



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **L. P.**, zastoupený obecným zmocněncem L. P., proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2024, č. j. 41 A 24/2021 - 139,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2024, č. j. 41 A 24/2021 - 139, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 8. 2021, č. j. MPSV-2021/137047-920, změnil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Jihlavě (dále jen „*úřad práce*“) ze dne 18. 2. 2013, č. j. MPSV-UP/272270/13/AIS-SSL, tak, že se žalobci od září 2021 odnímá příspěvek na péči, neboť porušil § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „*zákon o sociálních službách*“). Žalovaný ve věci rozhodoval již poctvrté; jeho předcházející rozhodnutí v této věci byla opakovaně rušena Krajským soudem v Brně (dále jen „*krajský soud*“), resp. Nejvyšším správním soudem.

[2] Krajský soud nejprve rozsudkem ze dne 17. 2. 2016, č. j. 41 A 92/2014 - 67, původní rozhodnutí žalovaného zrušil, poté žalobu proti dalšímu rozhodnutí žalovaného zamítl

rozsudkem ze dne 22. 2. 2017, č. j. 41 A 56/2016 - 68. Posledně zmíněný rozsudek včetně rozhodnutí žalovaného však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 3. 2018, č. j. 1 Ads 124/2017 - 49. Následně krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 3. 6. 2020, č. j. 41 A 41/2019 - 86 (dále jen „*první zrušující rozsudek KS*“). Rozsudkem ze dne 14. 9. 2022, č. j. 41 A 24/2021 - 85 (dále jen „*druhý zrušující rozsudek KS*“), pak krajský soud rozhodnutí žalovaného specifikované v odstavci [1] opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalovaný nepostupoval v souladu se závazným právním názorem vysloveným v prvním zrušujícím rozsudku KS. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 20. 3. 2024, č. j. 3 Ads 262/2022 - 56 (dále jen „*zrušující rozsudek NSS*“), druhý zrušující rozsudek KS zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal druhý zrušující rozsudek KS nepřezkoumatelným, jelikož z něj nebylo jednoznačně patrné, zda krajský soud znalecký posudek MUDr. Vítězslava Lorence (vyhotovený v řízení u krajského soudu v době předcházející vyhlášení druhého zrušujícího rozsudku KS) považoval za důkaz, na jehož základě může žalovaný rozhodnout o stupni závislosti žalobce na pomoci jiné osoby a o nároku na příspěvek na péči, aniž by Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „*posudková komise*“) provedla další vyšetření. Nad rámec nutného Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku NSS dodal, že krajský soud nesprávně vyložil závazný právní názor prvního zrušujícího rozsudku KS. Soud je totiž oprávněn správnímu orgánu uložit pouze doplnění zjištění konkrétních skutkových okolností, avšak nemůže správní orgán zavázat k provedení konkrétních důkazů. Pokud krajský soud v prvním zrušujícím rozsudku KS žalovanému uložil, aby vyšetřil žalobce v jeho domácnosti, jednalo se pouze o doporučení dalšího postupu, nikoliv o závazný právní názor. Nejvyšší správní soud tak krajský soud zavázal, aby v dalším řízení posoudil, zda žalovaný respektoval závazný právní názor prvního zrušujícího rozsudku KS, a dospěje-li k tomu, že žalovaný postupoval v rozporu s tímto závazným právním názorem (nebo shledá-li jinou vadu, pro kterou je nutné rozhodnutí žalovaného zrušit), aby žalovanému uložil jednoznačně a přezkoumatelně, jak má postupovat v dalším řízení.

[3] Krajský soud poté rozhodl dalším, nyní přezkoumávaným, rozsudkem ze dne 7. 5. 2024, č. j. 41 A 24/2021 - 139, kterým opět zrušil rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí úřadu práce a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud konstatoval, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor prvního zrušujícího rozsudku KS, jelikož nedoplnil skutková zjištění tak, aby bylo možné komplexně zhodnotit psychický stav žalobce. Krajský soud nesouhlasil s tím, že byl žalobce nesoučinný; žalobce se z jednání posudkové komise vždy řádně omluvil a pokud odkazoval na svůj zdravotní stav, nečinil tak obstrukčně. Právě zdravotní stav byl důvodem, proč byly žalobcovy omluvy důvěryhodné a pochopitelné. To samé platí i ve vztahu k diagnostickému vyšetření v Olomouci, kterému chtěli žalovaný a posudková komise žalobce podrobit. Dle krajského soudu nemůže jít žalobci jeho zdravotní stav k tíži. Nesplnění povinností podle § 21 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách nemůže nastat, pokud v jejich splnění člověku brání jeho zdravotní postižení, pro které se snaží o přístup k programům sociální ochrany. Musí se jednat o nesplnění povinností, které postrádá rozumné zdůvodnění a které nemá svůj původ ve zdravotním postižení člověka. Pokud tedy žalovaný opřel své rozhodnutí o nesoučinnost žalobce, nedoplnil v potřebném rozsahu skutková zjištění podle prvního zrušujícího rozsudku. Nic nového po skutkové stránce totiž nezjistil.

pokračování

[5] Dále krajský soud uvedl, že judikatura Nejvyššího správního soudu umožňuje, aby správní soud při přezkumu správního rozhodnutí o příspěvku na péči ustanovil znalce za účelem zjištění skutkového stavu co do otázky zvládání základních životních potřeb. Povinností krajského soudu bylo poskytnout žalobci účinnou ochranu jeho práv. Jelikož žalovaný po prvním zrušujícím rozsudku KS skutkový stav blíže nezjišťoval, přistoupil krajský soud k ustanovení znalce se specializací na posudkové lékařství.

[6] Ze správního spisu, znaleckého posudku a výsledku znalce dle krajského soudu plyne, že žalobce nebyl schopen zvládat sedm základních životních potřeb a vyžadoval každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby. Mezi účastníky řízení nebylo sporu, že žalobce nezvládal základní životní potřeby *péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost*. Soudem ustanovený znalec vyšetřil žalobce v jeho přirozeném domácím prostředí a při svém výsledku uvedl, že stav žalobce byl v letech 2013 až 2015 horší než dnes. Ze znaleckého posudku a výsledku znalce pak vyplynulo, že žalobce nezvládal ani základní životní potřeby *mobility, orientace, stravování a tělesné hygieny*. Krajský soud tak v nyní napadeném rozsudku vyslovil závazný právní názor, dle kterého byl žalobce v rozhodném období závislý na pomoci jiné osoby ve stupni III podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách.

[7] Proti výše uvedenému rozsudku podává žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nezákonný pro zjevný rozpor s právními předpisy a judikaturou Nejvyššího správního soudu, jelikož krajský soud sám hodnotil zdravotní stav žalobce a stupeň jeho závislosti na péči, přičemž uvedl, že toto hodnocení je pro stěžovatele v dalším řízení závazné. Současně je dle stěžovatele napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť krajský soud zasahuje do věcné působnosti správních orgánů, postupuje v rozporu se závazným právním názorem zrušujícího rozsudku NSS a opírá se o důkaz (znalecký posudek MUDr. Vítězslava Lorence) trpící zásadními nedostatky.

[9] Závěry znaleckého posudku MUDr. Vítězslava Lorence, které jsou pro stěžovatele dle napadeného rozsudku závazné, jsou ve zjevném rozporu se zákonnými podmínkami pro přiznání příspěvku na péči, případně nejsou podloženy a odůvodněny. Nadto znalec nebyl oprávněn hodnotit psychiatrickou diagnózu žalobce. Ke zvládání životní potřeby *mobility* stěžovatel uvádí, že se neposuzuje ve vztahu k postižení smyslů a mentálního postižení, která jsou zohledňována v rámci hodnocení zvládání životní potřeby *orientace*. Při hodnocení *mobility* se posuzuje funkční dopad postižení pohybového aparátu. Obdobně tomu je v případě hodnocení životních potřeb *stravování a tělesné hygieny*.

[10] Dle stěžovatele bylo pro krajský soud klíčové, že znalec vyšetřil žalobce v jeho přirozeném domácím prostředí. Krajský soud však odhlíží od zdravotního stavu a stupně závislosti zjištěného ve správním řízení. Stěžovatel opakuje, proč nemohla posudková komise žalobce vyšetřit v jeho domácnosti a konstatuje, že není podstatné, z jakého důvodu se žalobce odmítal dostavit na vyšetření posudkové komise. Nadto, dle krajského soudu nebyl žalobce schopen se na vyšetření dostavit pro svůj zdravotní stav, nicméně k jiným lékařům žalobce opakovaně docházel. Zákon o sociálních službách umožňuje vyšetření

žadatele o příspěvek na péči v rámci diagnostické hospitalizace, což krajský soud pomíjí a považuje požadování součinnosti po žalobci za nepřiměřené. Stěžovatel má naopak za to, že je oprávněn po žalobci požadovat, aby plnil své zákonné povinnosti.

[11] Dále stěžovatel namítá, že krajský soud tím, že sám hodnotil zdravotní stav žalobce, překročil „*limity své působnosti*“. Krajský soud rovněž nezákonně ukládá žalovanému, jak má hodnotit důkazy a rozhodnout a v rozporu se závěrem zrušujícího rozsudku NSS určuje, jak mají správní orgány doplnit svá zjištění. Dle stěžovatele tak krajský soud opakuje postup, jenž mu byl ve zrušujícím rozsudku NSS vytknut.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti obsáhle rekapituluje dosavadní průběh řízení. Ke znaleckému posudku uvádí, že stěžovatel se neúčastnil ústního jednání u krajského soudu, na němž byl proveden výslech znalce. Skutečnost, že má být v roce 2022 (kdy byl vypracován znalecký posudek – pozn. NSS) posuzován zdravotní stav žalobce v letech 2013 až 2015, nastala vinou stěžovatele a nikoli žalobce. Napadený rozsudek je dle stěžovatele přezkoumatelný a v souladu s právními předpisy i judikaturou. Co se týče posuzování zvládání základních životních potřeb, stěžovatel dotčené právní předpisy vykládá v rozporu „*se základními právními principy či přímo ignoruje explicitně uvedená znění právních předpisů.*“ Dle žalobce se při hodnocení zvládání základních životních potřeb musí brát v úvahu i mentální postižení.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s příslušným vysokoškolským právnickým vzděláním.

[14] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud posoudit námitky uplatněné v kasační stížnosti, musel posoudit otázku její přijatelnosti. Přijatelnost je obecně dána v případech, k nimž se judikatura doposud nevyjádřila, v nichž existuje judikatura rozporná (nejednotná), nebo je potřeba učinit judikaturní odklon. Dále přijatelnost zakládá rovněž zásadní pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 – 28, č. 4219/2021 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pro úplnost lze dodat, že uvedená judikatorně ustálená kritéria přijatelnosti kasační stížnosti, vycházející z citovaného usnesení č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu zdejší soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz výše rovněž odkazované usnesení č. j. 9 As 83/2021 – 28).

[15] V nyní projednávané věci je stěžovatelem žalovaný správní orgán. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze i v takovém případě považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval konstantní a bezrozpornou soudní judikaturu (srov. rozsudek ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 – 59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

pokračování

[16] Stěžovatel má za to, že je kasační stížnost přijatelná, jelikož je napadený rozsudek nepřezkoumatelný a krajský soud nerespektoval závazný právní názor zrušujícího rozsudku NSS. Pokud by námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku byla důvodná, jednalo by se o tak závažnou vadu, že by představovala důvod přijatelnosti. Nejvyšší správní soud tak nejdříve posuzoval, zda napadený rozsudek splňuje všechna kritéria přezkoumatelnosti.

[17] Krajský soud dospěl k závěru, že z obsahu správního spisu a z dokazování provedeného v soudním řízení vyplývá, že je žalobce závislý na pomoci jiné osoby ve stupni III. Nejvyšší správní soud ve správním spisu ověřil, že v průběhu správního řízení posudková komise vypracovala celkem 12 posudků [11 posudků bylo vypracováno posudkovou komisí v Brně (ve dnech 11. 4. 2013, 7. 5. 2013, 10. 10. 2013, 20. 11. 2013, 6. 5. 2016, 13. 2. 2019, 10. 4. 2019, 16. 9. 2020, 21. 10. 2020, 13. 1. 2021 a 10. 3. 2021) a jeden posudek vypracovala posudková komise v Českých Budějovicích (dne 26. 6. 2014)]. Všechny tyto posudky dospěly **k totožnému závěru**, a to že žalobce není schopen zvládat **tři základní životní potřeby** (péče o zdraví, osobní aktivita a péče o domácnost) a z tohoto důvodu se považuje dle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby **ve stupni I** (lehká závislost).

[18] V řízení u krajského soudu byl ustanoveným znalcem vypracován znalecký posudek, v němž znalec konstatoval, že není „*schopen stanovit stupeň závislosti, který by s jistotou odpovídal zdravotnímu stavu a funkčním omezením posuzovaného ve výše uvedeném časovém období*“ (tj. v letech 2013 až 2015 – pozn. NSS). *S jistotou lze konstatovat, že u posuzovaného v letech 2013 - 2015 šlo o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který podle § 8 zákona č. 108/2006 Sb., ve znění zákona č. 366/2011 Sb., je považován dle odst. 2 za osobu starší 18 let věku a závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Zcela jistě lze stanovit písmeno a) – stupeň I (lehkou závislost). Ohledně možného stanovení vyššího stupně, tedy stupně II (středně těžká závislost) případně stupně III (těžká závislost) odkazují na odůvodnění, ve kterém je bližší vysvětlení* (zvýraznění doplněno – pozn. NSS)“. V odkazovaném odůvodnění znaleckého posudku znalec mimo jiné uvedl, že **není schopen jednoznačně a bez jakékoli pochybnosti stanovit**, jaké aktivity v rámci základních životních potřeb byl žalobce v letech 2013 až 2015 schopen samostatně zvládat. Dále konstatoval, že jelikož není „*schopen bezpečně stanovit zdravotní stav posuzovaného v hodnoceném období, a tedy nelze jednoznačně posoudit schopnost zvládání jednotlivých ZZP, je možné pouze uvést spekulativní argumentaci, zda stav v uvedeném období odpovídal I., II. či III. stupni závislosti.*“

[19] Krajský soud při jednání dne 14. 9. 2022 provedl výslech znalce, v jehož úvodu znalec uvedl, že pokud by mělo být rozhodnuto o stanovení vyššího stupně závislosti žalobce na péči jiné fyzické osoby, pak v tomto případě neexistuje příliš objektivních podkladů, které by pro to svědčily. Rovněž sdělil, že může k věci uvést pouze své stanovisko, které se „*neopírá o důkazy*“, ale o znalcovu „*celoživotní erudici a zkušenost*“. Znalec se „*domnívá, že ten stav*“ (tj. zdravotní stav žalobce – pozn. NSS) *by asi měl odpovídat vyššímu stupni závislosti než stupni I^a*. Znalec byl následně dotazován na zvládání základních životních potřeb *mobility, orientace, stravování a tělesné hygieny* a jednotlivých aktivit spadajících pod tyto základní životní potřeby. K základní životní potřebě *mobility* znalec uvedl, že žalobce fyzicky zvládal *nastupovat a vystupovat z dopravních prostředků včetně bariérových, a používat je* [Příloha č. 1 písm. a) bod 7 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen „*vyhláška*“)].

Po dalších dotazech a konstatování krajského soudu, že „*nejde asi jenom o fyzickou stránku*“, znalec doplnil, že „*asi z logiky věci by toto fyzicky zvládl, ale psychicky nezvládl*“. K základní životní potřebě *orientace* znalec uvedl, že žalobce neměl *přiměřené duševní kompetence* [Příloha č. 1 písm. b) bod 2 vyhlášky]. Co se týče základní životní potřeby *stravování*, znalec uvedl, že dle jeho názoru žalobce nebyl schopen vybrat si „*racionálně*“ stravu, jelikož by se „*asi*“ jednalo o „*opakovanou stejnou skladbu potravin, tekutin, asi by nejedl příliš zdravě*“. Po doplňujícím dotazu soudu, zda tedy znalec na otázku zvládání aktivity *vybrat si ke konzumaci hotový nápoj a potraviny* [Příloha č. 1 písm. d) bod 1 vyhlášky] „*odpovídá negativně*“, znalec uvedl, že „*v tomto smyslu ano, negativně*“. K základní životní potřebě *tělesné hygieny* znalec konstatoval, že žalobce fyzicky byl schopen *použít hygienické zařízení* [Příloha č. 1 písm. f) bod 1 vyhlášky], nicméně dodal, že dle svých zkušeností „*pacienti nemají chuť to zařízení příliš používat, takže musí být do té činnosti nuceni*“ a navíc tuto činnost vykonávají „*nedokonale, takže se musí dopomoci nebo aspoň být dohled přítom, aby ta potřeba byla provedena správně*“. Opět po dotazu krajského soudu, zda by znalec „*odpověděl negativně*“, znalec uvedl, že danou aktivitu žalobce „*spíše*“ nezvládal. Na dotaz týkající se zvládání *provádět celkovou hygienu* [Příloha č. 1 písm. f) bod 3 vyhlášky] znalec odkázal na své vyjádření ke zvládání *použití hygienického zařízení* („*fyzicky ano, ale zase je třeba tam dohled nebo nějaké dopomoci*“). Co se týče schopnosti *česat se, provádět ústní hygienu, holit se* [Příloha č. 1 písm. f) bod 4 vyhlášky], dle znalce žalobce tuto aktivitu „*elementárně nějak zvládá, ale je otázka, jak kvalitně se oholí, jak často se chce holit, takže opět musí být nucen a kontrolován*“.

[20] Dle krajského soudu znalec v posudku a při svém výsledku poskytl dostatečný odborný podklad pro skutkový závěr, že žalobce v období let 2013 až 2015 nezvládal sedm základních životních potřeb a byl tedy závislý na pomoci jiné osoby ve stupni III. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením neztotožňuje. Z výše uvedeného naopak vyplývá, že všechny posudky vyhotovené ve správním řízení i znalecký posudek vyhotovený v řízení u krajského soudu dospěly k totožnému závěru: **bez pochybností lze určit, že žalobce byl k datu vydání rozhodnutí úřadu práce závislý na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I, jelikož nezvládal základní životní potřeby péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost.**

[21] Ke zvládání dalších základních životních potřeb znalec ve znaleckém posudku uvádí, že „*v případě stanovení II. stupně závislosti by bylo zřejmě možné k uvedeným ZŽP přiřadit navíc též ZŽP mobilita*“, „*za nezvladatelnou by se dala označit též ZŽP orientace*“, „*v případě přiznání III. stupně závislosti lze k daným 5 ZŽP přiřadit též ZŽP stravování*“, „*za další nezvladatelnou ZŽP lze brát tělesnou hygienu*“. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z citací je patrné, že jde o spekulativní či podmíněné a nejednoznačné závěry, které jsou navíc v kontrastu se závěry předcházejících 12 posudků. Proto **nelze uzavřít, že znalec dospěl k závěru o nezvládání dalších základních životních potřeb.** Nezvládání dalších základních životních potřeb nevyplývá ani z provedeného výsledku, při němž byly odpovědi znalce nejisté. Na některých místech znalec uváděl, že žalobce některou z posuzovaných aktivit „*spíše*“ nezvládá či že ji zvládá, ale nikoli „*správně*“ nebo „*dokonale*“, aniž by bylo vysvětleno, jaký vliv má pouhé *nesprávné, nedokonalé* či jen *částečné* zvládání aktivity vliv na závěr o jejím zvládání pro účely rozhodnutí o nároku na příspěvek na péči. U základní životní potřeby *mobility* pak znalec výslovně uvedl, že ji žalobce zvládá fyzicky, ale nikoli psychicky, přičemž krajský soud se blíže nezabýval tím, zda má být v případě posuzování této základní životní potřeby zohledňováno krom fyzického zdraví také zdraví duševní.

pokračování

[22] Nadto, i pokud by bylo možné akceptovat výklad krajského soudu, že ze znaleckého posudku a výsledku znalce vyplývá závěr o nezvládnutí dalších čtyř základních životních potřeb (s čímž se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje – viz výše), tyto závěry by vycházely pouze ze znalce subjektivního pohledu na věc a jeho „celoživotní zkušenosti a erudice“, jak sám znalec upozorňoval. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. 30 Cdo 5359/2007 (všechna zde citovaná judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nsoud.cz), pokud znalec své závěry opírá o pouhé domněnky či blíže neodůvodněné poznatky z jeho odborné praxe, je takto jím zpracovaný posudek zatížen nepřesvědčivostí, přičemž v takovém stadiu je povinností soudu procesním způsobem vést znalce k precizaci jeho posudku tak, aby bylo možné z jeho obsahu zjistit, z jakých podkladů či na základě jakých informací a poznatků byly znalcem činěny příslušné dílčí odborné závěry. V posuzované věci krajský soud sice přistoupil k výsledku znalce, nicméně (jak vyplývá z výše uvedeného) ani při výsledku znalec nepostavil své závěry na pevný a přesvědčivý základ, naopak potvrdil, že se jedná o jeho domněnky či spekulace, opřené o jeho vlastní, subjektivní zkušenosti.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že subjektivně tvrzené obtíže nemohou být samy o sobě podkladem pro závěr o neschopnosti zvládat určitou životní potřebu ve smyslu § 9 zákona o sociálních službách. Kvalifikovaným důvodem pro pozbytí schopnosti zvládat základní životní potřebu v přijatelném standardu může být jedině nepříznivý zdravotní stav (§ 9 odst. 5 zákona o sociálních službách), jehož posouzení je věcí odborně medicínskou, nikoliv subjektivní. Určující skutečností je zdravotní stav a rozsah schopností žalobce, tedy objektivně určená míra, v jaké je žalobce na cizí pomoc odkázán, nikoliv rozsah, v jakém je mu tato pomoc k dispozici. Žalobce může subjektivně pociťovat, že potřebuje s některými základními životními potřebami pomoc jiné osoby, nicméně při posuzování zvládnutí základních životních potřeb pro účely přiznání příspěvku na péči je podstatné medicínské posouzení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 8 Ads 104/2015 - 34, nebo ze dne 27. 1. 2021, č. j. 2 Ads 80/2019 - 31).

[24] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr krajského soudu, dle něhož je žalobce závislý na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III, nemá oporu ve správním spise a provedeném dokazování. Řízení je tak zatíženo procesní vadou, jež má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost je tedy přijatelná a je i důvodná.

[26] Již z důvodu této vady je namístě napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Uvedená vada nicméně nebrání Nejvyššímu správnímu soudu v posouzení dalších kasačních námitek, ke kterým se vyjadřuje níže.

[27] Stěžovatel napadá závěr krajského soudu, dle kterého je rozhodnutí stěžovatele nezákonné, jelikož žalobce nebyl nesoučinný ve smyslu § 21 odst. 3 zákona o sociálních službách. Nejvyšší správní soud shrnuje, že prvostupňovým rozhodnutím úřad práce rozhodl o snížení příspěvku na péči z 8 000 Kč (stupeň závislosti III) na 800 Kč (stupeň závislosti I) od března 2013. Stěžovatel nejprve třikrát rozhodl tak, že se odvolání žalobce proti rozhodnutí úřadu práce zamítá a poté, co byla tato jeho rozhodnutí zrušena, rozhodnutím specifikovaným v odstavci [1] tohoto rozsudku změnil rozhodnutí úřadu

práce tak, že se žalobci příspěvek na péči od září 2021 odnímá právě z důvodu neposkytnutí součinnosti.

[28] Nejvyšší správní soud shledal, že by bylo namíste rozhodnutí stěžovatele zrušit, důvody, o něž krajský soud opřel svůj zrušující výrok, neobstojí. Jak je uvedeno výše, úřad práce žalobci snížil příspěvek na péči **od března 2013**. Stěžovatel svým rozhodnutím změnil rozhodnutí úřadu práce tak, že žalobci příspěvek na péči odejmul **od září 2021**. Pokud stěžovatel rozhodl o odejmutí příspěvku na péči od září 2021, není patrné, jak uvážil o snížení příspěvku na péči v období od srpna 2021 do března 2013. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu není na úkor srozumitelnosti závěru správního orgánu o změně prvostupňového rozhodnutí, jestliže vedle konkretizované změny rozhodnutí zároveň vyjádří, které části výroku nemění (srov. rozsudek ze dne 10. 6. 2004, č. j. 1 Afs 6/2003 - 62, č. 374/2004 Sb. NSS). V nyní projednávané věci se však stěžovatel ve výroku ani odůvodnění svého rozhodnutí k tomu, jaké části výroku rozhodnutí úřadu práce se změna netýká, nevyjádřil. Rozhodnutí stěžovatele je tudíž nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Krajský soud tak měl z tohoto důvodu rozhodnutí stěžovatele zrušit, jelikož nesrozumitelnost výroku rozhodnutí stěžovatele bránila jeho přezkoumání v rozsahu žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

[29] Nadto, stěžovatel své rozhodnutí založil na zcela odlišném právním posouzení věci než úřad práce. Rozhodne-li však odvolací orgán zásadně odlišným způsobem než orgán prvního stupně, ať již ve výroku rozhodnutí nebo v jeho odůvodnění, zejména založí-li své rozhodnutí převážně na zcela nových skutkových zjištěních či důkazech o nich nebo na zásadně odlišném právním posouzení věci, jedná se o tzv. odnětí instance. Účastník řízení (často ten, který opravný prostředek sám podal, zde žalobce) je takto postaven před zásadně jinou právní či věcnou argumentaci, přitom však již nemá možnost proti ní brojit v rámci správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002 - 269, č. 280/2004 Sb. NSS). Stěžovatel vycházel z jiných skutkových zjištění a jiného právního posouzení věci, v důsledku čehož zásadním způsobem změnil rozhodnutí úřadu práce v neprospěch žalobce, který proti rozhodnutí stěžovatele již nemohl podat odvolání. Tímto postupem stěžovatel porušil zásadu dvojinstančnosti řízení a zatížil řízení před ním vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. I tato skutečnost je důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[30] Nejvyšší správní soud dodává, že v rozhodnutí o odejmutí příspěvku na péči stěžovateli bránily i další důvody. Závěr o závislosti žalobce na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I totiž vyplývá z podkladů, které jsou součástí správního spisu. Součinnost žalobce (spočívající v dostavení se k jednání posudkové komise či podrobení se diagnostické hospitalizaci) stěžovatel požadoval za účelem zjištění, zda žalobce není závislý na pomoci jiné fyzické osoby ve vyšším stupni. Pokud tedy stěžovatel dospěl k závěru, že mu žalobce neposkytl dostatečnou součinnost pro posouzení závislosti na pomoci jiné osoby ve stupni II nebo III, nebyl oprávněn rozhodnutí úřadu práce změnit tak, že se příspěvek na péči (zcela) odnímá (ani pokud by mu v tom nebránila výše zmíněná zásada dvojinstančnosti řízení). Namísto toho měl odvolání žalobce zamítnout a potvrdit rozhodnutí úřadu práce (dle kterého má žalobce nárok na příspěvek na péči pro závislost na pomoci jiné fyzické

pokračování

osoby ve stupni I), neboť závislost žalobce na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I vyplývala ze zjištěného skutkového stavu a neexistovaly o ní pochybnosti.

[31] Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že ve zrušujícím rozsudku NSS korigoval výklad závazného právního názoru vysloveného v prvním zrušujícím rozsudku KS. Nebylo tudíž nezbytně nutné, aby stěžovatel zajistil vyšetření žalobce psychiatrem v jeho přirozeném domácím prostředí; stačilo „jen“ zjistit zdravotní stav žalobce tak, aby o něm neexistovaly pochybnosti. Skutečnosti relevantní pro posouzení žalobcova zdravotního stavu přitom vyplývají z podkladů založených ve správním spise, včetně po vydání prvního zrušujícího rozsudku KS nově doloženého hematologického nálezu MUDr. H. ze dne 26. 6. 2020, sonografického vyšetření břicha MUDr. B. ze dne 26. 11. 2019, gastrokopického a kolonoskopického vyšetření MUDr. B. ze dne 27. 1. 2020, imunologického vyšetření MUDr. L. ze dne 6. 9. 2019, TRN vyšetření MUDr. H. z roku 2020 a nálezů psychiatra MUDr. P. ze dnů 18. 3. 2019, 17. 6. 2019, 9. 9. 2019, 9. 12. 2019, 2. 3. 2020 a 1. 6. 2020 (tyto podklady byly poprvé zohledněny v posudku ze dne 16. 9. 2020).

[32] Stěžovatel tedy disponoval dostatečnými podklady pro komplexní posouzení zdravotního stavu žalobce, na což ostatně opakovaně upozorňovala posudková komise i sám žalobce (viz např. omluvy žalobce z jednání posudkové komise ze dne 7. 10. 2020 a ze dne 7. 1. 2021, č. l. 130 a 134 správního spisu). Posudková komise rovněž opakovaně vysvětlovala, proč není pro vypracování posudku zapotřebí osobní vyšetření žalobce psychiatrem. Jednalo by se totiž o první vyšetření psychiatrem zcela neznámé osoby, které by mohlo částečně objektivizovat pouze aktuální zdravotní stav. Posudková komise přitom posuzuje období od 7. 1. 2013 a má dostatečnou podkladovou zdravotní dokumentaci za celé posuzované období, a to od psychiatra, který žalobce dobře zná a ke kterému má žalobce důvěru. Jinak řečeno, pokud je žalobce sledován pravidelně v psychiatrické ambulanci, sám či s doprovodem do ní dochází, tak tato opakovaná vyšetření poskytují podstatně obsažnější zdroj informací než jednorázová návštěva psychiatra v žalobcově domově (viz str. 7 posudku ze dne 16. 9. 2020, str. 3 posudku ze dne 13. 1. 2021 a str. 3 posudku ze dne 10. 3. 2021).

[33] Bez ohledu na důvod nedostavení se žalobce k jednání posudkové komise mohl stěžovatel rozhodnout i bez osobního vyšetření žalobce, a to na základě lékařské dokumentace a z ní vycházejících posudků posudkové komise. Jak již bylo vysvětleno výše, z posudků posudkové komise (stejně jako ze znaleckého posudku), vyplývá jednoznačný závěr o tom, že žalobce nebyl závislý na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III, nýbrž pouze ve stupni I.

[34] Nejvyšší správní soud se dále nezabýval kasační námitkou, dle níž žalobci jeho zdravotní stav nebránil v poskytnutí součinnosti. Z důvodů uvedených výše by posouzení této námítky nemělo vliv na závěr, že stěžovatel nemohl rozhodnutí úřadu práce změnit tak, že se příspěvek na péči od září 2021 odnímá.

[35] Co se týče kasační námítky, dle níž se krajský soud dopustil pochybení tím, že provedl důkaz znaleckým posudkem a hodnotil jej, Nejvyšší správní soud ji neshledává důvodnou. Z konstantní judikatury zdejšího soudu vyplývá, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení. Soud tedy zcela samostatně

a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám (srov. rozsudek ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, č. 1275/2007 Sb. NSS). Krajský soud byl tedy oprávněn provést další důkazy a Nejvyšší správní soud v samotném provedení dokazování za účelem zjištění skutkového stavu nespátřuje pochybení. Jak bylo však vysvětleno výše, krajský soud z provedeného dokazování vyvodil nesprávné závěry.

[36] Kasační námitkou napadající posouzení zvládání jednotlivých základních životních potřeb ve znaleckém posudku, se Nejvyšší správní soud blíže nezabýval, neboť by to bylo vzhledem k výše uvedenému nadbytečné.

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Současně shledal, že krajský soud správně zrušil rozhodnutí stěžovatele, nicméně svůj výrok opřel o nesprávné důvody. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. V nyní posuzované věci nicméně důvody napadeného rozsudku v podstatné míře neobstojí, resp. neobstojí vůbec. Nejvyšší správní soud tak přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

[38] V průběhu dalšího řízení je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán tímto právním názorem:

- A) Žalobce byl k datu vydání rozhodnutí stěžovatele závislý na pomoci jiné fyzické osoby v I. stupni (§ 8 odst. 1 písm. a) zákona o sociálních službách].
- B) Rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť z výroku tohoto rozhodnutí není patrné, jak rozhodl o odvolání žalobce ve vztahu k nároku na příspěvek na péči za období od března 2013 do srpna 2021.
- C) Stěžovatel nemohl sám rozhodnout o odnětí příspěvku na péči podle § 21 odst. 3 zákona o sociálních službách pro neposkytnutí součinnosti žalobcem, neboť tímto postupem porušil zásadu dvojinstančnosti řízení. Nadto pro učinění závěru o závislosti žalobce na pomoci jiné fyzické osoby v I. stupni nebyla nutná jeho součinnost spočívající v osobní účasti na jednání posudkové komise či podrobení se diagnostické hospitalizaci, jelikož tento stupeň závislosti žalobce na pomoci jiné fyzické osoby jednoznačně vyplývá z podkladů, které jsou součástí správního spisu. Součinnost byla v tomto směru vyžadována pouze za účelem zjištění případného vyššího stupně závislosti.

Krajský soud nyní rozhodnutí stěžovatele opět zruší a uloží mu, aby v dalším řízení postupoval v souladu s tímto závazným právním názorem.

pokračování

[39] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o samotné kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po provedení všech nezbytných přípravných procesních úkonů. Za této situace by rozhodnutí o odkladném účinku bylo nadbytečné a neúčelné.

[40] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. srpna 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu