



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **J. P.**, zastoupená JUDr. Petrem Bauerem, advokátem, sídlem Jinonická 804/80, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. srpna 2021 č. j. MPSV-2021/134810-916, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. září 2022 č. j. 41 Ad 17/2021-63,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. září 2022 č. j. 41 Ad 17/2021-63 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení případu

[1] Nejvyšší správní soud v tomto řízení hodnotí, zda žalovaný a Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) správně posoudili, na jakou výši příspěvku na péči má žalobkyně nárok.

[2] Žalovaný rozhodnutím označeným v návěti zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – Krajské pobočky v Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“) ze dne 13. května 2021 č. j. 7739/2021/BIL. Úřad práce přitom zamítl návrh žalobkyně na změnu výše přiznaného příspěvku na péči a rozhodl o poskytování příspěvku v původní výši 880 Kč měsíčně. Žalobkyně je totiž podle správních orgánů

osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost) podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou krajský soud rozsudkem označeným v návěti zamítl. Podle krajského soudu posudková komise žalovaného (dále jen „posudková komise“) zhodnotila zdravotní stav žalobkyně dostatečně, vyjádřila se ke všem pochybnostem a poznatkům ze sociálního šetření a své závěry dostatečně odůvodnila. Znalecké zkoumání zdravotního stavu žalobkyně nebylo potřebné, neboť byl posouzen také lékařkou Okresní správy sociálního zabezpečení Teplice (dále jen „posudková lékařka“), která je na posudkové komisi nezávislá. Komise i lékařka přitom dospěly ke stejnému závěru a vysvětlily, proč uznaly jako nezvládnuté pouze čtyři základní životní potřeby, nikoliv deset, jak vyplynulo ze sociálního šetření. Přiznání nároku na určitou výši příspěvku na péči musí být podloženo objektivně zjištěným zdravotním stavem, takže nestačí subjektivní vnímání žalobkyně a jejího manžela. Podle krajského soudu posudková komise nepochybila ani tím, že neprovedla přímé osobní vyšetření žalobkyně, jelikož její zdravotní stav a to, zda zvládá základní zdravotní potřeby, bylo možné posoudit z dostupné lékařské dokumentace a sociálního šetření. Žalobkyně zároveň netvrdila, že by podkladová dokumentace neumožňovala náležité posouzení jejího zdravotního stavu, a osobní účasti u jednání posudkové komise se domáhala navzdory tomu, že se z jednání omluvila a souhlasila s posouzením svého zdravotního stavu bez osobní účasti. Tvzení žalobkyně, že žádala o jiný termín jednání, nemá oporu ve správním spisu.

[4] Pro krajský soud nebylo dostatečným důvodem pro přímé osobní vyšetření ani to, že žalobkyni neviděli sociální pracovníci. Posudková komise totiž měla k dispozici a vzala dostatečným způsobem v potaz dotazník, který žalobkyně vyplnila společně se svým manželem a v němž uvedla vše, co považovala za podstatné. Krajský soud neshledal problém ani v tom, že sociální šetření proběhlo pouze formou tohoto zmíněného dotazníku, a to s ohledem na instrukci náměstka Ministerstva práce a sociálních věcí pro řízení sekce 7 č. 2/2021 (dále jen „instrukce“), která upravovala postup při provádění sociálního šetření za účelem poskytování příspěvku na péči po dobu trvání nouzového stavu. Podle krajského soudu se totiž takto realizované sociální šetření liší od toho standardního pouze v tom, že dotazník nevyplňuje sociální pracovník. Postup navíc legitimizovala mimořádná pandemická situace. Není ani zřejmé, z jakého důvodu mělo sociální šetření provedené formou dotazníku zkrátit práva a zájmy žalobkyně. Dotazník vyplňovala spolu s manželem a nic jim nebránilo uvést v něm vše, co považovali za relevantní. K dodatečně předložené lékařské zprávě ze dne 2. února 2022 krajský soud konstatoval, že k ní nelze přihlížet při hodnocení důvodnosti žaloby proti rozhodnutí ze dne 13. srpna 2021.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu (obsahově proti meritornímu výroku I a od něj odvislého výroku II o nákladech řízení) kasační stížnost. Namítala zcela zásadní rozpory mezi faktickým stavem a závěry posudkových lékařů, což potvrdila i lékařskou zprávou ze dne 2. února 2022, k níž však krajský soud nepřihlédl. Posudkoví lékaři a správní orgány byli proti stěžovateli zaujati

pokračování

a předpojatě ji zaškatulkovali jako *simulantku*. Těžko si přitom může vymýšlet takové zdravotní problémy a omezení, jejichž důsledky jsou pro ni vysoce intimní, citlivé, až nedůstojné. Stěžovatelka nemůže chodit, je ležící a odkázána na vozík. K tomu špatně vidí a slyší a má výrazné problémy s páteří, takže je 24 hodin 7 dní v týdnu odkázána na pomoc okolí. Závěry žalovaného ohledně jejího stavu, které potvrdil i krajský soud, tak jsou neodůvodněné a nepodložené. Stěžovatelka kvůli pochybnostem navrhovala v řízení před krajským soudem vypracovat nezávislý znalecký posudek z oboru zdravotnictví, odvětví posudkové lékařství, což krajský soud nereflektoval.

[6] Stěžovatelka trvala na tom, že příspěvek na péči u ní má být zvýšen, a to na základě jasných a důvodných podkladů. Už posun do II. stupně závislosti by pro ni znamenal více než 3 500 Kč, což by jí významně zvýšilo standard života a umožnilo opatřit si vhodné doplňky a pomůcky. Brojila též proti tomu, že úřad práce v rozporu s § 25 zákona o sociálních službách neprovedl sociální šetření prostřednictvím sociálního pracovníka. Záznam sociálního pracovníka z osobního pozorování je přitom jedním z klíčových podkladů. Osobní sociální šetření proto nelze na základě interní instrukce náměstka ministra nahradit osobním dotazníkem. Nadto instrukce směřovala na období nouzového stavu, který skončil 11. dubna 2021. Úřad práce však získával podklady nejméně do 21. dubna 2021 a rozhodnutí učinil až 13. května 2021. Měl tedy nejméně měsíc na doplnění řádného a zákonného šetření, což neučinil. Svůj postup tedy zatížil nezhojitelnou vadou. Podle stěžovatelky bylo nezákonné rovněž to, že ji osobně nevyšetřila posudková komise, k čemuž odkázala na judikaturu, dle níž by přímé osobní vyšetření posuzované osoby mělo být pravidlem.

[7] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že dle jeho názoru byl posudek vypracovaný správně a krajský soud své rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil. K dotazníkovému sociálnímu šetření podotkl, že správní orgány instrukci v období pandemie široce aplikovaly, takže postup dle ní lze označit za setrvalou správní praxi, což respektoval i krajský soud.

[8] Nejvyšší správní soud poslal vyjádření žalovaného stěžovatelce na vědomí.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách správní orgány při posuzování stupně závislosti vycházejí ze *zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, popřípadě také z vyšetření dětského klinického psychologa v případě pervazivních vývojových poruch, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře*. Posuzování stupně závislosti provádějí okresní správy sociálního zabezpečení [§ 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení], v odvolacím řízení potom 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 o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

[11] Z konstantní judikatury k posuzování nároku na příspěvek na péči plyne, že správní orgány (a posudková komise) při něm musejí vycházet ze všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Stěžejním důkazem přitom je posudek vypracovaný posudkovou komisí. Správní soudy jej hodnotí jako každý jiný důkaz, jelikož však nemají odborné lékařské znalosti, kladou důraz na jeho jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost. Uvedené náležitosti má posudek jenom v případě, že se v něm posudková komise vypořádala se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédla k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Vyplývají-li z jednotlivých podkladů rozpory, posudková komise je musí přesvědčivě vysvětlit. Zároveň platí, že osobní vyšetření posuzované osoby, ať už posudkovým lékařem příslušné okresní správy sociálního zabezpečení či posudkovou komisí, by mělo být pravidlem. Vždy je však nutné zohlednit konkrétní okolnosti projednávaného případu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2003 č. j. 4 Ads 13/2003-54, č. 511/2005 Sb. NSS, ze dne 23. září 2009 č. j. 4 Ads 57/2009-53, ze dne 30. září 2009 č. j. 4 Ads 50/2009-63, ze dne 14. září 2011 č. j. 4 Ads 82/2011-44 a z recentních shrnujících např. rozsudek ze dne 20. dubna 2022 č. j. 6 Ads 33/2021-28).

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávané věci posudek vypracovaný posudkovou komisí uvedeným judikturním standardům nedostál. Ze správního spisu je totiž zjevné, že mezi informacemi poskytnutými stěžovatelkou (především formou dotazníku v rámci sociálního šetření), některými lékařskými zprávami a závěry posudkové lékařky jsou nejasnosti, resp. rozpory, které posudková komise přesvědčivě nevysvětlila. Níže Nejvyšší správní soud rozebere, v čem konkrétně shledává nedostatky.

[13] Nejprve se však zaměří na námitku, že sociální šetření v případě stěžovatelky neprovedl sociální pracovník osobně. Nejvyšší správní soud konstatuje, že souhlasí s krajským soudem, že zvolená náhradní forma sociálního šetření (vyplnění dotazníku stěžovatelkou a jeho následný přepis do záznamu sociálním pracovníkem z důvodu pandemie onemocnění covid-19) v tomto konkrétním případě sama o sobě stěžovatelku na právech nezkrátila. Jeho výsledkem totiž bylo zjištění, že stěžovatelka nezvládá ani jednu ze základních životních potřeb vymezených § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách, a tedy by měla dostávat nejvyšší možný příspěvek na péči. Není tudíž nutné zabývat se dále zákonností instrukce a specifickými okolnostmi, k nimž se vztahovala.

[14] Bez ohledu na to, jakým způsobem bylo sociální šetření provedeno, posudek posudkové komise musel přesvědčivě zdůvodnit, proč se od výsledku sociálního šetření odlišuje.

[15] Stěžovatelka už v sociálním šetření tvrdila (a v odvolání zopakovala), že je jen velmi omezeně pohyblivá (je *ležící a nechodící*) a má velké bolesti související s deformací páteře, kvůli nimž užívá opiátová analgetika. Posudková komise při hodnocení jejích pohybových problémů výslovně odkázala na neurologické nálezy, ortopedický nález a nález praktického lékaře. Ve výčtu podkladů a rekapitulaci lékařských zpráv je však uveden pouze jeden neurologický nález MUDr. A. D. ze dne 21. října 2020 a na dokumentaci ošetřujícího praktického lékaře stěžovatelky odkázala posudková komise pouze obecně. Ortopedický nález a další neurologické nálezy zcela chybí. Stejně tak posudková komise

pokračování

nereagovala na lékařskou zprávu z poradny pro léčbu bolesti od MUDr. I. G. ze dne 21. června 2021, z níž plyne, že stěžovatelka udává bolesti i přes dávku opiátových analgetik a trvají u ní závratě (*vertigo*). Tato lékařská zpráva je navíc o osm měsíců novější než neurologický nález. V případě vyšetření páteře magnetickou rezonancí a evokovaných potenciálů, která jsou v neurologickém nálezu zahrnuta, je zpráva od MUDr. G. novější dokonce o devatenáct, respektive třináct měsíců.

[16] Stěžovatelka předložila novější zprávu (ze dne 2. února 2022) od posledně uvedeného lékaře rovněž v řízení před krajským soudem. Ten se jí odmítl zabývat, jelikož byla vypracována až po datu vydání rozhodnutí žalovaného. Obecně má krajský soud pravdu, že dle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To však nebrání tomu, aby soud zohlednil též dokumenty, které vznikly až po vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud popisují stav, jenž ke dni rozhodování správního orgánu objektivně existoval (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2013 č. j. 4 As 141/2013-28). Krajský soud ostatně sám správně dodal, že pro posouzení důvodnosti žaloby je podstatné to, jaký byl zdravotní stav stěžovatelky k datu vydání napadeného rozhodnutí. Datum vyhotovení lékařské zprávy tedy není tím nejpodstatnějším ukazatelem – rozhodující je její obsah. MUDr. G. zprávu sice vydal až v únoru 2022, avšak uvedl v ní, že pacientku sleduje už od května 2020 a vypsál potíže, pro které ji od dané doby pozoruje, a postupnou léčbu. Zpráva mj. podrobněji rozebírá, co plynulo už z dřívějšího nálezu, tedy že bolesti stěžovatelky související pravděpodobně s páteří či pohybovým aparátem dostatečně neutlumila ani silná opiátová analgetika. Krajský soud tak měl k lékařské zprávě přihlídnout a měl v ní uvedená časově relevantní zjištění o zdravotním stavu stěžovatelky přinejmenším srovnat se závěry žalovaného a posudkové komise, zda nenalezne rozpor či okolnosti, jež by vyžadovaly vyjasnění.

[17] Zástupce stěžovatelky ve správním řízení (její manžel) dále opakovaně uváděl inkontinenci moči i stolice s tím, že stěžovatelku musí přebalovat. Na to posudková komise reagovala odkazem na urologické vyšetření ze dne 4. listopadu 2019, jež neprokázalo těžkou inkontinenci. Nejvyšší správní soud podotýká, že i kdyby pominul, že vyšetření bylo k datu vyhotovení posudku posudkovou komisí (22. července 2021) více než dvacet měsíců staré, není ve výčtu podkladů žádný takový urologický nález a v rekapitulaci je shrnutý pouze nález MUDr. P. O. ze dne 2. února 2021, který však nějakou formu inkontinence diagnostikoval. Není tedy zřejmé, z čeho posudková komise vyšla, přičemž k dostupné lékařské zprávě se nevyjádřila. K tvrzení zástupce stěžovatelky, že ji přebaluje, posudková komise toliko uvedla, že důvod takového postupu z funkčního hlediska nezná, resp. že ve zdravotním stavu stěžovatelky neprokázala objektivní korelát k samostatnému nezvládnutí výkonu fyziologické potřeby v přijatelném standardu. Tento závěr však opřela pouze o staré vyšetření, k němuž navíc v posudku neuvedla žádný lékařský nález. Nejvyšší správní soud jej tak v podkladech ani nemůže ověřit.

[18] Závěr krajského soudu, že posudková komise dostatečně zhodnotila zdravotní stav stěžovatelky a vyjádřila se ke všem pochybnostem a poznatkům přesvědčivým a úplným způsobem, tudíž nelze za daného stavu označit za přesvědčivý. Odkazy na staré lékařské nálezy bez jejich srovnání s novějšími či odkazy na nálezy, jež v posudku vůbec nejsou uvedeny, totiž budí značné pochybnosti především o úplnosti posudku. K jeho

přesvědčivosti nepřispívá ani to, že posudková komise nedostatečně reagovala na výsledek sociálního šetření a další tvrzení stěžovatelky. Pokud sociální šetření a zjištění potřeb stěžovatelky provedené nouzovou náhradní formou jen vyplněním zjišťovacího dotazníku nepovažovala za věrohodné či přesvědčivé (což nepřimo plyne z toho, že je úplně ignorovala), měla iniciovat u správního orgánu doplnění standardního sociálního šetření a zjištění potřeb stěžovatelky v místě pobytu stěžovatelky (zejména když ještě v průběhu řízení pominul nouzový stav pro pandemii onemocnění covid-19, a tedy odpadl důvod pro nahrazení sociálního šetření zjišťovacím dotazníkem), a (nebo) vytvořit podmínky pro umožnění osobní účasti stěžovatelky na jednání posudkové komise. Za takové situace není podstatné, že se stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce z jednání posudkové komise omluvila; její osobní přítomnost totiž byla nanejvýš vhodná za účelem doplnění posudku a odstranění nejasností (obdobně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2013 č. j. 3 Ads 91/2012-19 nebo ze dne 5. února 2016 č. j. 2 Ads 209/2015-76), nadto z omluvy je zřejmé, že jejím důvodem byla zejména nemožnost dostat se na jednání posudkové komise do Ústí nad Labem pro udávaný nepříznivý zdravotní stav stěžovatelky.

[19] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčuje stěžovateli, že její zdravotní stav nebyl v řízení před správními orgány, a tedy ani před krajským soudem objektivně v úplnosti a přesvědčivě osvědčen. Krajský soud za dané situace neměl z posudku posudkové komise vycházet a měl si (s ohledem na princip plné jurisdikce a na možnost doplnit dokazování dle § 77 odst. 2 s. ř. s.) buď vyžádat jeho doplnění nebo přibrat znalce z oboru zdravotnictví, odvětví posudkového lékařství, k vypracování znaleckého posudku, anebo – dospěl-li by k závěru, že skutkový stav zjištěný před správním orgánem vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, včetně standardního sociálního šetření a zjištění potřeb stěžovatelky [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] – měl rozhodnutí žalovaného pro nedostatečně zjištěný skutkový stav zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tudíž vyhodnotil kasační stížnost jako důvodnou, pročez v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude vázán vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), včetně odměny a náhrady nákladů zástupci ustanoveného stěžovatelce krajským soudem. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil ustanovený zástupce jeden úkon právní služby, a to sepis, podání a doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)].

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

V Brně dne 4. dubna 2023

pokračování

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.  
předseda senátu