



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. V.**, zast. Mgr. Martou Ptáčkovou, advokátkou, se sídlem Moravské náměstí 15, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2016, č. j. 22 A 86/2014 – 28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2016, č. j. 22 A 86/2014 – 28, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. MPSV-UM/3199/14/4S-JMK, ze dne 13. 6. 2014, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 3.146 Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Martě Ptáčkové, advokátce, se sídlem Moravské náměstí 15, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] 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.

[2] Rozhodnutím ze dne 13. 6. 2014, č. j. MPSV-UM/3199/14/4S-JMK, (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Brně ze dne 3. 2. 2014, č. j. 105031/14/BM, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o příspěvek na mobilitu ode dne 1. 5. 2012. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že Městská správa sociálního zabezpečení Brno – město vypracovala dne 29. 10. 2013 posudek pro účely příspěvku na mobilitu, podle něhož u žalobce nejde o osobu, která není schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poskytování dávek“), ve vztahu k ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) a b) zákona o sociálních službách. K témuž závěru dospěla i posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“). Žalovaný proto s ohledem na obsah tohoto posudku dospěl k závěru, že žalobce nemá nárok na příspěvek na mobilitu.

[3] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 13. 8. 2014, v níž uváděl, že správní orgány nesprávně a nedostatečně vyhodnotily jeho zdravotní stav, neboť z předložených lékařských zpráv vyplývá, že se v jeho případě jedná o zdravotní stav s trvalými následky, který trvá již od roku 2006. Žalobce popsal, že trpí trvalými bolestmi obou hlezenních kloubů, musí proto nosit ortézu levého hlezna pro jeho těžkou nestabilitu. Je schopen ujít 20 až 30 metrů, nezvládne delší chůzi pro bolesti nohou a zad. S chůzí a vykonáním osobní potřeby mu musí pomáhat manželka. Vysvětlil, že bez ortézy na levé noze a pevné obuvi na pravé noze není schopen vůbec žádné chůze. K utlumení bolestí při chůzi bere léky, k lékaři jej vozí syn automobilem. Trpí neustálými bolestmi i při sezení, které jej navíc budí i ze spaní. Stává se mu také to, že se „ztrácí“ při komunikaci s třetí osobou. Vyslovil přesvědčení, že nezvládá tyto základní životní potřeby: mobilitu, oblékání, stravování, tělesnou hygienu, péči o zdraví, osobní aktivity a domácnost.

[4] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 10. 9. 2014, v němž odkázal na obsah jednotlivých posudků provedených v průběhu správního řízení. Zdůraznil, že s ohledem na závěry obsažené v těchto posudcích neměl jinou možnost, než odvolání žalobce zamítnout a prvostupňové rozhodnutí potvrdit, neboť nebylo prokázáno, že zdravotní stav žalobce představuje dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav ve smyslu § 3 písm. c) zákona o sociálních službách ve vztahu k základním životním potřebám v oblasti mobility a orientace. Žalobce sice s těmito závěry nesouhlasí, avšak nepřináší nic, co by je mohlo podle žalovaného zpochybnit. Žalovaný proto navrhoval, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

[5] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 17. 3. 2016, č. j. 22 A 86/2014 – 28, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Soud na úvod zrekapituloval relevantní právní úpravu podmínek nároku příspěvku na mobilitu, jimiž je především schopnost zvládat základní životní potřeby; způsob jejich hodnocení podle ustanovení § 9 odst. 6 zákona o sociálních službách stanoví prováděcí předpis, kterým je vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádí zákon o sociálních službách. Za stěžejní pro posouzení věci označil odborný posudek o zdravotním stavu osoby, která o příspěvek žádá. Posudek podléhá hodnocení správního orgánu, jeho správnost však v žádném případě není presumována. Správní orgány sice nemají příslušné odborné znalosti, musejí však takový posudek vyhodnotit s ohledem na jeho úplnost a přesvědčivost. Základním předpokladem pro to, aby správní orgán mohl vyhodnotit tyto náležitosti posudku, je jeho přezkoumatelnost. Posudek tedy musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn s odkazem na doložený nález ošetřujícího lékaře, výsledek sociálního šetření, výsledek funkčních vyšetření a výsledek vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Takovým důkazem byl v projednávané věci posudek posudkové komise MPSV, pracoviště v Brně, ze dne 13. 5. 2014, v němž komise na základě potřebné podkladové zdravotní dokumentace konstatovala, že u žalobce se nejedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, zjištěný stav mu umožňuje zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility a orientace. Jedná se o posuzovaného po polytraumatu v roce 2006, při kterém došlo ke zlomenině obratle L3 řešeno fúzí L1 – 5 instrumentáři. Porucha dynamiky bederního úseku páteře odpovídá provedené operaci, hybnost krční páteře je vcelku volná. Přetrvává těžké omezení hybnosti obou hlezenních kloubů, trvale nosí ortézu levého hlezna pro instabilitu. Na patách je otevřená tříštivá zlomenina řešena zevním fixátorem, vlevo arthrodeza subtalární, pro infekci vynětí kovu, opakovaně plastické výkony pro krytí úrazového defektu levé paty. Posudková komise se vyjádřila k jednotlivým základním životním potřebám, které následně vyhodnotila tak, že se nejedná o osobu, která není ve smyslu ust. § 6 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb., ve znění účinném do dne 31. 12. 2013, schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility, uvedené v ust. § 9 odst. 1 písm. a) nebo orientace uvedené v ust. § 9 odst. 1 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., ve znění zákona č. 366/2011 Sb. Zdravotní stav nebyl dlouhodobě nepříznivý ve smyslu ust. § 3 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb., ve znění zákona č. 366/2011 Sb., ve vztahu k základním životním potřebám v oblasti mobility a orientace. Soud uzavřel, že oba správní orgány dostatečně reagovaly na žalobcovy výhrady, v odvolacím řízení posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí řádně a přezkoumatelně odůvodnila závěr, že v případě posuzovaného nejde o osobu, která není ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o poskytování dávek schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace uvedené v ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) a b) zákona o sociálních službách.

[6] Posudek posudkové komise přitom podle krajského soudu jasně vysvětlil, proč tyto základní životní potřeby nebyly u žalobce uznány jako nezvládnuté, neboť ve vztahu k mobilitě bylo zjištěno, že dolní končetiny neztratily svoji funkci, jelikož plní funkci opěrnou i dynamickou. Není dokumentována těžká porucha funkce ani ztráta funkce dolních končetin bránící chůzi popř. s využitím facilitátorů. Posuzovaný je schopen samostatné chůze po rovině, používá 2 francouzské hole, je schopen i chůze po schodech ev. s využitím komp. pomůcek (přidržováním se zábradlí). Z neurologického hlediska není dokumentované paretické/plegické postižení dolních končetin, z ortopedického hlediska není závažně omezena hybnost kyčelních a kolenních kloubů. S facilitátory je mobilní. Posuzovaný je schopný zvládat vstávání a usedání, stoj, zaujímat polohy, pohybovat se

chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním, a to i po nerovném povrchu, chůzi po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů, používat dopravní prostředky včetně bariérových např. osobní auto. Není odkázaný na vozík pro invalidy. Posuzovaný sice uvádí chůzi pouze v délce cca 20 – 30 m, poté trpí bolestmi, avšak se zjištěným a výše uvedeným zdravotním stavem s přestávkami musí být schopen ujít alespoň 200 m. Ve vztahu k základní životní potřebě orientace posudková komise vysvětlila, že žalobce je orientovaný místem, časem, osobou, disponuje intelektově přiměřenými duševními schopnostmi, není u něho dokumentována závažná porucha smyslových funkcí, která by bránila poznávání a rozeznávání zrakem a sluchem. Jeho smyslové a duševní schopnosti jsou dostatečné k chápání toho, kdo je a kde se nachází, má i duševní kompetence přiměřené věku ke zvládnutí základních životních potřeb v přirozeném sociálním prostředí. Nebyla prokázána oboustranná praktická nebo úplná hluchota, praktická nebo úplná slepota či hluchoslepota. Nebyla prokázána střední, těžká nebo hluboká mentální retardace, ani středně těžká a těžká demence (MMSE méně než 15 bodů), nebo těžké psychické postižení s prokazatelnými dlouhodobými těžkými poruchami orientace. Soud proto uzavřel, že zdravotní stav žalobce byl zjištěn v rozsahu, který je dostatečný pro použití posudkových kritérií stanovených v právních předpisech a že všechny skutečnosti týkající se zdravotního stavu nebo jeho funkčních důsledků byly dostatečně objektivizovány.

[7] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2016, č.j. 22 A 86/2014 – 28, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že mu byly v minulosti do 31. 12. 2011 přiznány mimořádné výhody II. stupně, následně mimořádné výhody I. stupně, neboť byl uznán občanem těžce zdravotně postiženým. Vůči závěrům posudkových komisí v dané věci namítal, že ty byly přijaty bez jeho osobní přítomnosti a vyšetření, tedy pouze na základě lékařských zpráv. Podle jeho názoru tedy posudkoví lékaři řádně nezjistili jeho potřeby a zdravotní stav, zvláště když vycházeli z lékařských zpráv starých dva roky. Měl rovněž za to, že posudkové závěry nejsou dostatečně odůvodněny, neboť chybí konkrétní odkazy na lékařské nálezy, ze kterých příslušný závěr vychází. Poukázal na to, že podle lékařské zprávy MUDr. P. M. je schopen ujít max. 20-30 m, avšak posudkoví lékaři uvedli, že je schopen ujít alespoň 200 m, byť s přestávkami. Provedené posudky se tedy omezují na pouhé konstatování, že není osobou neschopnou zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace, avšak bez bližšího zdůvodnění. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 12. 5. 2016, v němž popsal průběh správního řízení a obsah jednotlivých posudků, přičemž vyslovil přesvědčení, že posudkoví lékaři se dostatečně zabývali zdravotním stavem stěžovatele a že dospěli k řádně odůvodněným posudkovým závěrům. Skutečnost, že stěžovateli byly v minulosti přiznány mimořádné výhody II. nebo I. stupně, je pro tuto věc irelevantní, neboť se jedná o odlišnou problematiku s jinými posudkově medicínskými kritérii. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

II. Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Brně vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[10] S ohledem na to, že stěžovatel namítá, že nebyl dostatečně a správně posouzen jeho zdravotní stav ve vztahu k jeho nároku na příspěvek na mobilitu, Nejvyšší správní soud odkazuje na svou rozhodovací praxi ohledně posouzení zdravotního stavu v řízení o dávkách důchodového pojištění podmíněných dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, neboť se obsahově jedná o totéž, tedy o posouzení zdravotního stavu účastníka řízení a jeho dopadu na schopnost zvládat základní životní potřeby. Neúplné a nepřesvědčivé posouzení zdravotního stavu se v řízení o dávkách důchodového pojištění podmíněných dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem považuje podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003 – 54) za jinou vadu řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V řízení o příspěvku na mobilitu, v němž je posudek MPSV vyžadován již ve správním řízení (nikoliv v přezkumném řízení soudním) je nenaplnění uvedených požadavků vadou řízení před správním orgánem (§ 103 odst. 1 písm. b)).

[11] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Příspěvek na mobilitu se podle § 6 odst. 1 zákona o poskytování dávek poskytuje osobě starší 1 roku, která není schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace, opakovaně se v kalendářním měsíci dopravuje nebo je dopravována a nejsou jí poskytovány pobytové sociální služby podle zákona o sociálních službách v domově pro osoby se zdravotním postižením, v domově pro seniory, v domově se zvláštním režimem nebo ve zdravotnickém zařízení ústavní péče. Podle § 8 odst. 1 zákona o poskytování dávek se schopnost osoby zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace pro nárok na příspěvek na mobilitu posuzuje podle zákona o sociálních službách stejným způsobem jako pro účely příspěvku na péči. Podle ustanovení § 9 odst. 4 zákona o sociálních službách se při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat základní životní potřeby; přitom se nepřihlíží k pomoci, dohledu nebo péči, která nevyplývá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem je podle ustanovení § 3 písm. c) zákona o sociálních službách stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než jeden rok a který omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb.

[13] Obsah základních životních potřeb v oblasti mobility nebo orientace 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. platí, že pokud osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat základní životní potřebu vymezena v příloze č. 1 k této vyhlášce, není schopna základní životní potřebu zvládat, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

[14] Základní životní potřeba mobility je v příloze 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. vymezena těmito aktivitami: za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna zvládat vstávání a usedání, stoj, zaujímat polohy, pohybovat se 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, používat dopravní prostředky včetně bariérových.

[15] Základní životní potřeba orientace je v příloze 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. vymezena těmito aktivitami: za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna poznávat a rozeznávat zrakem a sluchem, mít přiměřené duševní kompetence, orientovat se časem, místem a osobou, orientovat se v obvyklém prostředí a situacích a přiměřeně v nich reagovat.

[16] Při rozhodování o příspěvku na mobilitu je zásadním a rozhodujícím důkazem posudek o zdravotním stavu. Nejvyšší správní soud se proto již mnohokrát zabýval požadavky na něj kladenými. Na posudek o zdravotním stavu 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. Jak již správně zdůraznil krajský soud, není správnost posudku presumována, posudek proto podléhá hodnocení správním orgánem 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).

[17] Jak bylo uvedeno výše, krajský soud v napadeném rozsudku shledal posudek posudkové komise přesvědčivým a úplným. Uvedl přitom, že z posudkového závěru a

pokračování

rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že u stěžovatele se nejedná o osobu, která není schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry neztotožňuje. Problematickým shledal totiž již první posudek ve správním řízení, vypracovaný MSSZ Brno – město ze dne 7. 1. 2013. 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 ve třech oblastech (oblékání a obouvání, osobní aktivity a péče o domácnost), aniž by bylo zřejmé, z jakého důvodu.

[18] V posudku ze dne 29. 10. 2013 posudkový lékař MSSZ Brno – město k věci dále uvedl, že z dostupné zdravotní a ostatní podkladové dokumentace nevyplývá, že porucha funkčních schopností v oblasti mobility nebo orientace dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké a že s využitím zachovaných potenciálů a kompetencí a využíváním běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení domácnosti, veřejných prostor nebo využitím zdravotnických prostředků nelze zvládnout životní potřebu v oblasti mobility, resp. orientace, v přijatelném přiměřeně spolehlivém standardu. Posudková komise MPSV ve svém posudku vycházela z předložené zdravotní dokumentace stěžovatele a z provedeného sociálního šetření, které podle jejího závěru koreluje se schopnostmi stěžovatele dle doložené zdravotní dokumentace v oblasti mobility a orientace (podle tohoto sociálního šetření ze dne 25. 6. 2012 je hybnost stěžovatele omezena z důvodu deformity těžkého stupně, velkých potíží s páteří; k chůzi stěžovatel používá francouzské hole, dále nosí krúnýř a bederní pás). Posudková komise proto uvedla, že mobilita u stěžovatele je možná pouze za opory 2 francouzských holí, na kratší vzdálenosti, s odpočinkem pro bolest nohou, z dopravních prostředků je stěžovatel schopen použití osobního automobilu.

[19] Kromě neodůvodněných změn ve výčtu základních životních potřeb u posudku ze dne 7. 1. 2013, v nichž konkrétně je stěžovatel závislý na pomoci jiné osoby, byť nezvládání těchto životních potřeb není podmínkou pro nárok na přiznání příspěvku na mobilitu, 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 posudkového lékaře 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 být i jedinou z aktivit vyjmenovaných u životních potřeb v příloze č. 1 k této vyhlášce, považuje se tato základní životní potřeba za nezvládnutou.

[20] Vzhledem ke znění tohoto ustanovení a požadavku úplnosti a přesvědčivosti kladenému judikaturou na posudek 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. mobility a orientace, a to zejména ve vztahu k námitkám posuzované osoby. Posudky posudkové komise však tento požadavek ve vztahu k stěžovatelem zmiňovaným životním potřebám nespĺňují.

[21] O nezvládání životních potřeb v oblasti mobility se 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 posudkové komise 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 ujit 20 až 30 metrů. Posudek se nicméně blíže nevěnuje skutečnosti, že stěžovatel je nucen se po ujití dané vzdálenosti posadit, jak vyplývá ze zprávy MUDr. M., na niž stěžovatel také 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. Posudková komise tedy takový závěr učinila, aniž by jej podrobněji rozvedla s odkazem na příslušné lékařské nálezy a náležitě odůvodnila. Z toho důvodu jej nelze považovat za přesvědčivý.

[22] 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 předchozích posudků, 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).

[23] 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 obsahu těchto posudků. Posudky přitom z hlediska nároků vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu nehodnotil. Subjektivní vnímání zdravotních obtíží stěžovatelem nepochybně nemůže být samo o sobě podkladem pro závěr o

pokračování

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 k ní má potřebné odborné předpoklady a jejímž úkolem je zabývat se všemi relevantními vyjádřeními a své závěry dostatečně odůvodnit. Jedině tak lze 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.

[24] 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 neschopnost stěžovatele u sporných základních životních potřeb mobility a orientace 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.

[25] 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.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. Věc mu však nevrátil dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému také podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[27] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou 2.000 Kč za 2 úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, písemné podání v řízení o kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž za jeden úkon přísluší v těchto věcech částka 1.000 Kč (ustanovení § 9 odst. 2, § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu částku ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby. Tuto částku Nejvyšší správní soud dále navýšil o DPH, neboť advokátka doložila, že je plátcem DPH. Přiznané náklady řízení ve výši 3.146 Kč žalovaný uhradí k rukám stěžovatelova zástupce do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Jde o náklady řízení o kasační stížnosti, když v řízení o žalobě stěžovatel nebyl zastoupen.

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

V Brně dne 29. srpna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu