

PŘEZKUM ZDRAVOTNÍHO STAVU VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

MARTINA RADKOVA

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstrakt

Ve věcech sociální ochrany přezkoumávají ve správním soudnictví zdravotní stav, příp. pracovní schopnost, soběstačnost či schopnost postarat se o sebe sama posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí. Zákon výslovně stanoví, že tyto komise přezkoumávají zdravotní stav pojištěnců ve věcech důchodového pojištění. Obdobně je však třeba zkoumat stav osob ve věcech ohledně rodičovského příspěvku nebo příspěvku na péči osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby. Zákon ukládá povinnost posudkovým komisím přezkoumat zdravotní stav, resp. stupeň závislosti toliko ve věcech důchodového pojištění a v odvolacích správních řízeních, u mimořádných opravných prostředků ve správním řízení anebo ve správním soudnictví nikoli. Praxe posudkových komisí se lišila a některé komise zdravotní stav i v těchto sporech pro soudy přezkoumávaly. V souvislosti se změnami právních úprav a odebráním či snižováním příspěvků na péči roste počet soudních sporů a posudkové komise došly metodicky k jednotnému závěru, že v těchto věcech nebudou přezkoumávat zdravotní stav dotčených osob. Soud (ale i správní orgán v řízení o mimořádném opravném prostředku) se tím dostává do patové situace. Řešení se naskytá několikero.

Klíčová slova

Přezkum zdravotního stavu, posudková komise, znalec, příspěvek na péči, sociální zabezpečení, sociální ochrana, důchodové pojištění, analogie, veřejné právo, Sládeček, Nejvyšší správní soud, rodičovský příspěvek, závislost, stupeň závislosti, invalidní důchod, invalidita, správní právo, správní řízení, soudní řád správní, správní soudnictví, nepřezkoumatelnost, dokazování, důkazy, poučovací povinnost, posudkové lékařství, přesvědčivost a úplnost posudku, Česká správa sociálního zabezpečení, Ministerstvo práce a sociálních věcí, rozhodnutí, skutkový stav

Ve věcech sociální ochrany přezkoumávají ve správním soudnictví zdravotní stav, příp. pracovní schopnost, soběstačnost či schopnost postarat se o sebe sama posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí dále i „PK MPSV“). Zákon výslovně stanoví, že tyto komise přezkoumávají zdravotní stav pojištěnců ve věcech důchodového pojištění. Obdobně je však třeba zkoumat stav osob například ve věcech rodičovského příspěvku nebo příspěvku na péči osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby. Jmenovitě zákon ukládá povinnost posudkovým komisím přezkoumat zdravotní stav, resp. stupeň závislosti toliko ve věcech důchodového pojištění a v odvolacích správních řízeních, u mimořádných opravných prostředků ve správním řízení anebo ve správním soudnictví nikoli.¹ Praxe posudkových komisí se lišila

¹ Podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ministerstvo posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení

a některé komise zdravotní stav i v těchto sporech pro soudy přezkoumávaly. V souvislosti se změnami právních úprav a odebráním či snižováním příspěvků na péči roste počet soudních sporů a posudkové komise došly na přelomu let 2010 a 2011 metodicky k jednotnému závěru, že v těchto věcech nebudou přezkoumávat zdravotní stav dotčených osob. Soudy (ale i správní orgány v řízení o mimořádném opravném prostředku) se tím dostaly poněkud do patové situace. Řešení se naskytlo několikero.

Přezkumem zdravotního stavu ve správním soudnictví ve věcech důchodového pojištění, zejména a typicky u **invalidních důchodů**, není výčet věcí sociální ochrany vyčerpán, zdravotní stav se přezkoumává i u jiných dávek, například i u **vdovských a sirotčích důchodů** (podle § 50 zákona č. 155/1995 Sb. má vdova po uplynutí jednoho roku od smrti manžela nárok na vdovský důchod, jestliže např. pečuje o dítě, které je závislé na péči jiné osoby ve stupni II, III nebo IV, pečuje o svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela, který s ní žije v domácnosti a je závislý na péči jiné osoby ve stupni II, III nebo IV anebo je sama invalidní ve třetím stupni). V případě sirotčího důchodu by mohla být podmínka zdravotního stavu zkoumána u zemřelého rodiče (podle § 52 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. na sirotčí důchod má nárok nezaopatřené dítě, zemřel-li rodič (osvojitel) dítěte, nebo osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, a dítě na ni bylo v době její smrti převážně odkázáno výživou, kterou nemohli ze závažných důvodů zajistit jeho rodiče, jestliže rodič (osvojitel) nebo osoba uvedená v § 52 odst. 1 písm. b) byli poživateli starobního nebo invalidního důchodu nebo ke dni smrti splnili podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřeli následkem pracovního úrazu).

Zdravotní stav se dále přezkoumává u **rodičovského příspěvku** – podle § 30 odst. 1 písm. e) zákona č. 177/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok, není-li dále stanoveno jinak, na rodičovský příspěvek, jde-li o péči o dítě dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené.

Zdravotní stav se přezkoumává u **příspěvku na péči** osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby, zde jde konkrétně o soběstačnost či schopnost postarat se o sebe sama (stupeň závislosti). Podle § 7 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, nárok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu

soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise.

dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti.

Výčet všech pojistných a nepojistných dávek jde nad rámec tohoto příspěvku, proto jsou výše vyjmenovány především ty dávky, které se v soudní praxi objevují nejčastěji.

Přezkoumávat zdravotní stav v soudním řízení správním mohou jednak posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, anebo může soud zadat přezkoumání zdravotního stavu znalcům, resp. znaleckému ústavu. Dokazování může proběhnout na základě již existujících lékařských zpráv a dalších důkazů anebo může být v průběhu soudního řízení správním doplněno, a to jak při jednání – výslechy účastníků a svědků, čtením listinných důkazů a podobně a rovněž může dojít k dalšímu vyšetření posuzované osoby posudkovými či jinými lékaři. Otázkou je, kdo by takové vyšetření mimo posudkové lékaře prováděl. Znalců, kteří jsou zapsáni u krajských soudů v České republice (publikováno na webu justice.cz), se specializací „posudkové lékařství“ je minimum (např. ti, kteří jsou zapsáni pro severomoravský kraj, jsou jen 2). Samozřejmě je nasnadě, že podle konkrétního zdravotního postižení, lze vybírat i z jiných oborů, např. neurologie, pediatrie apod. Soud dává přezkoumávat zdravotní stav posuzovaných osob (nazývám je tak proto, že vždy nejde o žalobce) právě z důvodu, že nemá odborné lékařské znalosti. A už výběr lékaře-znalce takovou orientaci však do jisté míry vyžaduje. Počty případů, kdy je posuzován zdravotní stav osob, není nikterak zanedbatelný. Počtem převládají invalidní důchody, v ostatních věcech je nápad nižší, avšak případy jsou o to komplikovanější.

V rámci České republiky již došlo k tomu, že některé soudy ustanovují znalce k přezkoumání zdravotního stavu, resp. stupně závislosti posuzovaných osob a ve strategii řešení soudních sporů s přezkoumáváním zdravotního stavu dochází k různým přístupům. Nyní se očekává, jakým způsobem ovlivní další vývoj judikatura i praxe správních orgánů anebo zda dojde ke změnám v legislativě.

Podle mého názoru by byl problém soudů s odmítnutím posudkových komisí snadno řešitelný použitím analogie ve veřejném právu. Na skutečnost, že analogie ve veřejném právu použitelná je, upozornil ve své monografii Obecné správní právo prof. Vladimír Sládeček (strana 152 a násl.).² Jak autor poznamenává, názory teoretiků a praktiků se na použití analogie ve veřejném právu poněkud liší, obecně je již tento názor přijat přinejmenším v judikatuře Ústavního a Nejvyššího správního soudu. Citovány jsou zde především věci správního trestání, ohledně sociální ochrany jde o jeden rozsudek Nejvyššího správního soudu

² Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s.

č.j. 2 Ads 40/2003-41, č. 122/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz, který se ovšem týká přístupu k soudu v souvislosti se změnou právní úpravy (přechod z o.s.ř. na s.ř.s.).

K použití analogie se vyjádřil ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud dne 19. 6. 2008, čj. 4 As 91/2006-76: Tam, kde zákon přímo neřeší určitý právní problém, lze užít analogie zákona, tj. zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího. Správní orgán totiž v případech, kdy by nečinnost znamenala neposkytnutí právní ochrany (*denegatio iustitiae*), nemůže argumentovat tím, že zákon na daný problém nepamatoval, nýbrž se musí s věcí vypořádat. V oblasti veřejného práva jsou však v důsledku zásad uvedených v čl. 2 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod („Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“, „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“) meze analogie zúženy, tj. analogie jdoucí k tíži účastníka správního řízení není přípustná.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 44/06, použití analogie ve prospěch při dodatečném vyslovení účasti na rehabilitaci představuje legitimní prostředek k dosažení spravedlivého rozhodnutí, pokud jde o odčinění toho, čeho se na základních právech dopustil předchozí režim, tedy směřuje ke skutečnému naplnění smyslu rehabilitačních a na ně navazujících předpisů.

V popsanych věcech vyvozují, že u sociální ochrany by mohla či měla analogie použitelná být. Praktický dopad takového názoru však může být naplněn pouze tehdy, pokud by soud uložil pořádkovou pokutu posudkové komisi za to, že posudek v jiných než důchodových věcech odmítla podat. Mně osobně se tento přístup jeví jako problematický, a to proto, že jde o systémovou novotu a rovněž se mi nejeví jako vhodný z důvodu určité potřeby soudu spolupracovat s posudkovými komisemi ve věcech, kde nedochází k popsáním sporům. Nadto je mi znám názor příslušného odboru Ministerstva práce a sociálních věcí, podle kterého došlo ke sjednocení názoru na nedostatek kompetence a následného odmítnutí poskytování posudků soudům v nedůchodových věcech a podle kterého ministerstvo není ochotno akceptovat názor na použití analogie v tomto směru. Konečně, nátlak na posudkové komise, aby podávaly posudky v nedůchodových věcech, není rovněž vhodný proto, že žalobci si ve sporech, kde tyto komise posudky podávaly, často stěžovali na jejich provázanost se státem, zaujatost a neobjektivnost.

V současné době se výše uvedené spory nacházejí na jakémsi rozcestí. Ačkoli judikatura se vyjádřila kontinuálně a jednotně k praxi správních orgánů, které zaujaly zejména v příspěvcích na péči jakýsi šablonovitý postoj, z publikované judikatury vyplývá i to, že tento svůj postoj nehodlají správní orgány příliš měnit. Oč jde? Správní orgány zastávají

názor, že posudek PK MPSV, což vyniká nejvíce u příspěvků na péči, pořizovaný v odvolacích řízeních k přezkoumání stupně závislosti, je závazným stanoviskem. Z toho správní orgány vyvozují, že je pro ně závazným podkladem, od něž se nemohou odchýlit, nemohou jej nijak měnit ani přezkoumávat, doplňovat a posuzovat. Jak jsem vyčetla ze správních spisů během své praxe, správní orgány nezadávají posudkovým komisím žádné konkrétní dotazy či zadání, mimo obecnou žádost o přezkoumání stupně závislosti v odvolacím řízení. Nežádají odpovědi na rozpory v důkazech ani na odvolací námítky. V návaznosti na § 16a zákona č. 582/1991 Sb. správní orgány tvrdí, že nemají kompetence k jakémukoli hodnocení posudku.

Podle ustanovení § 16a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 30. 12. 2009 orgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu zašle orgánu, který o posouzení požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby. Do 30. 6. 2006 ustanovení § 16a odst. 3 citovaného zákona upravoval jiná práva a povinnosti, která později vyústila v odstavec 4. Od 1. 1. 2010 § 16a odst. 3 téhož zákona zní: Orgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu zašle orgánu, který o posouzení požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby.

Jaká je budoucnost? Pokud by nedošlo ke změně zákona, která se vzhledem k výše uvedenému již ani nejeví jako ta pravá cesta, budou se soudy soustředit po odstranění standardních nedostatků přezkoumatelnosti na docílení takového stavu, kdy je skutkový stav řádně zjištěn tak, aby z něj mohly být činěny patřičné závěry. A zde jsme u samé podstaty správního soudnictví v oblasti dokazování, kdy nelze jednoznačně obecně konstatovat jasnou hranici, kde soud provádí kolik a jakého dokazování a kde by již nahrazoval činnost orgánu veřejné správy. Každý případ proto bude nutné posuzovat individuálně, možným vodítkem se může stát judikatura.

Jaké mohou být dopady dalších postupů? Pokud by soudy v rámci dobrého úmyslu provést dokazování v plném rozsahu, jaksi i za správní orgán, může tím vzít v rámci jednoho celku, jímž v určitém pohledu může být přezkum správní i soudní, jednu instanci, resp. část – tu, která se odehrává v rámci výkonné složky moci. Tím by mohl ztratit žalobce možnost včas, na správném místě, v rámci řízení, které má jiný charakter, namítnout dostatečně své argumenty a vyjadřovat se. Nelze opomenout, že soudní řízení správní je ovládáno dispoziční zásadou. V některých případech může (například pokud žalobce je vysokého věku nebo jsou tu jiné důvody pro urychlení řízení – otazné samozřejmě je, zda je taková úvaha zcela legitimní) soud přistoupit k dokazování v plném rozsahu.

S dokazováním pomocí znaleckých posudků se pojí řada dalších otázek. Žalobci, kteří nesplňují podmínky pro osvobození od soudních poplatků, jsou soudem vyzváni k úhradě zálohy na náklady důkazu. Žalobci, kteří splňují podmínky pro osvobození od soudních poplatků, musí tento svůj nárok osvědčit. Státní pokladna prostřednictvím soudní soustavy tak musí počítat s dalšími výdaji. U komplikovanějších kauz a vícečetného zdravotního postižení posuzovaných osob (což je zcela obvyklé) mohou náklady znalce být navýšeny o částky vyplacené konzultantům.

V této souvislosti se pojí k výše uvedenému další otázky spojené s poučovací povinností soudu, což dle mého názoru je oblast doposud ne zcela probádaná a vyjudikovaná. Ještě dalším aspektem celé věci je demografický vývoj, podle kterého při nezměněné legislativě bude počet osob s nárokem na příspěvek na péči či jiné obdobné dávky spojené s posuzováním zdravotního stavu přibývat. I kdyby se právní předpisy změnily, s ohledem na vnitrostátní předpisy ústavního charakteru i mezinárodní závazky, včetně Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb.m.s.), nelze zcela výše uvedené případy vylimitovat.

Jaký je současný stav? Některé soudy přistoupily k dokazování v plném rozsahu, u některých soudů dochází k řešení standardním, v podstatě od počátku a začíná se samotnou přezkoumatelností, kterou soudy zkoumají ex offo. Jak již bylo nastíněno výše, z postojů správních orgánů se dá vytušit, jaký je jejich přístup k odůvodnění žalobou přezkoumatelného rozhodnutí o odvolání ve věcech příspěvku na péči. A nijak se neliší od rozhodnutí, která donedávna (ještě v roce 2010) vydávala Česká správa sociálního zabezpečení ve věcech invalidních důchodů. Společným znakem těchto rozhodnutí bylo to, že nebyla dostatečně odůvodněna. Správní orgány odkazovaly na to, že existuje posudek, případně z něj krátce citovaly, avšak skutečné důvody rozhodnutí se jeho příjemce řádně či prakticky nedozvěděl. Proto přistoupily správní soudy již roce 2010 k rušení napadených rozhodnutí o námitkách pro nepřezkoumatelnost a podobně tomu bylo u některých správních soudů v roce 2011 u žalovaných krajských úřadů ve věcech příspěvků na péči.

Připomeňme si judikaturu, která se věnuje přezkumu příspěvku na péči a přezkoumatelnosti žalobou napadnutelných rozhodnutí ve věcech sociální ochrany.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, č.j. 3 Ads 110/2009-49, č. 2018/2010 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou publikována na www.nssoud.cz), rozhodnutí o příspěvku na péči podléhá přezkumu ve správním soudnictví, protože rozhodování o nároku na příspěvek na péči a o jeho výši správní orgán hodnotí otázky právní i skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele.

V otázce, zda se v případě posudku o stupni závislosti jedná o závazné stanovisko, je judikatura správních soudů setrvalá a v jejím čele stojí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009-59, podle kterého posudek PK MPSV o stupni závislosti představoval v odvolacím řízení správním rozhodující důkaz (tzv. povinný důkaz) a nejedná se svou povahou o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, poněvadž zejména jeho závaznost není zákonem deklarována (stanovena). Proto je třeba na tento posudek nahlížet jako na kterýkoli jiný důkazní prostředek, jehož správnost není presumována a jenž podléhá hodnocení správního orgánu, který jej vyžádal; a je třeba klást na něj požadavek přesvědčivosti a úplnosti. Posudek tak musí obsahovat nejen výrok, ale rovněž odkaz na doložený nález ošetřujícího lékaře, výsledek sociálního šetření, výsledek funkčních vyšetření a výsledek vlastního vyšetření posuzujícího lékaře či lékařů (§ 25 odst. 3 zákona o sociálních službách). Řada posudků v praxi těmito požadavkům nevyhovuje, neboť nejsou prakticky vůbec odůvodněny.

Požadavky na posudek o stupni závislosti hlediska požadovaného rozsahu odůvodnění byly vyjádřeny již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č.j. 4 Ads 50/2009-63 a zejména v rozsudku téhož soudu ze dne 23. 9. 2009, č.j. 4 Ads 57/2009-53, podle kterého „*posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v I. stupni i v řízení odvolacím musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Na výsledný lékařský posudek, který je v tomto řízení stěžejním důkazem, je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.*“ Tento právní názor potvrdil dále pro posudky vydávané po 30. 6. 2009 mj. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č.j. 6 Ads 143/2009-30.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č.j. 3 Ads 105/2010-121, „*posudek o stupni závislosti v řízení o příspěvku na péči podléhá hodnocení správního orgánu, a proto je třeba na něj klást požadavek přesvědčivosti a úplnosti, jak vykrystalizoval v letité judikatuře soudů rozhodujících ve věcech přezkumu orgánů sociálního zabezpečení. Podle ustanovení § 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. Hodnocení správních orgánů sice nepodléhají odborné lékařské závěry posudků, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti. Toto omezení však správní orgány nezavazuje povinnosti hodnotit ve správním řízení provedené důkazy a tudíž i správnosti posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009 - 127, dále také rozsudek ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009 – 104, přístupné na www.nssoud.cz). Aby správní orgán (stěžovatel či prvoinstanční orgán) mohly vyhodnotit přesvědčivost a úplnost předloženého posudku, musí být posudek přezkoumatelný vzhledem ke svém zákonem stanoveným podkladům vymezeným v citovaném ustanovení § 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, posudek PK MPSV ani posudek lékaře Úřadu práce v Nymburku takto přezkoumatelné nebyly. Navíc se oba posudky rozcházely v hodnocení některých úkonů, konkrétně čtyřech úkonech péče o vlastní osobu a třech úkonech soběstačnosti vymezených zákonem o sociálních službách a konkretizovaných vyhláškou č. 505/2006 Sb. Jakkoliv se vlastní výsledek posouzení (tzn. posudkový závěr) obou posudků nelišil, neboť jak úřad práce, tak i PK MPSV zhodnotily zdravotní stav žalobkyně jako II. stupeň závislosti (středně těžká závislost), měly být tyto významné rozdíly v hodnocení závislosti posuzované žalobkyně odstraňovány dalším dokazováním v řízení před stěžovatelem. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s tím, že tyto nedostatky napadeného rozhodnutí způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jak správně (byť nikoliv úplně přehledně) uvedl městský soud v napadeném rozsudku. Tento důvod ob stojí jako kasační důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí i samostatně“.

V žalobami napadených rozhodnutích ve věci příspěvku na péči krajské úřady pouze odkazují na posudky PK MPSV, které pojmají jako závazné stanovisko, od něž se nemohou odchýlit. Odpověď na výčet konkrétních odvolacích námitek však v těchto rozhodnutích chybí. Aby napadené rozhodnutí bylo zákonné, především z něj musí být jasné, z jakých důvodů bylo toto rozhodnutí učiněno a přitom se musí správní orgán II. stupně vypořádat se všemi odvolacími námitkami, obstarat si a vyhodnotit řádně všechny důkazy. Podle § 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Podle § 52 správního řádu účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Ze správních spisů ani napadených rozhodnutí nevyplývá, že by si krajské úřady vyžádaly posudkový spis nebo doplnění posudku či jakoukoli jinou formou doplňující údaje, aby se blíže obeznámily s důvody posudku. Pak tedy není známo, na základě čeho posudek pojaly jako úplný a přesvědčivý a proto způsobilý posloužit jako klíčový důkaz pro rozhodnutí o odvolání. Samotný posudek (PK MPSV) často neobsahuje kromě konečného výroku žádné odůvodnění. Ze správního spisu nevyplývají konkrétní dotazy či zadání k posudku tak, aby byly položeny posudkové komisi konkrétní dotazy či pokyn odpovědět na námítky odvolatelů. Navíc by bylo absurdní, aby akceptoval správní orgán posudek i tehdy, pokud by obsahoval očividné chyby, opomenul některé z navrhovaných důkazů, míjel se s námitkami a diagnózami apod.

Ve věcech příspěvku na péči se Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, v souzených věcech z roku 2011 neodchýlil od stabilní judikatury své i dalších správních soudů ohledně požadavků na odůvodnění žalobou napadnutelného rozhodnutí. Jak již jmenovaný soud uvedl v rozsudcích proti České správě sociálního zabezpečení ve svých rozsudcích ze dne 12. 7. 2010, č.j. 72 Ad 30/2010-13, a ze dne 13. 7. 2010, č.j. 72 Ad 35/2010-10, *„podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění 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. Žalobce namítal, že jeho zdravotní stav se od poslední operace v roce 2007 nezlepšil a toto své tvrzení doložil lékařskou zprávou, kterou navrhl jako důkaz. K tomu žalovaná neuvedla žádné vyjádření, žádnou úvahu, žádný argument, jak se s těmito konkrétními námitkami a návrhem na dokazování vypořádala, vůbec nijak na ně nereagovala. Žalovaná se vůbec nevyjádřila k tomu, že od jejího uznání invalidity se zdravotní stav žalobce změnil a jak, pokud mělo podle ní dojít ke zlepšení, v čem toto zlepšení spočívá anebo z jakého důvodu dospěla nyní k novému závěru, že žalobce již není invalidní. Smyslem námitkového řízení je přezkoumat rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, aby na konkrétní nesouhlas a námitky žalobce mohl správní orgán II. stupně odpovědět a vyjasnit mu, proč k naříkanému rozhodnutí dospěl. Proto by rozhodnutí správního orgánu I. stupně mělo už samo dostatečně obsahovat důvod nebo důvody, pro které došlo ke změně práv a povinností žalobce. Tím spíše toto platí pro rozhodnutí správního orgánu II. stupně. Pokud žalobce nesezná z rozhodnutí jeho důvod/y, nemůže se proti němu účinně bránit a celé opravné řízení, jak správní, tak soudní postrádá svůj primární význam. Rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně tvoří jeden celek, jak setrvale judikují správní soudy. V souzené věci ani v napadeném rozhodnutí*

ani v rozhodnutí správního orgánu I. stupně není obsažen důvod, na základě kterého došla žalovaná k závěru, že žalobce již není invalidní. Pouhý odkaz na označení ustanovení čísla a písmeny nepostačuje k tomu, aby jak žalobce, tak opravné orgány (správní či soudní) mohly poznat a přezkoumat, jak ke svému závěru správní orgán dospěl. Judikatura správních úseků krajských soudů a Nejvyššího správního soudu se všeobecně mnohokrát vyjádřila k přezkoumatelnosti správního rozhodnutí a napadené rozhodnutí požadavkům přezkoumatelného rozhodnutí nevyhovuje. Skutečný důvod vydání rozhodnutí není v rozhodnutí o námitkách vůbec uveden.“

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, odkázal v citovaných rozsudcích na argumentaci Nejvyššího správního soudu z jeho rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č.j. 6 Ads 87/2006-36, www.nssoud.cz, č. 1389/2007 Sb. NSS, podle kterého „nepřezkoumatelností se ... podle konstantní judikatury správních soudů a podle doktríny chápe taková vada správního rozhodnutí, která je charakterizována jako nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů. V případě rozhodnutí stěžovatelky byla přitom krajským soudem vytknuta vada spočívající v nedostatku důvodů, neboť jak krajský soud konstatoval, odůvodnění napadeného rozhodnutí je zkratkovité s poukazy na jiná rozhodnutí bez bližšího odůvodnění a rozboru, a nemůže tudíž dávat odpověď na otázku, jakými skutkovými a právními důvody byl správní orgán veden. Odůvodnění sice obsahuje poukaz na ustanovení § 37 zákona o důchodovém pojištění a § 14 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nicméně jinak odůvodnění připomíná sérii odkazů na obsah správního spisu. Z obsahu napadeného rozhodnutí proto nelze spolehlivě zjistit, proč stěžovatelka dospěla k závěru obsaženému ve výroku.

... účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy, poněkud slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků § 47 správního řádu z roku 1967 (resp. jeho obdoby ve správním řádu) s vědomím toho, že ve správním spisu nalezl dostatečnou oporu pro úvahu, že je rozhodnutí stěžovatelky po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem, v předkládaném rozhodnutí tak učinit nemůže ani při nejlepší vůli. Plně se tu totiž naplňuje druhá premisa již citovaného rozsudku Vrchního soudu v Praze, a to, že „za situace, kdy spis neobsahuje nic, z čeho by bylo možno usoudit na to, z jakých podkladů správní orgán vycházel (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 správní řád) a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil, nezbyvá soudu, než bez dalšího napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez nařízení jednání (§ 250f o.s.ř.) zrušit“.

Při zjišťování skutkového stavu je třeba zodpovědět základní otázky, zejména ohledně změny zdravotního stavu, kdy a jak k němu došlo (pokud se mění stupeň závislosti) a je třeba

odpovědět žalobní námitky. Pokud posudek (PK MPSV) není úplný a přesvědčivý, soud jej nemůže vzít za základ svého rozhodnutí. Rozsáhlé dokazování, prováděné soudem, by šlo nad rámec základních principů soudního přezkumu správního rozhodování. Soud by tak nahrazoval činnost správního orgánu, což považuje v tak velké míře za nepřípustné, neboť by tím popíral charakter a odlišnosti správního řízení a soudního řízení správního a také ubíral žalobci možnost se včas a na správném místě vyjadřovat k probíhajícím řízením a v případě nesouhlasu účinně proti rozhodnutí brojit. V řízení a konečném rozhodnutí ve věci je nutno rozpory mezi jednotlivými důkazy ze správního řízení a soudního řízení správního (zejména rozdíly v jednotlivých hodnoceních stupně závislosti žalobců a počtu úkonů, u kterých potřebují pomoc nebo dohled), vyjasnit a je třeba v dalším správním řízení provést dokazování řádně a tak, aby tyto rozpory byly odstraněny. V úvahu je třeba vzít všechny důkazy, včetně sociálních šetření, a jejich výsledků a do konečného vyhodnocení důkazů je zahrnout. Správní orgán musí vzít v dalším řízení v potaz důkazy provedené soudem a rozsah dalšího dokazování je na jeho úvaze.

Závěr

Závěrem se lze ptát: Dojdeme ke stejným změnám i v ostatních věcech sociální ochrany, zejména u nejpočetnějších invalidních důchodů? Jaká je vlastně role soudů v e věcech sociální ochrany, kam až sahají práva dotčených osob, kde je tu poučovací povinnost správních orgánů a soudů a jak funguje ve skutečnosti? Jak se zde uplatňují zásady přístupu k soudu a spravedlnosti a kdo to vše bude platit? Pokud máme mezi znalci jen minimum osob se specializací na posudkové lékařství a v některých případech se jedná o tytéž osoby, které působí v posudkových komisích, jak zajistit objektivitu zkoumání zdravotního stavu posuzovaných osob? Odpovědi na tyto otázky by nám měla dát blízká budoucnost.

Kontaktní údaje:

JUDr. Martina Radkova
Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci
email: MRadkova@ksoud.olc.justice.cz