlášce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 505/2006 Sb. (dále jen „citovaná vyhláška“).

[27] Schopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti se hodnotí v přirozeném sociálním prostředí a s ohledem na věk fyzické osoby. Za neschopnost zvládání základní životní potřeby se považuje stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké, kdy i přes využívání zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využívání běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku nelze zvládnout životní potřebu v přijatelném standardu (§ 1 odst. 4 citované vyhlášky).

[28] Při posuzování stupně závislosti osoby vychází úřad práce ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeby osoby, popř. z výsledku funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Ze stejných kritérií při posuzování vychází i posudková komise. Na

takový posudek, jako svou podstatou rozhodující důkaz pro rozhodnutí ve věci, je třeba klást požadavek úplnosti, přesvědčivosti a objektivity.

[29] Projednávaná věc je specifická v tom, že stěžovatel žije v Chorvatsku a jeho dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav mu neumožňuje podrobit se sociálnímu šetření a zdravotní prohlídce posudkových lékařů v České republice. Tiskopis E 213 – žádost o podrobnou lékařskou prohlídku primárně slouží pro potřeby žadatele o invalidní důchod. Z obsahu tohoto tiskopisu založeného ve správním spisu žádné relevantní informace ve vztahu k zvládání základních životních potřeb stěžovatele vyčíst nelze.

[30] Stěžovatel jak v odvolání, tak v žalobě tvrdil, že kromě uznaných nezvládaných základních životních potřeb (péči o zdraví, osobní aktivity a péči o domácnost) nezvládá rovněž základní životní potřebu mobility, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu a výkon fyziologické potřeby. Tomu odpovídá závěr chorvatského posudkového orgánu, který uvedl, že stěžovatel je zcela závislý na péči jiné osoby. Žádný z posudkových lékařů, a to jak z logiky věci českých, tak ale ani z chorvatských (z formuláře E 213 je zřejmé, že vzhledem k závažnému zdravotnímu stavu stěžovatele, byl posudek poskytnut jen na základě lékařské dokumentace bez prohlídky pojištěnce) stěžovatele osobně neviděl. Nebylo provedeno žádné sociální šetření v místě jeho bydliště. Za těchto okolností není vůbec jasné, jak to ve skutečnosti se zvládáním životních potřeb stěžovatele objektivně je. Závěry chorvatských posudkových lékařů nelze odmítnout s argumentací, že stěžovatel požádal o příspěvek v České republice, a proto platí pouze závěry českých posudkových orgánů. S ohledem na jeho onemocnění (reziduální schizofrenie) nelze bez místního šetření přijmout o způsobilosti zvládat základní životní potřeby jakýkoliv závěr. O dovednostech typu orientace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena nelze z lékařských podkladů založených ve spisu nic zjistit.

[31] Za daného stavu vzhledem ke specifičnosti onemocnění stěžovatele a jeho funkčního dopadu na schopnost zvládat či nezvládat základní životní potřeby, pokládal soud za žádoucí a potřebné podrobnější zjištění skutkového stavu věci, neboť posudková komise, byť vypracovala i doplňující posudek, neměla pro komplexní a podrobné vyhodnocení schopnosti zvládat uvedené základní životní potřeby podle daných kritérií (viz příloha č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb.) relevantní podklady. Z důvodu zkoumání stěžovatelova projevu emociálního a sociálního vystupování a chování je rovněž nezbytné jeho vyšetření, protože posuzování stupně závislosti toliko na základě dosavadních lékařských zpráv nemá dostatečnou vypovídající hodnotu. To platí tím spíše, že ze stanoviska chorvatského orgánu, posudkové komise Ministerstva ve druhém stupni řízení ze dne 20. 1. 2017 v českém překladu vyplývá, že stěžovatel je „závislý na pomoci jiné fyzické osoby při vykonávání denních životních a psychosociálních potřeb, které vyžadují v jeho případě intenzivní pomoc v průběhu celého dne ve všech aktivitách (nepřetržitá pomoc). Vzhledem k uvedenému, je nezbytně naléhavá potřeba trvalé pomoci v průběhu celého dne v plném obsahu. Úplná závislost na péči“.

IV. Závěr

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. ve výroku I. a II. zrušil. Věc tomuto soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně rozhodl dle § 110 odst.

2 písm. a) za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení. Krajský soud by totiž vázán názorem kasačního soudu mohl pouze žalobě vyhovět a vrátit věc žalovanému. Rozhodnutí žalovaného však nemůže obstát z obdobných důvodů jako rozsudek krajského soudu.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario).* Stěžovatel sice ve věci úspěšný byl, nicméně ze spisu není patrné, že by mu nějaké náklady řízení vznikly.

[34] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. 18Ad 2/2017 - 39 ustanoven zástupcem pro řízení před krajským soudem JUDr. Alexandr Belica. Dle § 35 odst. 8, věty poslední, s. ř. s. zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. Podle první věty téhož ustanovení, ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s., rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[35] Pokud jde o odměnu ustanoveného zástupce a náhradu jeho hotových výdajů, rozhodoval Nejvyšší správní soud jen o právních úkonech učiněných v řízení o kasační stížnosti. Ustanovenému zástupci bylo totiž v řízení o správní žalobě přiznáno celkově 2 600 Kč, přičemž tato odměna již byla jmenovanému vyplacena. S výší vyplacené odměny se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto ponechal výrok III. rozsudku krajského soud v platnosti.

[36] Ustanovený zástupce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem dva úkony právní služby, kterým je porada s klientem přesahující jednu hodinu času a písemné podání ve věci samé – podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Za jeden úkon právní služby náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 1 000 Kč [§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za dva úkony právní služby náleží 2 600 Kč.

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

V Brně dne 15. května 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu