



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Tomáše Langáška a Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **B. V.**, zastoupené JUDr. Tomášem Truschingerem, advokátem, sídlem Bašty 413/2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2019, č. j. MPSV-2019/16222-921, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2020, č. j. 41 A 8/2019 - 66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Tomáši Truschingerovi, advokátovi, sídlem Bašty 413/2, Brno, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 4 719 Kč včetně daně z přidané hodnoty, která je splatná do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyni nebyl přiznán příspěvek na péči podle § 7 a násl. zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Úřad práce – krajská pobočka v Brně (dále jen „úřad práce“) totiž dospěl na základě posouzení posudkového lékaře Městské správy sociálního zabezpečení Brno k závěru, že žalobkyně není závislá na pomoci jiné fyzické osoby.

[2] Žalovaný výše označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Dle závěrů posudkové komise v Brně ze dne 13. 6. 2018, která

při svém jednání žalobkyni vyšetřila, totiž žalobkyně kvůli dlouhodobě nepříznivému zdravotnímu stavu nezvládá jedinou základní životní potřebu, a to péči o domácnost. I když vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby, není osobou, která by nebyla schopna zvládat alespoň tři nebo čtyři základní životní potřeby. Posudková komise v Praze dospěla ve srovnávacím posudku ze dne 8. 11. 2018 ke shodnému závěru. Podle srovnávacího posudku žalobkyně utrpěla v březnu 2017 zlomeninu jedenáctého hrudního obratle. Léčba si vyžádala tři měsíce, během nichž byla žalobkyně významněji omezena, právě v té době (v dubnu 2017) proběhlo také sociální šetření u žalobkyně. Po ukončení této léčby nicméně žalobkyni její zdravotní stav (i přes osteoporózu a další diagnostikovaná zdravotní znevýhodnění) již umožňoval zvládat základní životní potřeby s výjimkou péče o domácnost, u níž potřebuje pomoc další osoby při fyzicky a pohybově náročnějších činnostech. Na svých závěrech posudková komise v Praze setrvala i v doplňujícím posudku ze dne 8. 1. 2019, který byl vydán kvůli novým lékařským zprávám a námitkám zmocněnce žalobkyně. Podle doplňujícího posudku byla u žalobkyně v listopadu 2018 nově zjištěna zlomenina prvního bederního obratle a na začátku ledna 2019 na rentgenových snímcích i snížení výšky dvanáctého hrudního obratle s naznačeným prolomením horní krycí plošky jako obraz následné kompresivní zlomeniny. Na základě lékařských zpráv dospěla posudková komise k závěru, že léčba zlomeniny prvního bederního obratle si vyžádá přibližně tříměsíční péči, během níž bude žalobkyně závislá na péči jiné osoby. Poté lze předpokládat zlepšení zdravotního stavu a obnovení schopnosti zvládat základní životní potřeby s výjimkou péče o domácnost. Zhoršení zdravotního stavu je tak dle doplňkového posudku pouze přechodné.

[3] Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala. Krajský soud poukázal na to, že schopnost žalobkyně zvládat základní životní potřeby byla opakovaně hodnocena, a to vždy se stejným výsledkem. Posudkové komise zasedaly v řádném složení, v jejich posudcích je uvedeno, z jakých lékařských zpráv vycházejí, přičemž žalobkyně nenamítla, že by některá relevantní lékařská zpráva chyběla. Nadto posudková komise v Brně žalobkyni rovněž vyšetřila. Posudky tak krajský soud vyhodnotil jako úplné, přesvědčivé a dostatečně odůvodněné. Sociální šetření u žalobkyně bylo provedeno krátce po jejím úrazu, a proto je dle krajského soudu zřejmé, že v té době a v navazujícím období asi tří měsíců žalobkyně nebyla schopna zvládat i některé další základní životní potřeby. Jinak ovšem krajský soud dospěl ve shodě s posudkovými komisemi k závěru, že žalobkyně je schopna zvládat všechny základní životní potřeby s výjimkou péče o domácnost, a to v přijatelném standardu. Byť žalobkyni poskytuje její syn „veškerou péči o její osobu“, neznamená to, že by žalobkyně nebyla schopna další základní životní potřeby zvládat kvůli dlouhodobému zdravotnímu stavu.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítá důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Posudky posudkových komisí nejsou řádné ani úplné, neboť nezohledňují její námitky a nevycházejí z objektivního hodnocení jejího zdravotního stavu.

[5] Lékařské zprávy, z nichž posudkové komise vycházely, nepodávají podle stěžovatelky úplný obraz o jejím stavu. Posudkové komise sice hodnotily její stav

pokračování

jako přechodný s předpokladem zlepšení, ale od zlomeniny hrudního obratle v březnu 2017 se její zdravotní stav pouze zhoršoval. Posudkové komise totiž nevzaly dostatečně v potaz zvýšenou lámavost kostí stěžovatelky, kvůli které musí dodržovat klidový režim, a dále skutečnost, že v listopadu 2018 a lednu 2019 utrpěla stěžovatelka dvě další zlomeniny obratlů. Již od března 2017 tak trvá nepříznivý zdravotní stav stěžovatelky, kvůli kterému není schopna většího pohybu, dny musí trávit na lůžku a bez pomoci třetí osoby nezvládá základní životní potřeby v přijatelném standardu. Podstatné pochybení spatřuje stěžovatelka i v nedostatečném zohlednění závěrů sociálního šetření z dubna 2017, podle něhož není stěžovatelka schopna zvládat nejen péči o domácnost, ale ani další základní životní potřeby. Byť krajský soud pokládal závěry sociálního šetření za krátkodobé, zdravotní stav stěžovatelky se od provedení šetření pouze zhoršoval.

[6] Stěžovatelka namítá, že po celou dobu není schopna zvládat až sedm základních životních potřeb, kterými konkrétně jsou: 1. mobilita (není schopna samostatné chůze ani stání, i při pohybu na vozíku trpí bolestmi páteře, ty nelze tlumit léky kvůli onemocnění ledvin), 2. stravování (pro omezení pohybu si stěžovatelka nemůže jídlo připravit ani nakoupit potřebné suroviny; přípravu, porcování i ohřev zajišťuje syn), 3. oblékání a obouvání (stěžovatelka není schopna se obléct a obout), 4. výkon fyziologické potřeby (stěžovatelka potřebuje doprovod a pomoc při přesunu na toaletu a s používáním hygienických pomůcek), 5. péče o zdraví (stěžovatelka není schopna sama dodržovat lékařem stanovený režim), 6. tělesná hygiena (stěžovatelka není schopna provádět tělesnou hygienu bez pomoci syna, pomoc vyžaduje i při česání vlasů a stříhání nehtů), 7. péče o domácnost. Za přijatelný standard zvládání těchto základních životních potřeb nelze pokládat jejich zvládání „pouze s bolestmi a s vypětím všech sil, navíc s nebezpečím dalšího poranění páteře“. K posouzení ze strany posudkové komise v Brně se stěžovatelka sice dostavila bez podpůrných prostředků, neboť měla v té době předepsán pouze korzet, avšak s dopravou jí musel pomáhat syn. Posouzení bylo pro stěžovatelku bolestivé a traumatizující a u posudkové komise v Praze pak již k jejímu vyšetření vůbec nedošlo.

[7] Žalovaný ve vyjádření uvádí, že posudkové komise měly k dispozici veškerou aktuální a relevantní zdravotnickou dokumentaci a stěžovatelka byla v červnu 2018 na jednání posudkové komise v Brně vyšetřena. Výsledky sociálního šetření byly zohledněny v možném rozsahu. Sociální šetření je totiž jen jeden z důkazních prostředků v řízení o příspěvku na péči, toto šetření provádí pracovník bez medicínských znalostí a „zaznamenává informace v rovině tvrzení sdělených žadatelem o dávku nebo jeho zástupcem“. Až posuzující lékař musí popsanou míru vyžadované pomoci dát do souvislosti s objektivně zjištěným zdravotním stavem. Žalovaný tak konstatuje, že posudky dostojí požadavkům úplnosti a přesvědčivosti, a navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

[8] Vyjádření žalovaného zaslal soud stěžovatelce na vědomí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[10] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby (§ 7 odst. 1 zákona o sociálních službách). Nárok na tento příspěvek má podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách oprávněná osoba, *kteřá z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládnutí základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká (případně některá z dalších osob uvedených v tomto ustanovení).* Dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem se dle § 3 písm. c) zákona o sociálních službách rozumí *zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než 1 rok, a který omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládnutí základních životních potřeb.* Osoba starší věku 18 let se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby [§ 8 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách], jejichž výčet a způsob hodnocení schopnosti je zvládat stanovuje § 9 zákona o sociálních službách.

[12] Z § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách vyplývá, že při posuzování stupně závislosti se vychází ze *zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, [...], z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.* V odvolacím řízení posuzuje stupeň závislosti žalovaný, který za tímto účelem zřizuje posudkové komise jako své specializované orgány (§ 28 odst. 2 zákona o sociálních službách ve spojení s § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

[13] Posudkové komise při vydávání posudků vykonávají specifickou formou správní činnosti (§ 16a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) spočívající v posouzení zdravotního stavu jednotlivce a některých důsledků z něj vyplývajících pro oblast sociálního zabezpečení a důchodového pojištění. Jde o postup posudkového orgánu, jehož hlavním obsahem je posudková činnost, která předpokládá vedle odborných lékařských znalostí též znalosti z oboru posudkového lékařství. Výsledkem posouzení je potom odborný posudek, který je pro správní orgán stěžejním důkazem a na který je správní orgán při nedostatku odborné erudice odkázán (viz např. rozsudky ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014 - 25, bod 13, ze dne 30. 11. 2020, č. j. 5 Ads 253/2017 - 28, body 19, ze dne 10. 2. 2021, č. j. 2 Ads 69/2020 - 22, body 18–19; ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 Ads 115/2020 - 54, bod 13)

[14] Posudek zpracovaný posudkovou komisí hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zásady volného hodnocení důkazů. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem správní soudy nepřezkoumávají obsahovou správnost těchto posudků, ale pouze úplnost a přesvědčivost posudku (viz již rozsudek ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003, č. 511/2005 Sb. NSS, ze dne 30. 7. 2015, č. j. 9 Ads 35/2015 - 44, body 14–15; ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 Ads 46/2017 - 84, body 28–29; ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 34/2018 - 17, bod 16; přesvědčivostí je třeba rozumět i v judikatuře někdy zmiňovaný požadavek na jednoznačnost a určitost). K námitce žalobce lze případně zkoumat, zda byla posudková komise řádně obsazena. Posudek, který splňuje požadavek

pokračování

úplnosti a přesvědčivosti a který se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, bývá zpravidla rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

[15] V posuzovaném případě je třeba zhodnotit, zda vzhledem k námitkám stěžovatelky lze posudky zpracované posudkovými komisemi hodnotit jako úplné a přesvědčivé. Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěry posudkových komisí odpovídají lékařským zprávám. Tuto skutečnost ostatně stěžovatelka přísně vzato ani nezpochybňuje a toliko uvádí, že ani lékařské zprávy nevystihují její zdravotní stav. Avšak veškeré skutečnosti, na které stěžovatelka poukazuje a které podle ní svědčí o výrazně větší míře nepříznivosti jejího dlouhodobého zdravotního stavu, posudkové komise v úvahu vzaly. V závěrečném doplnění srovnávacího posudku je vyloženo, že po první zlomenině obratle z března 2017, jehož léčba si vyžádala tři měsíce, se zdravotní stav stěžovatelky zlepšil. Ke zhoršení došlo kvůli nově zjištěné zlomenině jiného obratle v listopadu 2018 (v souvislosti s tím byla následně zjištěna i zlomenina dalšího obratle v lednu 2019), přičemž tento stav si znovu vyžádá tříměsíční léčbu. Na základě lékařských zpráv posudková komise vyšla z toho, že po ukončení léčby lze opět očekávat zlepšení zdravotního stavu stěžovatelky na úroveň srovnatelnou s dřívějším. Je tedy zřejmé, proč posudkové komise hodnotily zhoršený zdravotní stav stěžovatelky jako pouze přechodný. Tříměsíční období, po které trvalo zhoršení zdravotního stavu v důsledku zlomeniny obratle z března 2017, jakož i dobu dalších tří měsíců, po kterou mělo dle závěrů posudkové komise trvat zhoršení zdravotního stavu s počátkem v listopadu 2018, lze bezpochyby vnímat jako poměrně dlouhé. Avšak dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem se dle § 3 písm. c) zákona o sociálních službách rozumí až takový stav, který *podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než 1 rok*, a tyto podmínky v případě stěžovatelky naplněny nebyly. Ani stěžovatelkou namítaná zvýšená lámavost kostí nebyla posudkovými komisemi opomenuta; posudkové komise vycházely z diagnostikované osteoporózy.

[16] Posudkové komise zároveň vysvětlily, proč se jejich závěr odchyluje od výsledků sociálního šetření. Toto šetření totiž proběhlo v dubnu 2017, tedy v období, kdy se stěžovatelka léčila po zlomenině obratle, kterou utrpěla v březnu téhož roku, a kdy tudíž byla na přechodnou dobu výrazněji omezena. Nadto platí, že sociální šetření slouží hlavně jako důkaz podpůrný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 Ads 84/2018 - 32, bod 15, nebo usnesení ze dne 9. 12. 2021, č. j. 8 Ads 303/2021 - 27, bod 11).

[17] Stěžovatelka konečně namítá, že posudkovou komisí v Praze, která zpracovávala srovnávací a doplňující posudek, nebyla osobně vyšetřena. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně vyložil, že účast posuzované osoby na jednání posudkové komise a její vlastní vyšetření nejsou nezbytné, pokud byl její zdravotní stav dostatečně zjištěn již předchozími lékařskými vyšetřeními, jejichž výsledky (lékařské zprávy) má posudková komise k dispozici. Přímé vyšetření posuzované osoby je naopak žádoucí, pokud jsou mezi jednotlivými podklady rozpory (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004 č. j. 3 Ads 7/2004 - 70, č. 1001/2006 Sb. NSS, dále např. rozsudky ze dne 24. 3. 2021 č. j. 10 Ads 290/2019 - 24, bod 24, a ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 Ads 115/2020 - 54, bod 16). V posuzované věci rozpory mezi jednotlivými podklady zjištěny nebyly. Závěry posudkové komise v Praze vycházejí z lékařských zpráv, což ostatně – jak již bylo uvedeno – stěžovatelka ani nerozporuje. Zjištění, že po ukončení několikaměsíční léčby zlomeniny obratle z března 2017 se stav stěžovatelky zlepšil

a ke zhoršení došlo až v listopadu 2018 v souvislosti s další zlomeninou, se opírá o lékařské zprávy. Posudková komise v Brně stěžovatelku osobně vyšetřila v červnu 2018 (tedy v mezidobí po ukončení léčby předchozího zranění a před tím, než utrpěla další zlomeninu), a její závěry odpovídají lékařským zprávám; za této situace nebylo nezbytné, aby stěžovatelka byla opakovaně vyšetřena posudkovou komisí v Praze. Nezbyývá než uzavřít, že za těchto okolností skutečnost, že posudková komise v Praze k vyšetření stěžovatelky nepřistoupila, nenarušuje úplnost ani přesvědčivost srovnávacího a doplňujícího posudku této komise.

[18] Nelze vyloučit možnost, že v období po lednu 2019 se nemusel naplnit předpoklad posudkové komise, opřený o lékařské zprávy, že zdravotní stav stěžovatelky se v důsledku další zjištěné zlomeniny obrátile zhoršil pouze přechodně a po ukončení léčby dojde k jeho zlepšení. Avšak v lednu 2019, kdy bylo žalovaným vydáno napadené rozhodnutí a kdy posudková komise naposledy hodnotila stav stěžovatelky, měl závěr o očekávaném zlepšení zdravotní stavu dostatečnou oporu v lékařských zprávách. Jelikož správní soudy při přezkumu rozhodnutí vychází ze skutkového stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), nemohou zohledňovat pozdější vývoj zdravotního stavu stěžovatelky.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) v řízení o kasační stížnosti nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice úspěšný byl, podle § 60 odst. 2 s. ř. s. ovšem správní orgán ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče nemá právo na náhradu nákladů řízení, která by mu jinak podle § 60 odst. 1 s. ř. s. náležela.

[21] Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovatelce pro řízení o kasační stížnosti zástupce – advokáta. Jeho hotové výdaje a odměnu platí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovený zástupce provedl tři úkony právní služby, jimiž byla první porada včetně převzetí a přípravy zastoupení, další porada přesahující jednu hodinu, jejíž konání zástupce doložil, a písemné podání ve věci samé (kasační stížnost), podle § 11 odst. 1 písm. b), c) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za každý z těchto úkonů mu náleží odměna ve výši 1 000 Kč podle § 7 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu, celkem tedy 3 000 Kč. Dále mu náleží náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu v paušální výši 300 Kč za úkon, celkem tedy 900 Kč. Protože ustanovený zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 819 Kč na konečnou částku 4 719 Kč, která mu bude vyplacena v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 16. února 2022

JUDr. Ing. Filip Dienstbier Ph.D.
předseda senátu