

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudců Zdeňka Kühna a Michala Bobka ve věci žalobce: **J. M.**, zast. advokátkou Mgr. Zuzanou Čumpelíkovou, Kudeřikové 1103/11a, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 7. 2020, čj. MPSV-2020/142445-918, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 2. 2022, čj. 32 Ad 1/2021-27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 1 300 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupkyně Mgr. Zuzany Čumpelíkové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Úřad práce České republiky - krajská pobočka v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 16. 9. 2019 rozhodl, že od října 2019 bude žalobci poskytován příspěvek na péči ve výši 4 400 Kč (z původních 19 200 Kč), neboť podle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení (dále též „OSSZ“) Jičín ze dne 8. 7. 2019 vzhledem ke svému zdravotnímu stavu potřeboval pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupni závislosti podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, tj. II. stupeň závislosti - středně těžká závislost, a pomoc byla poskytována v souladu s § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách. Podle uvedeného posouzení žalobce potřeboval z důvodu svého dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pomoc při šesti základních životních potřebách, a to: a) mobilitě, e) oblékání a obouvání, f) tělesné hygieně, h) péči o zdraví, i) osobních aktivitách a j) péči o domácnost.

[2] Proti rozhodnutí úřadu práce podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl dne 14. 7. 2020 tak, že rozhodnutí úřadu práce potvrdil a odvolání zamítl. Vycházel přitom z posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 6. 2020.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, o které krajský soud rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu žalovaný zcela převzal podstatné části závěrů posudku posudkové komise do textu

rozhodnutí a nedoplnil je vlastní úvahou či hodnocením ve vztahu k odvolacím námitkám. Krajský soud se domnívá, že z posudků nevyplývá, na základě jakých podkladů a úvah komise dospěla k závěru, že u žalobce s ohledem na jeho základní zdravotní postižení (spastická kvadruparéza) se zdravotní stav zlepšil natolik, že ze stupně závislosti IV. je ze dne na den posouzen jako závislý na pomoci jiné osoby ve stupni II. Z posudku není zejména zřejmé, na základě čeho dospěly posudkové orgány k závěru, že žalobce je schopen samostatně a bez pomoci jiné osoby zvládat minimálně základní životní potřebu stravování a výkon fyziologické potřeby. Posudková komise měla uvést, v čem konkrétně a na základě jakých lékařských nálezů se zdravotní stav žalobce zlepšil, že dosud neuznané základní životní potřeby ode dne 9. 5. 2019, kdy u něho proběhlo sociální šetření, žalobce zvládne sám bez pomoci jiné osoby. Pokud tak posudková komise nepostupovala, nepůsobí posudek přesvědčivě, neboť se přesvědčivě nevypořádává s argumenty žalobce, který s odkazem na zprávu svého ošetřujícího lékaře namítal, že jeho zdravotní stav s diagnózou spastická kvadruparéza, je neměnný. Žalovaný převzal závěry z posudku, aniž posuzoval úplnost a přesvědčivost posudku s ohledem na uplatněné odvolací námitky.

[4] Krajský soud zavázal žalovaného, aby v dalším řízení přezkoumal posudek komise z hlediska jeho jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti. Zohlední, zda posudková komise použila všechny poznatky o zdravotním stavu na všechna kritéria zvládání základních životních potřeb. Uváží, zda z podkladů lékařského posudku lze konstatovat, že žalobce některé z aktivit nutných pro celkové zvládnutí neuznaných základních životních potřeb sám bez pomoci jiné osoby nezvládá a posoudí, zda posudková komise vysvětlila a dostatečně a přesvědčivě zdůvodnila, proč jsou tyto životní potřeby zvládány. V opačném případě bude povinností žalovaného požádat o doplnění posudku a následně znovu ve věci rozhodnout. V novém rozhodnutí pak řádně a přesvědčivě odůvodní, z jakých důvodů shledal žalobce jako schopného zvládat samostatně všechny aktivity vymezené pro zvládání neuznaných základních životních potřeb (minimálně životní potřeby stravování a výkonu fyziologické potřeby).

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel se domnívá, že nemůže dostat povinností, které mu uložil krajský soud. Nemá totiž zákonné zmocnění, odbornou erudici a nemá k dispozici lékařské záznamy, aby komplexně zkoumal, zda posudková komise použila poznatky o zdravotním stavu, které jsou zaznamenány v lékařské dokumentaci, na všechna kritéria základních životních potřeb a z těchto podkladů pak dovozoval, zda žalobce nějaké aktivity nezvládá. Stěžejním podkladem pro rozhodnutí je posudek. Stěžovateli přísluší přezkoumávat posudek pouze z hlediska jeho úplnosti (zda se posudková komise zabývala všemi aktivitami při zvládání základních životních potřeb) a z hlediska jeho přesvědčivosti (zda je posudek dostatečně odůvodněn a zda není rozpor mezi závěry posudku, co je tvrzeno a co vyšlo v řízení najevo, případně je-li takový rozpor dostatečně vysvětlen). Stěžovatel nemá k dispozici lékařské zprávy, neboť nejsou součástí správního spisu. Lékařskými zprávami disponuje pouze posudková komise. Posouzení této otázky podle stěžovatele přesahuje jeho vlastní zájem, a proto je kasační stížnost přijatelná.

[6] Dále stěžovatel uvedl, že podle posudkové komise má žalobce zachovanou hybnost levé horní končetiny včetně jemné motoriky. Komise tedy netvrdí, že má žalobce levou horní končetinu v pořádku, jak uvedl krajský soud. Pokud krajský soud hodnotí funkčnost

pokračování

levé horní končetiny jako spornou, překračuje tím podle názoru stěžovatele meze soudního přezkumu, neboť hodnotí zdravotní stav žalobce.

[7] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že má pochybnost o tom, zda a kdy se provádělo u žalobce sociální šetření. Stěžovatel se přitom touto otázkou zabýval. Ze spisu vyplývá, že kontrolní a sociální šetření probíhalo ve stejný den v navazujícím čase a prováděla je tatáž osoba. Podpis žalobce na záznamu o kontrole odpovídá podpisu žalobce na jiném dokumentu. V záznamu ze sociálního šetření jsou uvedeny takové podrobnosti, o nichž by sociální pracovník nemohl být bez kontaktu s žalobcem informován. Vzhledem k věrohodnosti podpisu na obou dokumentech stěžovatel neměl pochybnost, že se kontrolní a sociální šetření uskutečnilo. Žalobce ani nezpochybňoval zjištěné skutečnosti při sociálním šetření (s výjimkou informace o vlastnictví bytu, která však nemá zásadní vliv na výsledek šetření).

[8] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalobce uvedl, že stěžovatel nesprávně interpretuje závěry krajského soudu. Krajský soud nezavázal stěžovatele k tomu, aby přezkoumával zdravotní posudek, ale aby se dostatečně vypořádal s námitkami v odvolání. Žalobce setrvává na své argumentaci, že z žádného podkladu není zřejmé, v čem konkrétně se zlepšil jeho zdravotní stav natolik, že byl přerazen do stupně závislosti II.

[10] Žalobce uvedl, že listina o sociálním šetření postrádá zákonné náležitosti, je zmatečná a není zřejmé, které ze zaznamenaných skutečností opravdu uvedl žalobce, v jaké situaci a jak byl vlastně poučen o tom, jaký úkon správní orgán právě provádí.

[11] Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[12] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud ji odmítne jako nepřijatelnou (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, body 11–12).

[13] Kasační stížnost je nepřijatelná. NSS neshledal žádné pochybení krajského soudu, které by v této věci založilo přijatelnost kasační stížnosti.

[14] Posudkové řízení před posudkovou komisí je specifickou formou správní činnosti (srov. § 16a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), která spočívá v posouzení zdravotního stavu občana a některých důsledků z něj vyplývajících pro oblast sociálního zabezpečení a důchodového pojištění. Jedná se 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. Proto je třeba klást zvýšený důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost každého takového posudku. Tyto

náležitosti posudek splňuje pouze v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Své závěry musí posudková komise náležitě podložit a odůvodnit. Je nezbytné, aby posudek obsahoval vysvětlení, jakým způsobem posudková komise hodnotila veškeré posudkové podklady, které z nich považovala za relevantní, případně z jakého důvodu se od závěrů uvedených v některých z nich odchýlila. Posuzovaný zdravotní stav musí být popsán dostatečně jasně a přesně, aby nevystávaly žádné další pochybnosti. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku, které způsobují jeho nepřesvědčivost či neúplnost, totiž správní orgán nemůže nahradit vlastní úvahou, pro niž nemá potřebnou odbornou erudici (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, čj. 6 Ads 299/2014-25). Požadavek úplnosti a přesvědčivosti kladený na tyto posudky spočívá v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodnými skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a aby své posudkové závěry náležitě odůvodnila (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2014, čj. 3 Ads 77/2013-22, či ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 Ads 57/2009-53).

[15] K požadavkům na posudky viz dále např. rozsudky NSS ze dne 10. 9. 2015, čj. 9 Ads 92/2015-30, ze dne 30. 1. 2019, čj. 6 Ads 34/2018-17, ze dne 14. 4. 2021, čj. 6 Ads 115/2020-54.

[16] Z výše uvedeného vyplývá, že soud nemůže zavázat správní orgán k tomu, aby sám posoudil zdravotní stav posuzované osoby. To ostatně krajský soud v posuzované věci ani nečiní. Krajský soud vytýká stěžovateli to, že převzal závěry posudkové komise, aniž by se zabýval námitkami žalobce, resp. přezkoumal, zda se posudek posudkové komise vypořádává s odvolacími námitkami žalobce. Nezavazuje ho k tomu, aby posoudil zdravotní stav žalobce. Žalobce konkrétně namítal, že není zřejmé, na základě čeho posudková komise dovodila, že se jeho zdravotní stav zlepšil natolik, že ze stupně závislosti IV. byl přerazen do stupně závislosti II., přestože jeho ošetřující lékař uvádí, že je zdravotní stav neměnný. Stěžovatel se s touto námitkou nevypořádal a opravdu převzal do svého rozhodnutí pouze závěry posudkové komise, aniž by s odkazem na posudek vypořádal námitky žalobce, resp. by se s ohledem na odvolací námitky zabýval přesvědčivostí a úplností posudku. Jestliže by stěžovatel dospěl k závěru, že posudek nedává odpovědi na žalobcovy námitky, měl danou věc předložit k novému posouzení posudkové komisi, neboť posudek je neúplný a nepřesvědčivý. Ani jednu z uvedených možností ale stěžovatel nezvolil. Stěžovatel tedy nemůže posuzovat zdravotní stav žalobce. Pokud však dospěje k tomu, že skutečnosti z posudku ohledně žalobcova zdravotního stavu nepostačí k vypořádání se s odvolacími námitkami, je povinen věc znovu předložit posudkové komisi. Jiný závěr z napadeného rozsudku neplyne. Napadený rozsudek je třeba číst komplexně a ne vytrhávat jeho jednotlivé části z kontextu.

[17] Ohledně levé horní končetiny krajský soud neposuzoval její funkčnost, ale pouze uvedl, že je sporné, zda je levá horní končetina v pořádku, pokud podle žalobce může tuto končetinu používat pouze omezeně. V tomto ohledu je třeba mírně korigovat závěr krajského soudu. Správní orgány ani posudkové komise ve výsledku nedospěly k tomu, že by měl žalobce levou horní končetinu zcela v pořádku (byť stěžovatel ve svém rozhodnutí konstatoval, že dle sociálního šetření má žalobce „levou ruku v pořádku“ – viz str. 4 rozhodnutí stěžovatele). Ačkoli uváděly, že hybnost této končetiny je zachovalá (včetně

pokračování

jemné motoriky – viz str. 5 rozhodnutí stěžovatele), nedovozovaly, že je levá horní končetina zcela funkční. Tento drobný omyl vyplývající z určité formulační nepřesnosti rozhodnutí stěžovatele však nemá vliv na stěžejní závěr krajského soudu o nevypořádání se s argumenty žalobce a přesvědčivostí a úplností posudku.

[18] Krajský soud zpochybnil, zda sociální šetření skutečně proběhlo, na základě toho, že záznam ze sociálního šetření neodpovídá přepisu záznamu ze sociálního šetření. Žalobce přitom již v odvolání namítal, že se žádného takového šetření nezúčastnil. To zopakoval též v žalobě, v níž zpochybnil zjištěný skutkový stav a podklady pro rozhodnutí s poukazem na to, že se některých úkonů neúčastnil. Krajský soud tedy při tomto hodnocení ani nevybočil z mezí žalobních bodů. NSS zdůrazňuje, že předmětem soudního přezkumu je samotné správní rozhodnutí, přičemž nedostatky jeho odůvodnění nemohou být napravovány cestou podávání vyjádření v soudním řízení (viz např. rozsudek ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58, a na něj navazující judikatura). Krajským soudem popsané nesrovnalosti bude muset stěžovatel v dalším řízení náležitě vysvětlit, popř. odstranit.

[19] V této věci nevystala žádná právní otázka, která by doposud nebyla judikaturou jednotně řešena, ani taková otázka, kterou by bylo třeba řešit odlišně. Krajský soud ani hrubě nepochybil při výkladu práva. NSS proto kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost (§ 104a s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, body 51-53). Stěžovatel úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady na zastoupení advokátkou. Advokátka učinila jeden úkon právní služby [vyjádření ke kasační stížnosti § 1 odst. 1, § 7 bod 3, § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu] v hodnotě částky 1 000 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí částku ve výši 1 300 Kč.

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

V Brně dne 13. dubna 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu