



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Jaroslava Vlašína ve věci žalobce **P. V.**, zastoupeného JUDr. Gabrielou Brůžičkovou, advokátkou se sídlem v Brně, Příkop 2a, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem v Praze 2, Na Poříčnickém právu 1/376, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2015, č. j. 22 A 36/2014 – 29,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2015, č. j. 22 A 36/2014 – 29, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 20. 2. 2014, č. j. MPSV-UM/19531/13/4S-JMK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení ve výši 3.146 Kč k rukám jeho zástupkyně, JUDr. Gabriely Brůžické.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v roce 2006 v důsledku pádu utrpěl tříštivou otevřenou zlomeninu obou patních kostí a zlomeninu bederních obratlů. Trvalými následky těchto zranění jsou zejména omezení pohyblivosti obou hlezenních kloubů, omezení pronace a supinace obou dolních končetin a omezení hybnosti bederní páteře spojené s výraznými bolestmi. Stěžovatel chodí pouze s pomocí dvou francouzských holí,

na levé noze nosí stabilizační ortézu. Stěžovatel byl proto v minulosti uznán závislým na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost) podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“), a byl mu přiznán příspěvek na péči.

Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Brně (dále jen „Úřad práce“), zahájil 20. 1. 2012 z moci úřední správní řízení ve věci příspěvku na péči z důvodu skončení platnosti posouzení zdravotního stavu žalobce k 1. 1. 2012. O zdravotním stavu stěžovatele vypracovala Městská správa sociálního zabezpečení Brno-město (dále jen „MSSZ“) dne 7. 1. 2013 posudek. V posudku byl konstatován dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav stěžovatele, který omezuje jeho funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb, a to v oblasti oblékání a obouvání, osobních aktivit, péče o domácnost a celkové hygieny. Posudkový závěr přitom zněl, že stěžovatel je osoba závislá na pomoci jiné fyzické osoby v oblasti (i) oblékání a obouvání, (ii) osobních aktivit a (iii) péče o domácnost, tedy osoba závislá na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost).

Stěžovatel na posudek reagoval podáním, v němž poukázal na absenci zdravotní dokumentace a lékařských zpráv a vyjádřil nesouhlas s provedeným sociálním šetřením, zejména se závěry týkajícími se jeho samostatnosti v oblasti mobility, stravování, hygieny a péče o zdraví. Úřad práce proto požádal MSSZ o nové posouzení zdravotního stavu stěžovatele. Ta v písemném vyjádření uvedla, že i po zhodnocení dalších podkladů nebyly shledány důvody ke změně posudkového závěru, což stěžovatel v následném vyjádření opětovně rozporoval. Úřad práce na základě opětovného posouzení nároku a výše příspěvku uzavřel, že je stěžovatel osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost) podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách. Rozhodnutím ze dne 17. 10. 2013, č. j. 8432/2013/BBA, proto stanovil, že stěžovateli bude nadále poskytován příspěvek na péči v původní výši 800 Kč měsíčně [§ 11 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách].

Proti rozhodnutí Úřadu práce podal stěžovatel odvolání, v němž poukázal na to, že trpí trvalou bolestí obou hlezenních kloubů, dolních končetin, páteře a hrudníku a pro bolesti se nemůže narovnat. Při chůzi používá podporu dvou francouzských holí, přičemž i po minimální námaze je dušný; nezvládá ujít vzdálenost 200 metrů, chůzi po nerovném povrchu, výstup po schodech do jednoho patra ani nástup do MHD bez nástupního ostrůvku. Není schopen si donést jídlo a naservírovat jej, jakož i obléct se, obout, svléknout, zout a manipulovat s oblečením. Totéž platí pro mytí a osušování jednotlivých částí těla a provádění celkové hygieny. Zdravotní stav mu dále nedovoluje si nachystat léky a inhalační přístroj, pečovat o domácnost a vykonávat osobní aktivity. Z životních potřeb je proto odkázán na pomoc manželky v oblasti mobility, stravování, oblékání, tělesné hygieny, péče o zdraví, osobních aktivit a péče o domácnost.

Pro účely odvolacího řízení vypracovala Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise“) nový posudek zdravotního stavu stěžovatele. Jednání posudkové komise nebyl stěžovatel přítomen, ta však shledala podkladovou a zdravotní dokumentaci dostatečnou k projednání jeho zdravotního stavu i v jeho nepřítomnosti. Ve svém posudku vycházela z lékařských nálezů, protokolu o jednání a ze sociálního šetření. V posudku uvedla, že stěžovatel je schopen mobility pouze

za opory dvou francouzských holí, a to po kratších vzdálenostech, neboť je v důsledku bolesti nohou nucen odpočívat. Pro konstatování nevládní mobility však posudková komise neshledala podklad, neboť stěžovatel je schopen chůze za pomoci francouzských holí po kratších vzdálenostech s přestávkami a z dopravních prostředků je schopen použití osobního automobilu. V oblasti stravování si dokáže vybrat hotovou stravu, uchopit ji, uchopit příbor, stravu naporcovat a najíst se a napít. K oblékání a obouvání posudková komise konstatovala, že hybnost horních končetin stěžovatele je zachována, jakož i hybnost kyčlí a kolenních kloubů; páteř nemá ztuhlou ve všech úsecích. Je proto schopen s pomocí dostupných facilitačních pomůcek výběru oblečení, manipulace s ním a oblékání. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je odkázán na pomoc jiné fyzické osoby pouze při zajištění tělesné hygieny, osobních aktivit a péče o domácnost. Posudková komise proto uzavřela, že stěžovatel je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost) podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách.

Na základě stěžovatelova podání učiněného během odvolacího řízení, v němž rozporoval závěry posudkové komise a k němuž doložil další vyšetření, si žalovaný vyžádal doplňující posouzení zdravotního stavu. Posudková komise v doplňkovém posudku uvedla, že doložené lékařské nálezy vyhodnotila, a uzavřela, že neprokazují nové posudkově rozhodné skutečnosti o zdravotním stavu stěžovatele. Všechny nálezy vyjma jednoho měla k dispozici již při jednání před vydáním prvního posudku, dodatečný nález nebyl s jejími předchozími závěry v rozporu. V předchozím posudku byl podle posudkové komise zdravotní stav stěžovatele komplexně posouzen, a ani po vyhodnocení skutečností, které vedly k požadavku na doplnění posudku, neshledala posudková komise důvod pro změnu již přijatého posudkového závěru. Stěžovatel podáním vyjádřil nesouhlas také s doplňujícím posudkem.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 2. 2014, č. j. MPSV-UM/19531/13/4S-JMK, zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce. V odůvodnění rozhodnutí zrekapituloval podklady a zdravotní dokumentaci, z nichž vycházela posudková komise při vypracování prvního posudku, a obsah tohoto posudku. K vyjádření stěžovatele žalovaný uvedl, že se k nim vyjádřila již posudková komise tak, že funkční dopady zdravotního postižení se hodnotí s ohledem na schopnost zvládat základní životní potřeby s využitím facilitačních pomůcek, jež vyrovnávají případné znevýhodnění (například hůl, berle, chodítko, zábradlí, madlo, odstranění prahu, protézy apod.). Poukázal také na provedené sociální šetření. Následně zrekapituloval podklady posuzované v rámci doplňujícího posudku a závěry v něm uvedené, přičemž k výhradám stěžovatele vztahujícím se k doplňujícímu posudku se vyjádřil totožně jako k výhradám k posudku prvnímu. Nadto uvedl, že ve svých vyjádřeních uplatňoval totožné námitky, ke kterým se již posudková komise vyjádřila. Z toho důvodu jsou pouze subjektivním hodnocením závislosti osoby a pro vyžádání doplňujícího posouzení posudkovou komisí nebyl shledán důvod. Vzhledem k tomu, že byly shromážděny dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí o odvolání a zdravotní stav a jeho funkční důsledky byly zjištěny v rozsahu dostatečném pro použití kritérií stanovených v právních předpisech, žalovaný uzavřel, že stěžovatel je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), a jeho odvolání zamítnul.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které namítal, že bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Poukázal při tom na skutečnosti uváděné v jeho dřívějších vyjádřeních v průběhu řízení před správními orgány a v odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce, tj. na neschopnost zvládat základní životní potřeby v celkem sedmi oblastech.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl rozsudkem ze dne 16. 10. 2015, č. j. 22 A 36/2014 - 29. V odůvodnění uvedl, že při posouzení stupně závislosti osoby se podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách vychází ze zdravotního stavu osoby žadatele doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby žadatele, případně z výsledku funkčních vyšetření a z výsledků vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. V rámci posuzování stupně závislosti je předmětem posouzení i naplnění dalších zákonných podmínek. Jak vyplývá mimo jiné z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 – 60, všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná z www.nssoud.cz), na posudek, jako svou podstatou rozhodující důkaz pro rozhodnutí ve věci, je nutné klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Správní orgán tedy nemůže bez dalšího převzít závěry posudkové komise jako pravdivé. Základním předpokladem pro hodnocení úplnosti a přesvědčivosti posudku je přitom jeho přezkoumatelnost ve vztahu k zákonem stanoveným podkladům vymezeným v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Posudek proto musí kromě výroku obsahovat i řádné a přesvědčivé odůvodnění, založené na doloženém nálezu ošetřujícího lékaře, výsledku sociálního šetření a výsledku funkčních vyšetření. Závěr o úplnosti a přesvědčivosti posudku může být učiněn pouze tehdy, vypořádala-li se komise se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči. Podle krajského soudu se žalovaný v souladu se zákonem obrátil na posudkovou komisi za účelem posouzení stupně závislosti stěžovatele na jiné fyzické osobě a rovněž v souladu se zákonem vycházel ze sociálního šetření, jakož i zdravotního stavu stěžovatele doloženého lékařskými nálezy. Tvrzení stěžovatele o nedostatečném zjištění jeho zdravotního stavu nepřisvědčil, neboť z rozhodnutí žalovaného je podle krajského soudu nepochybné, že jak žalovaný, tak posudková komise se zabývali všemi odvolacími námitkami, jež byly vyhodnoceny z hlediska § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách. Z posudkového závěru a rozhodnutí žalovaného je zřejmé, z jakých důvodů nebyla závislost žalobce u sporných základních životních potřeb uznána a z jakého důvodu se posudková komise odchýlila od posudkového zjištění MSSZ, týkajícího se nezvládání životních potřeb v oblasti tělesné hygieny, osobních aktivit péče o domácnost, nikoliv však oblékání a obouvání. Uzavřel proto, že žalovaný rozhodoval na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a závěry učiněné na základě použitých podkladů jsou dostatečně odůvodněné. Zjištění zdravotního stavu a jeho funkčních důsledků proto podle něj nevyvolává pochybnosti o objektivním posouzení věci. V postupu žalovaného tedy neshledal vady řízení ani po stránce právní, ani po stránce skutkové, tvrzení žalobce označil za nedůvodná a žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel včasnou kasační stížnost, v níž namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Ve stížnosti stěžovatel rekapituluje následky úrazu, jenž zapříčinil jeho nynější zdravotní stav a omezení v běžném životě. S odkazem na lékařské zprávy poukazuje na skutečnost, že může chodit pouze s pomocí dvou francouzských holí a stabilizační ortézou, neboť nohu neobuje do boty. Z toho důvodu nesouhlasí s posouzením své schopnosti zvládat životní potřeby v oblasti mobility, stravování, oblékání a obouvání a péče o zdraví. Pokud jde o mobilitu, ze zprávy ošetřujícího lékaře je podle stěžovatele zřejmé, že ujde maximálně 30 metrů a že z dopravních prostředků může použít pouze osobní automobil. Při nastupování a vystupování z automobilu je však zcela odkázán na syna; z toho důvodu nemůže využívat ani MHD. Vzhledem k nutnosti chůze s pomocí dvou francouzských holí a ortézy stěžovatel není schopen naservírovat si jídlo, nezvládá tudíž ani životní potřebu v oblasti stravování. K obouvání a oblékání stěžovatel namítá, že v důsledku omezené pohyblivosti pravého hlezenního kloubu těžkého stupně a bolestem v bederní páteři po fúzi obratlů nezvládá samostatně se obouvat, oblékat, zouvat a svlékat. Stěžovatel také nezvládá dojít si pro léky, aniž by byl vystaven trvalé vyčerpávající bolesti a nezatěžoval dolní končetiny. Jejich zatěžování se přitom podle doporučení lékaře má vyhnout. Také v oblasti péče o zdraví je proto odkázán na pomoc druhé osoby. Žalovaný sice uznal, že stěžovatel je závislý na pomoci jiné fyzické osoby ve třech oblastech s tím, že ve zbývajících oblastech není odkázán na pomoc druhé osoby, byť čelí určitým obtížím, nijak se však nevyjádřil k možnosti stěžovatele ostatní aktivity samostatně zvládat, aniž by se to vymykalo běžným standardům života. Nepřihlédl ani k lékařským zprávám MUDr. M. a MUDr. R., ze kterých je zřejmé, že stěžovatel je trvale a výrazně omezen v běžném životě v důsledku denních bolestí, k tomu, že neujde vzdálenost větší než 20 až 30 metrů, k otokům dolních končetin a k nutnosti používat ortézu pro těžkou nestabilitu. Ani ze závěrů žalovaného, ani ze závěrů posudkové komise není dostatečně zřejmé, do jaké míry je stěžovatel soběstačný v oblasti mobility, stravování, oblékání a obouvání a péče o zdraví, ačkoliv judikatura na správní orgány, jakož i na posudky pořizované pro potřeby správního řízení, klade požadavek řádného odůvodnění. Skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, proto nemá podle stěžovatele oporu ve spisu a správní orgán nesprávně a v rozporu s lékařskými zprávami posoudil právní otázku týkající se stupně závislosti stěžovatele na pomoci jiné osoby. Rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné z důvodu nedostatečného odůvodnění.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti formálně podřadil uplatněné kasační námitky pod důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Je nicméně zřejmé, že jádro jeho argumentace spočívá v důvodech ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť polemizuje prakticky výhradně s tím, jak byl jeho zdravotní stav posouzen ve správním řízení. Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí krajského soudu přezkoumal právě na základě tohoto důvodu.

Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné osoby (§ 7 odst. 1 zákona o sociálních službách), přičemž stupně závislosti jsou rozděleny podle počtu základních životních potřeb, jež daná osoba není schopna zvládat (§ 8 odst. 2 zákona o sociálních službách). Základních životních potřeb, které jsou pro účely zjištění stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby posuzovány, je celkem deset: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost [§ 9 odst. 1 písm. a) až j) zákona o sociálních službách]. Obsah těchto základních životních potřeb je konkretizován výčtem aktivit v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen vyhláška č. 505/2006 Sb.). Podle § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. pro závěr, že posuzovaná osoba je při zajištění některé z životních potřeb závislá na pomoci jiné fyzické osoby, postačuje, pokud posuzovaná osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat danou základní životní potřebu vymezena v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.

Při rozhodování o příspěvku na péči je zásadním a rozhodujícím důkazem posudek závislosti osoby. Nejvyšší správní soud se proto již mnohokrát zabýval požadavky na něj kladenými. Na posudek závislosti osoby na péči je třeba nahlížet jako na kterýkoliv jiný důkazní prostředek, neboť se sice jedná o tzv. „povinný důkaz“, nikoliv však o závazné stanovisko či závazný podklad rozhodnutí. Z toho důvodu není správnost posudku presumována, posudek proto podléhá hodnocení správního orgánu a nemůže být bez dalšího převzat jako pravdivý. Při rozhodování ve věci příspěvku však správní orgán neposuzuje věcnou správnost posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 – 59; či ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009 – 104). Při hodnocení posudku je proto podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 – 53, stěžejní, že „[p]osudková 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.“ Nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Posudková komise se nadto musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi,

zejména těmi, které posuzovaný namítá, a své posudkové závěry náležitě odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 Ads 77/2013 – 22).

Jak bylo uvedeno výše, krajský soud v napadeném rozhodnutí shledal posudek posudkové komise přesvědčivým a úplným. Uvedl přitom, že z posudkového závěru a rozhodnutí žalovaného je zřejmé, z jakých důvodů nebyla závislost žalobce u sporných základních životních potřeb uznána. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry neztotožňuje. Problematickým shledal totiž již první posudek ve správním řízení, vypracovaný MSSZ. Ačkoliv v odůvodnění tohoto posudku je uvedeno, že stěžovatel je závislý na pomoci jiné osoby ve čtyřech oblastech (oblékání a obouvání, celková hygiena, osobní aktivity a péče o domácnost), ve výroku posudku je stěžovatel uznán závislým na pomoci jiné fyzické osoby pouze v oblastech třech (oblékání a obouvání, osobní aktivity a péče o domácnost), aniž by bylo zřejmé, z jakého důvodu. Posudková komise MPSV přitom ve svém posudku vypracovaném dne 8. 1. 2014 v odvolacím řízení, jehož správnost následně potvrdila posudkem doplňujícím, výslovně uvedla, že potvrzuje posudkový závěr MSSZ, a rovněž uznala stěžovatele závislým na pomoci jiné osoby ve třech oblastech – tentokrát však v oblasti tělesné hygieny, osobních aktivit a péče o domácnost. Navzdory tvrzení krajského soudu o opaku však v posudku posudkové komise scházejí důvody, jež k tomuto přehodnocení vedly.

Kromě neodůvodněných změn ve výčtu základních životních potřeb, v nichž konkrétně je stěžovatel závislý na pomoci jiné osoby, nelze přehlédnout ani nesoulad mezi skutkovými zjištěními správních orgánů a jejich následným posouzením v rozhodnutí žalovaného pohledem požadavků vyhlášky č. 505/2006 Sb. K odůvodnění posudku posudkové komise a doplňujícího posudku potvrzujícího jeho správnost Nejvyšší správní soud znovu poukazuje na ustanovení § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. Z něj vyplývá, že pokud posuzovaná osoba nezvládá byť i jedinou z aktivit vyjmenovaných u životních potřeb v příloze č. 1 k této vyhlášce, považuje se pro danou základní životní potřebu za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Vzhledem ke znění tohoto ustanovení a požadavku úplnosti a přesvědčivosti kladenému na posudek závislosti osoby judikaturou je proto bezpodmínečně nutné, aby se posudková komise vyjádřila ke schopnosti posuzované osoby zvládat veškeré aktivity vyjmenované u předmětných životních potřeb v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., a to zejména ve vztahu k námitkám posuzované osoby. Posudky posudkové komise však tento požadavek ve vztahu k stěžovatelem zmiňovaným životním potřebám nesplňují.

Životní potřebu stravování, upravenou v písm. d) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., je osoba schopna zvládat tehdy, pokud je schopna vybrat si ke konzumaci hotový nápoj a potraviny, nápoj nalít, stravu naporcovat, naservírovat, najíst se a napít a dodržovat stanovený dietní režim. Nepostačuje proto, pokud posudková komise konstatuje, že posuzovaná osoba, v tomto případě stěžovatel, je schopna výběru hotové stravy, jejího uchopení, uchopení příboru, porcování a konzumace. To platí obzvláště v případě, kdy stěžovatel setrvale namítá, že v důsledku nutnosti chůze s pomocí dvou francouzských holí a stabilizační ortézy na levé noze není schopen si jídlo připravit na stůl, tedy naservírovat, a je proto odkázán na pomoc své manželky. Posudková komise však

tuto aktivitu zcela pominula, v důsledku čehož posudkové zhodnocení nelze považovat za úplné.

O nezvládání životních potřeb v oblasti mobility se pak podle písm. a) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. jedná tehdy, pokud osoba nezvládá vstávání a usedání, stoj, zaujímání poloh, nedokáže se pohybovat chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním zastávkami, v dosahu alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, chůzí po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů a používat dopravní prostředky včetně bariérových. V odůvodnění posudku je uvedeno, že stěžovatel je schopen mobility s oporou kompenzačních pomůcek po kratších vzdálenostech s přestávkami, a že z dopravních prostředků je schopen použití osobního automobilu. V případě schopnosti pohybovat se chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním zastávkami, podle Nejvyššího správního soudu v posudku schází důkladnější odůvodnění závěru posudkové komise, že stěžovatel je této aktivity schopen. Popis aktivity obsažený v citované vyhlášce sice na první pohled odpovídá schopnosti stěžovatele, který je schopen se zastávkami na odpočinek v důsledku bolesti ujít 20 až 30 metrů. Posudek se nicméně blíže nevěnuje skutečnosti, že stěžovatel je nucen se po ujití dané vzdálenosti posadit, jež vyplývá ze zprávy MUDr. M. a na niž stěžovatel také několikrát poukazoval. V posudku taktéž nelze úplně pominout schopnost pohybovat se také po nerovném povrchu. V případě tvrzení, že stěžovatel je z dopravních prostředků schopen použití osobního automobilu, z posudku nevyplývá, jak k tomuto závěru posudková komise dospěla. Stěžovatel přitom poukazuje na to, že při nastupování a vystupování z automobilu je odkázán na pomoc syna, přičemž není schopen automobil řídit. V případě, že by se toto tvrzení ukázalo být pravdivým, není možné dospět k závěru, že stěžovatel je bez pomoci jiné osoby schopen použití osobního automobilu. Posudková komise však takový závěr učinila, aniž by jej podrobněji rozvedla, založila na spisových podkladech a náležitě odůvodnila. Z toho důvodu jej nelze považovat za přesvědčivý.

Nejvyšší správní soud má proto za to, že posudek posudkové komise nesplňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti na něj kladený. Tento nedostatek nebyl zhojen ani doplňujícím posudkem, jenž obsahuje pouze potvrzení správnosti posudku prvního, a to bez jakékoliv argumentace vztahující se k vyjádření stěžovatele. Jak posudková komise, tak správní orgány a soudy musejí mít na zřeteli, že s ohledem na sociálně citlivou situaci osob závislých na pomoci jiné fyzické osoby a důležitost příspěvku jim poskytovaného, je zapotřebí postupovat při posuzování stupně závislosti osoby důkladně. To platí zejména tehdy, pokud jsou podklady, z nichž posudková komise vychází, nejednoznačné, existují mezi nimi nesrovnalosti či rozpory, nebo pokud vůči nim posuzovaná osoba setrvale vyslovuje námitky. S ohledem na skutečnost, že posudková komise jednala vždy v nepřítomnosti stěžovatele, Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoliv podle jeho judikatury není osobní vyšetření posuzované osoby posudkovou komisí zákonnou podmínkou, mělo by být pravidlem. Je tomu tak zejména v případech obdobných tomu projednávanému, kdy existují zmíněné pochybnosti ve vztahu k podkladové dokumentaci o závěrech posudkové komise a o tom, zda tvrzení stěžovatele o neschopnosti zvládat uvedené aktivity mají základ v jeho objektivním zdravotním stavu.

Právě osobní vyšetření posuzované osoby je způsobilé tyto pochybnosti vyvrátit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 3 Ads 214/2014 – 25).

V návaznosti na výtky směřované k posudkům posudkové komise je pak nutné konstatovat, že žalovaný pochybil, když posudky považoval za dostatečné pro své rozhodnutí. Ačkoliv stěžovatel v odvolání a dalších vyjádřeních vyjadřoval svůj nesouhlas s posudkovými závěry, žalovaný se spokojil pouze s rekapitulací podkladů a konstatováním, že funkční dopady zdravotního postižení se hodnotí s ohledem na schopnost zvládat základní životní potřeby s pomocí facilitačních pomůcek. Posudky přitom z hlediska nároků vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu nehodnotil a námitky stěžovatele označil za subjektivní hodnocení vlastní závislosti. Subjektivní vnímání zdravotních obtíží nepochybně nemůže být samo o sobě podkladem pro závěr o neschopnosti zvládat určitou životní potřebu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 8 Ads 104/2015 – 34, bod 18). Nejvyšší správní soud však v tomto případě nijak nehodnotí, zda jsou námitky stěžovatele odrazem jeho subjektivního hodnocení, či zda reflektují jeho objektivní zdravotní stav, neboť mu tato role nepřísluší. Tuto roli zastává právě posudková komise, která má tím, že se relevantními vyjádřeními bude zabývat a své závěry dostatečně odůvodní, vyvrátit pochybnosti o tom, zda se jedná o stěžovatelův objektivní zdravotní problém, nebo zda jde o jeho subjektivní hodnocení. Vzhledem k tomu, že tak v projednávaném případě neučinila, bylo povinností žalovaného obstarat doplňující posudek, který by se vypořádal se všemi rozhodnými skutečnostmi, obsahoval by dostatečné odůvodnění a byl by úplný a přesvědčivý. To však žalovaný neučinil a pouze formálně převzal závěry posudkové komise, aniž by se jimi podrobněji zabýval, čímž rovněž nenaplnil požadavky kladené na něj judikaturou.

Toto pochybení se následně promítlo i do napadeného rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud totiž pouze obecně konstatoval, že z posudkového závěru a rozhodnutí žalovaného je zřejmé, z jakých důvodů nebyla závislost stěžovatele u sporných základních životních potřeb uznána; že se žalovaný a posudková komise všemi námitkami stěžovatele zabývali; že žalovaný rozhodoval na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a závěry učiněné na základě použitých podkladů jsou dostatečně odůvodněné; a že zjištění stěžovatelova zdravotního stavu a jeho funkčních důsledků nevyvolává pochybnosti o objektivním posouzení věci. Z výše uvedené argumentace je zřejmé, že Nejvyšší správní soud je názoru právě opačného. Má proto za to, že krajský soud měl přistoupit ke zrušení rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto došel k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť byl naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a rozsudek krajského soudu proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud využil své pravomoci dané § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., krajskému soudu nevrátil věc k dalšímu řízení a současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl z důvodu procesní ekonomie také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78

odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm je žalovaný povinen respektovat zde vyslovený závazný právní názor Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci jako poslední, musí proto podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout také o celkových nákladech soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má procesně úspěšný stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl, tedy žalovanému. V řízení před krajským soudem stěžovateli nevznikly žádné náklady, neboť řízení ve věci sociální péče je osvobozeno od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, stěžovatel nebyl právně zastoupen a další náklady řízení mu nevznikly. V řízení o kasační stížnosti již byl zastoupen advokátkou na základě plné moci. Náklady tvoří částka 3.146 Kč za dva úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, písemné podání podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], přičemž za jeden úkon přísluší ve věcech sociálního zabezpečení částka 1.000 Kč (§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3. advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Částka 2.600 Kč poté byla navýšena o částku 546 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %. Přiznané náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupkyně do 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 16. března 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu