



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **X**, zastoupena Mgr. Emmou Grigorjanovou, advokátkou se sídlem Svornosti 86/2, Havířov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 9. 2021, č. j. 18 Ad 14/2021-40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 9. 2021, č. j. 18 Ad 14/2021-40, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2021, č. j. MPSV-2021/33645-923, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – Krajské pobočky v Ostravě (dále též „úřad práce“) ze dne 15. 3. 2019. Uvedeným rozhodnutím úřad práce zamítl návrh žalobkyně na změnu výše přiznaného příspěvku na péči s tím, že žalobkyni bude nadále poskytován příspěvek v původní výši 880 Kč měsíčně. Žalovaný rozhodoval ve věci žalobkyně podruhé, neboť jeho první rozhodnutí ze dne 4. 3. 2020 Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) rozsudkem ze dne 21. 9. 2020, č. j. 18 Ad 13/2020-29, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutí žalovaného shledal nepřezkoumatelným, neboť žalovaný se nevyjádřil ke všem námitkám žalobkyně.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2021 žalobu ke krajskému soudu, který ji tentokrát shora označeným rozsudkem zamítl. Poukázal na

to, že předmětem sporu bylo neuznání nezvládání základní životní potřeby „osobní aktivity“. Konstatoval, že po zrušení původního rozhodnutí žalovaného byl podán další posudek posudkové komise MPSV ČR ze dne 8. 1. 2021, který byl k námitkám žalobkyně doplněn posudkem ze dne 5. 2. 2021. Krajský soud shrnul obsah těchto posudků a vymezení základní životní potřeby „osobní aktivity“ v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Dodal, že posudková komise řádně odůvodnila neuznání této aktivity jako nezvládané, a to i se zřetelem k metodickému pokynu žalovaného, na který žalobkyně dříve poukazovala. Dále krajský soud citoval § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb. a souhlasil s názorem žalovaného, že za posudkově významné se považují jen obvyklé aktivity v porovnání s běžnou populací téhož věku. Podle posudků přitom byla žalobkyně schopna zvládat základní životní potřebu „osobní aktivity“ v přijatelném standardu. Tyto posudky krajský soud zhodnotil jako dostatečně přesvědčivé a úplné, neboť vycházely z dostupné zdravotnické dokumentace žalobkyně i z žalobkyní dodatečně předložených lékařských nálezů. Uzavřel, že zákon neukládá povinnost v každém případě provádět lékařská vyšetření, pokud k posouzení stavu žadatele postačuje doložená lékařská dokumentace.

III.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Uvedla, že od počátku namítá rozpory závěrů správních orgánů s obsahem lékařských zpráv, z nichž jsou selektivně vybírány pouze pasáže podporující závěry správních orgánů a pomíjeny ty, jež podporují její tvrzení. Krajský soud se namítanými rozpory nezabýval a pouze obecně odkázal na posudkové závěry. Pominul tedy, že zdravotnická dokumentace obsahuje zcela opačné závěry. Stěžovatelka následně popsala své postižení a shrnula, v čem konkrétně se posudkové hodnocení odchyluje od lékařských zpráv i záznamu ze sociálního šetření. Zdůraznila, že není „celodenně chodící bez opory“ a že ke zvládání většiny úkonů uvedených v rozhodnutí žalovaného potřebuje dopomoc jiné osoby s ohledem na zásadně ztíženou možnost dopravy na potřebná místa. Za zcela excesivní označila konstatování posudkové komise, že se v jejím případě nejedná o úplné ochrnutí levostranných končetin, neboť trpí úplnou plegií levé horní končetiny a parézou levé dolní končetiny, což je středně těžké postižení. Zpochybnila rovněž závěry týkající se zachování její pracovní schopnosti. K tomu poukázala na lékařské zprávy, podle kterých je u ní pracovní potenciál zcela vymizelý a není dána ani schopnost rekvalifikace. Totéž plyne ze záznamu ze sociálního šetření. Namítla rovněž, že žalovaný pominul relevantní informace o její diagnóze obsažené v lékařské zprávě ze dne 4. 6. 2018. Uzavřela, že rozhodnutí žalovaného nemá oporu ve spisech, resp. je s jejich obsahem v rozporu. Posudkové hodnocení pak nesplňuje požadavek úplnosti, objektivnosti a přesvědčivosti, neboť ten předpokládá spolehlivé zjištění stavu věci a vyrovnaní se se všemi posudkově významnými skutečnostmi uvedenými v podkladové dokumentaci a s odvolacími námitkami. Rozhodnutí žalovaného proto trpí nepřezkoumatelností. Stejnou vadu stěžovatelka vytkla i napadenému rozsudku. Ten podle ní neobsahuje téměř žádné odůvodnění. Krajský soud se omezil pouze na obecné konstatování, že oba posudky považuje za dostatečně přesvědčivé a úplné, avšak vůbec neuvedl, jaké skutečnosti považuje za prokázané, o které důkazy opřel svá zjištění, jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil a proč v posudcích neshledal namítané rozpory

pokračování

s lékařskými zprávami. Nevypořádal konkrétní námitky stěžovatelky týkající se zejména zachování pracovního potenciálu a rozporu posudků posudkových komisí se závěry sociálního šetření a s hodnocením Okresní správy sociálního zabezpečení Karviná (dále též „OSSZ Karviná“) ze dne 22. 1. 2019. Krajský soud nevysvětlil, proč nepovažoval argumentaci stěžovatelky za důvodnou. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že se na nyní projednávanou věc užije § 104a odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 4. 2021, podle něhož platí: *Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.* V nyní posuzované věci totiž krajský soud rozhodl po nabytí účinnosti příslušné novely s. ř. s. a současně rozhodoval specializovaný samosoudce (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, ze dne 5. 8. 2021, č. j. 10 Azs 196/2021-30, ze dne 14. 7. 2021, č. j. 10 Azs 184/2021-36, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021-30, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31 či ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 225/2021-34).

[7] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k hodnocení toho, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Při tom vycházel ze závěrů usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, v němž kasační soud vyložil neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. Závěry plynoucí z tohoto usnesení jsou přiměřeně uplatnitelné také v nyní projednávané věci, jak plyne z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021-30, ze dne 23. 7. 2021, č. j. 4 As 156/2021-50, ze dne 13. 8. 2021, č. j. 10 As 222/2021-39, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31, ze dne 1. 9. 2021, č. j. 1 As 148/2021-44, ze dne 7. 10. 2021, č. j. 6 Azs 242/2021-21 atp. Kasační stížnost lze tudíž přijmout k meritornímu přezkumu v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to *i)* z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo *ii)* v případě zásadního právního pochybení krajského soudu (srov. též Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, k § 104a, především body 6 a 11).

[8] Nejvyšší správní soud shledal zásadní pochybení krajského soudu; kasační stížnost je proto přijatelná a současně důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost představuje tak závažnou vadu rozhodnutí, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i v případě, že by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). Např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, Ústavní soud vyslovil, že *„odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.“* Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, dále uvedl, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*

[11] Výše uvedené požadavky na přezkoumatelnost napadený rozsudek nesplňuje. Je totiž třeba přisvědčit námitce stěžovatelky, že krajský soud nevypořádal všechny její žalobní námitky a omezil se pouze na velmi stručné a obecné zdůvodnění rozsudku.

[12] Stěžovatelka v žalobě uplatnila zcela konkrétní námitky vůči rozhodnutí žalovaného. Mimo jiné uvedla, že jeho závěry jsou v rozporu se záznamem ze sociálního šetření ze dne 28. 11. 2018 a se závěry hodnocení OSSZ Karviná ze dne 22. 1. 2019, podle něhož stěžovatelka nezvládá spornou základní životní potřebu – osobní aktivity. Poukázala na to, že posudkový lékař OSSZ Karviná vycházel z celkové zdravotní dokumentace, z posudku o invaliditě a ze záznamu ze sociálního šetření, v němž se uvádí, že stěžovatelka není schopna vykonávat aktivity obvyklé věku a prostředí, bydlí s rodinou v rodinném domě v místě vzdáleném od MHD, zdravotních i kulturních služeb a obchodů a že je rodina odkázána na automobil. Naproti tomu žalovaný podle ní v rozhodnutí konstatoval zcela protichůdné informace, než jsou uvedeny v záznamu ze sociálního šetření. K tomu dodala, že se samostatně mimo dům vůbec nedostane, což jí právě brání ve zvládnutí základní životní potřeby „osobní aktivity“. Brojila také proti tomu, že by byla schopna zaměstnání za využití zbytkového pracovního potenciálu ve výši 30 %, a to jako tlumočnice. Poukazovala na to, že má pouze základní vzdělání a že nepracovala jako

pokračování

klasická tlumočnice z německého jazyka, ale tlumočila pouze přímo v dolech na šachtě, což jí umožňoval výborný fyzický stav a základní znalosti německého jazyka doplněné o hornickou terminologii. Jinak pracovala jako uklízečka, jeřábnice, dělnice a provozovala obchod. Nemá tedy pracovní potenciál jako tlumočnice. Rovněž namítla, že rozhodnutí žalovaného je v tomto ohledu v přímém rozporu s lékařskou zprávou ze dne 22. 5. 2018, ač je v něm tvrzeno, že z ní vychází. Namítla v této otázce rovněž rozpor posudkového hodnocení s posudkem o invaliditě, z něhož citovala, že: *„posuzovaná nemá zachování pracovní schopnost s využitím dosaženého vzdělání, znalostí a zkušeností ani schopnost rekvalifikace.“* Poukázala i na rozpor mezi kvalifikací jejího postižení levé dolní končetiny ze strany posudkové komise a ostatních lékařů, kteří ji fyzicky prohlédli a konstatovali, že se jedná o středně těžké postižení, kvůli němuž není schopna delší dobu stát a dojít vzdálenost delší 500 m k MHD, či se samostatně dopravit z obce do města.

[13] Krajský soud na tyto konkrétní námitky v napadeném rozsudku reagoval pouze obecnými závěry, které koncentroval zejména na straně 6 napadeného rozsudku. Zde zrekapituloval závěry žalovaného, respektive posudkové komise, a omezil se na konstatování, že neuznání základní životní potřeby „osobní aktivity“ *„jako neovládané dle názoru krajského soudu posudková komise MPSV ČR v dodatečně zpracovaných posudcích ze dne 8. 1. 2021 a 5. 2. 2021 řádně odůvodnila, a to i se zřetelem k metodickému pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR pro posuzování zdravotního stavu pro účely zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, na který již žalobkyně dříve poukazovala v souvislosti s tím, že se nemůže věnovat osobním aktivitám, které pro ni byly běžné před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.“* Dále krajský soud poukázal na úpravu obsaženou v § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb., s tím, že přijatelným standardem se podle tohoto ustanovení rozumí zvládání základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby. S přihlédnutím k tomuto ustanovení a posudkovým závěrům pak vyslovil souhlas s názorem žalovaného, že za posudkově významné se považují jen obvyklé aktivity v porovnání s běžnou populací téhož věku, přičemž *„[p]odle citovaných posudků je žalobkyně schopna základní životní potřebu osobní aktivity zvládat v přijatelném standardu. Oba uvedené posudky PK MPSV ČR hodnotí krajský soud jako dostatečně přesvědčivé a úplné, neboť vycházely z dostupné zdravotnické dokumentace žalobkyně i z žalobkyní dodatečně předložených lékařských nálezů.“* Následně se krajský soud pouze vyjádřil k tomu, že posudková komise nebyla povinna stěžovatelku při posuzování stupně její závislosti vyšetřit.

[14] S ohledem na uvedené nezbyvá než konstatovat, že krajský soud výše uvedené žalobní námitky v napadeném rozsudku přezkoumatelným způsobem nevypořádal, a to přesto, že se jednalo o námitky stěžejní. Stěžovatelka v žalobě namítala zcela konkrétní rozpory závěrů žalovaného, respektive posudkových komisí s jednotlivými konkrétně vyjmenovanými podklady, přičemž tyto rozpory dokázala zcela srozumitelně vymezit. V napadeném rozsudku se jí dostalo pouze obecné odpovědi, že krajský soud se ztotožňuje se závěry posudkových komisí. Krajský soud však stěžovatelce vůbec nevysvětlil, proč tvrzené rozpory neshledal, či proč podle něj nejsou pro posouzení věci podstatné. Fakticky se k dané problematice vůbec nevyjádřil. A to navíc za situace, kdy původně posudkový lékař OSSZ Karviná v hodnocení ze dne 22. 1. 2019 uznal základní životní potřebu „osobní aktivity“ jako neovládanou, a až následně došlo při přezkumu ze strany posudkové komise

k jinému posouzení této základní životní potřeby. V takové situaci bylo s ohledem na obsah žalobních námitek nezbytné stěžovatelce vysvětlit, o jaké skutkové závěry se krajský soud opírá, z jakých důvodů se k nim přiklání a proč je považuje za správné, případně proč neshledává namítaný rozpor mezi závěry posudkové komise a ostatních lékařů.

[15] Nejvyšší správní soud si je vědom ustálené judikatury, podle které je posouzení nyní sporných skutečností (konkrétně zvládání dané životní potřeby) otázkou odbornou, medicínskou, pročež rozhodnutí soudu tak závisí především na odborném lékařském posouzení. Za takové situace je pak obecně v přezkumném řízení stěžejním důkazem posudek posudkové komise zřízené MPSV. Úkolem správních soudů je pouze vyhodnotit, zda je z posudku posudkové komise zřejmé, že byl stav účastníka řízení komplexně posouzen na základě úplné zdravotnické dokumentace, a že bylo přihlédnuto ke všem tvrzeným obtížím - tedy zda je posudkový závěr náležitě, přesvědčivě a srozumitelně zdůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003-54, ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003-61, č. 800/2006 Sb. NSS, ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 Ads 12/2013-22, ze dne 11. 10. 2013, č. j. 4 Ads 42/2013-43; ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 Ads 116/2014-46, či ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Ads 17/2017-15). Za situace, kdy je však takový závěr relevantním způsobem zpochybněn, zejména pak odkazy na lékařské zprávy, další posudkové hodnocení či jiné podklady, je nutné vysvětlit, proč krajský soud tyto rozpory neshledal. Nelze se omezit pouze na obecné konstatování, že posudky hodnotí krajský soud jako dostatečně přesvědčivé a úplné, neboť vycházely z dostupné zdravotnické dokumentace stěžovatelky i ze stěžovatelkou předložených lékařských nálezů. Je nutné uvést, proč tyto posudky vyvrací žalobní námitky, proč lze např. některým podkladům přikládat vyšší váhu, např. s ohledem na převažující četnost určitého hodnocení apod. Pokud stěžovatelka namítá, že žalovaný ve skutečnosti nevycházel z kompletní dokumentace, ale pouze vytrhával z kontextu určité skutečnosti, je nutné vysvětlit, proč tomu tak není a proč považuje krajský soud postup žalovaného za správný a proč se domnívá, že závěry korespondují s podklady, na kterých jsou založeny.

[16] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Jedná se přitom o vadu, která způsobila přijatelnost kasační stížnosti (jak bylo vysvětleno výše) a která vede také k její důvodnosti. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud proto v dalším řízení srozumitelně vypořádá žalobní argumentaci stěžovatelky tak, aby bylo zřejmé, z jakého důvodu dospěl k závěru, že nebyla s to zpochybnit napadené rozhodnutí žalovaného. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, nezabýval se již dalšími kasačními námitkami stěžovatelky, neboť jejich důvodnost nebylo z povahy věci pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku možno hodnotit.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 16. února 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu