

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **B. Ž.,** zastoupené advokátkou JUDr. Dobromilou Markovou, Bratranců Veverkových 2675, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2020, čj. MPSV-2020/17240-919, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. 10. 2020, čj. 52 Ad 2/2020 - 130,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. 10. 2020, čj. 52 Ad 2/2020 - 130, **se ruší** ve výrocích I a II.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2020, čj. MPSV-2020/17240-919, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně, advokátce JUDr. Dobromile Markové, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 1 300 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (stěžovatelka) pobírala příspěvek na péči ve středně těžkém (II.) stupni závislosti [§ 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách]. V prosinci

2018 požádala Úřad práce ČR – krajskou pobočku v Pardubicích o zvýšení příspěvku na péči, neboť měla za to, se její zdravotní stav zhoršil po porodu dvou dětí na těžkou závislost (III. stupeň).

[2] Podle sociálního šetření úřadu práce prodělala stěžovatelka dětskou mozkovou obrnu a pohybuje se na vozíku. Pečuje o ni manžel nebo matka, kteří jí pomohou s přípravou jídla, oblékáním a tělesnou hygienou. Stěžovatelka slovně komunikuje, rozumí, odpovídá adekvátně. Fyziologickou potřebu i následnou očistu vykonává sama, potřebuje však pomoci s přesunem na toaletu a úpravou oděvu. Neužívá žádné léky. Stěžovatelka proto samostatně nezvládala šest z deseti základních životních potřeb (mobilitu, stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, osobní aktivity, péči o domácnost). Obdobně se vyjádřila i Okresní správa sociálního zabezpečení (OSSZ) v posudku zdravotního stavu. Úřad práce tak zamítl stěžovatelčin návrh na změnu výše příspěvku, neboť její stav i nadále odpovídal závislosti ve II. stupni.

[3] Tento závěr potvrdilo i žalované Ministerstvo práce a sociálních věcí, které stěžovatelčino odvolání zamítlo. Ministerstvo přitom vycházelo z posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Hradci Králové.

[4] Stěžovatelka podala proti rozhodnutí ministerstva žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rovněž zamítl. Podle krajského soudu stěžovatelka neprokázala, v čem spočívalo zhoršení jejího zdravotního stavu. Předložila totiž lékařské zprávy z roku 2020, které nevypovídají o jejím zdravotním stavu v době podání žádosti v prosinci 2018, a vyjádření ošetřujícího lékaře MUDr. S., které nebylo lékařskou zprávou, proto k němu krajský soud nepřihlížel. Krajský soud tak vyšel z podkladů opatřených správními orgány a z vlastního vnímání stěžovatelky při soudním jednání a usoudil, že stěžovatelka zvládá zbývající čtyři z deseti životních potřeb (orientace, komunikace, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví). Neprovedla-li posudková komise osobní vyšetření stěžovatelky, nezakládá to podle krajského soudu vadu posudku, neboť osobní vyšetření žadatele o příspěvek na péči není zákonnou podmínkou posudku.

II. Kasační řízení

[5] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které především namítla, že bez manžela není schopna provést očistu po fyziologické potřebě, a to i proto, že má kvůli svému postižení sníženou funkci rukou. Její zdravotní stav se navíc po porodech zhoršil. Ostatně i z vyjádření MUDr. S. plyne, že krom přiznaných šesti základních životních potřeb stěžovatelka samostatně nezvládá ani fyziologickou potřebu.

[6] Ministerstvo se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnilo s rozsudkem krajského soudu.

III. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] NSS se nejprve zabýval tvrzením, podle nějž stěžovatelka samostatně nezvládá výkon fyziologické potřeby. Zjistil přitom, že podobně stěžovatelka argumentovala už v odvolání, ministerstvo se tím však nezabývalo, a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Krajský soud si této vady nepovšiml, a i jeho rozsudek je tak v této části nepřezkoumatelný. K takovým vadám přihlíží NSS z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[9] Při posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, *výkon fyziologické potřeby*, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost (§ 9 odst. 1 zákona o sociálních službách).

[10] Za schopnost zvládat fyziologickou potřebu se považuje stav, kdy je osoba schopna včas používat WC, vyprázdnit se, *provést očistu*, používat hygienické pomůcky [příloha č. 1 písm. g) vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách].

[11] Stěžovatelka již v odvolání namítala, že není schopna samostatně vykonat fyziologickou potřebu. Krom přesunu na WC a úpravy oděvu potřebuje pomoci i s očistou po velké potřebě. Ministerstvo tedy uložilo posudkové komisi, aby podle stěžovatelčina zdravotního stavu a sociálního šetření určila, které potřeby zvládá stěžovatelka samostatně, a jaký je tak stupeň její závislosti.

[12] Komise v posudku popsala stěžovatelčin zdravotní stav, který plyne z lékařské dokumentace. Podle komise stěžovatelka rozpozná nutnost výkonu fyziologické potřeby, je schopna zvládnout přesun na WC s pomocí „facilitátorů“, intimní pomůcky si vymění, a tak zvládne sama výkon fyziologické potřeby. Léky stěžovatelka trvale neužívá a občasnou odbornou rehabilitaci nelze považovat za každodenní pomoc; stěžovatelka tak samostatně zvládne i péči o zdraví.

[13] Podle NSS komise rezignovala na svou povinnost vypořádat se se skutečnostmi, které stěžovatelka uvedla, a vyjádřit se ke schopnosti stěžovatelky zvládat *veškeré* aktivity vyjmenované u jednotlivých životních potřeb v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. (rozsudky NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 Ads 57/2009 - 53; ze dne 29. 9. 2015, čj. 4 Ads 167/2015 - 27, body 30 a 31; a ze dne 29. 8. 2016, čj. 4 Ads 100/2016 - 25, bod 20). Komise se především opomněla vyjádřit ke sporné schopnosti *provést očistu,* která je nezbytnou podmínkou pro schopnost samostatně zvládat fyziologickou potřebu. Komise ani nezkoumala, zda se u stěžovatelky nezhoršila úchopová schopnost obou rukou natolik, že by jí to bránilo samostatně provést očistu po výkonu potřeby (konkrétně očistu stolice) v přijatelném standardu (rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2018, čj. 9 Ads 274/2017 - 31, bod 31).

[14] Toto pochybení je o to zásadnější, že stěžovatelka trpí kvadruspastickým postižením končetin, což s sebou nese omezenou hybnost jak dolních, tak i horních končetin. Ortopedické zprávy se sice zabývaly hybností dolních končetin a sociální šetření prokázalo stěžovatelčinu schopnost manipulovat věcmi před sebou (zvednout skleničku, utřít prach, pomoci s přebalováním dítěte atd.) za použití pravé ruky (levou část těla, tj. levou ruku i levou nohu, má stěžovatelka postiženou více než pravou), ale nikdo

nezkoumal hybnost stěžovatelčiných rukou za zády. Tedy zda je schopna dosáhnout si na hýždě, aby mohla dobře provést očistu po velké potřebě. Komise se nevypořádala s konkrétní námitkou o neschopnosti provést očistu, jen zopakovala závěry posudku OSSZ a úřadu práce. Komise tak postavila své závěry na neúplných podkladech a dostatečně je nezdůvodnila.

[15] Ministerstvo proto mělo požadovat, aby posudková komise přihlédla k argumentaci stěžovatelky v odvolání a v tomto smyslu doplnila posudek. To však ministerstvo neudělalo. Naopak převzalo neuspokojivé závěry posudkové komise a konkrétní odvolací námitky samo nevypořádalo.

[16] Obdobně podala komise jen velmi obecné zdůvodnění stěžovatelčiny námitky týkající se péče o zdraví. Přitom stěžovatelka v odvolání namítla i to, že nezvládá potřebu péče o zdraví, protože k lékaři i na rehabilitace ji musí doprovázet manžel. Odpovědět na tuto námitku není obtížné a nevyžaduje to dodatečné skutkové zjištění, na rozdíl od námitky týkající se výkonu fyziologické potřeby. I když se však správnímu orgánu může zdát odpověď zjevná, měla by se ji od něj stěžovatelka dozvědět, a to co nejkonkrétněji.

[17] Ministerstvo tak vydalo rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny odvolací námitky. Opřelo své rozhodnutí o závěry posudkové komise, podle kterých stěžovatelka samostatně zvládá fyziologickou potřebu (resp. i péči o zdraví). To však nebylo v řízení zjištěno (resp. – ve vztahu k péči o zdraví – argumentačně vypořádáno). Z rozhodnutí ministerstva proto nebylo možné zjistit důvody, pro které bylo vydáno; jde tedy o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[18] Krajský soud se stěžovatelčiným zdravotním stavem zabýval a sám zkoumal, zda je schopna zvládnout veškeré aktivity vyjmenované u sporných životních potřeb. Při tomto přezkumu ovšem nevzal v úvahu, že k takovému posouzení byla povinna již posudková komise a že z jejích nedostatečně zdůvodněných závěrů vycházelo i ministerstvo. Vady, jimiž trpělo rozhodnutí ministerstva, navíc krajský soud nemohl zhojit vlastními úvahami, ale byl povinen rozhodnutí zrušit bez ohledu na žalobní námitky. Jelikož to neudělal, a žalobu naopak zamítl, zatížil i svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[19] NSS proto zrušil jak napadený rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí ministerstva a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení.

[20] Vzhledem k neúplnému posudku posudkové komise bude teď na ministerstvu, aby nechalo posudek doplnit o závěr, zda stěžovatelka skutečně zvládá veškeré aktivity vyjmenované u jednotlivých životních potřeb. Komise přihlédne ke stěžovatelčiným odvolacím námitkám, tedy i k tomu, zda stěžovatelka potřebuje pomoci s očistou po velké potřebě. Komise proto přezkoumá mimo jiné hybnost stěžovatelčiných rukou za zády, tedy zda je stěžovatelka schopna dosáhnout si na hýždě, aby tak mohla řádně provést očistu.

[21] Krom toho je podle NSS namístě, aby posudková komise provedla i osobní prohlídku stěžovatelky. Ta sice není zákonnou podmínkou, ale má být pravidlem. Především je k prohlídce třeba přistoupit tehdy, pokud jsou tu nesrovnalosti mezi podkladovou dokumentací a tvrzeními posuzované osoby o jejím zdravotním stavu, na která dokumentace přímo nereaguje. Prohlídka proto má být provedena i v situaci, kdy stěžovatelka v odvolání opravuje závěry sociálního šetření. Sociální pracovnice ve své zprávě uvádí, že stěžovatelka je schopna se očistit po vykonání potřeby, ale stěžovatelka ji opravuje v tom, že u velké potřeby toho schopna není. Právě osobní vyšetření je vhodným způsobem, jak takové pochybnosti vyvrátit (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2011, čj. 4 Ads 82/2011 - 44).

[22] NSS však poznamenává, že část odpovědnosti za správné vyřízení žádosti o příspěvek na péči leží i na stěžovatelce. Ta totiž může ovlivnit, co za informace posudkovým orgánům sdělí a jaké jim předloží podklady pro rozhodnutí. Pokud stěžovatelka konkrétně uvede, v čem spočívá zhoršení jejího zdravotního stavu a čím je toto zhoršení doloženo, může dosáhnout lepšího výsledku řízení. Stejně tak je ve stěžovatelčině zájmu, aby lékařské zprávy, které předkládá se svou žádostí, byly úplné a aktuální a vypovídaly o jejím skutečném zdravotním stavu.

[23] Je proto na stěžovatelce, aby si i do budoucna hlídala obsah lékařských zpráv. Pokud totiž kupříkladu stěžovatelčin ortoped ve svých zprávách opakovaně uvádí, že stěžovatelka ujde o berlích 500 metrů, ale stěžovatelka toho není schopna (to jednak sama tvrdí, jednak to nezpochybnilo ani sociální šetření, podle nějž je stěžovatelka odkázána na mechanický a elektrický vozík a ani do postele se neuloží bez manželovy pomoci), nelze tuto podle všeho neaktuální informaci klást k tíži posudkovému lékaři či komisi. NSS navíc souhlasí s krajským soudem (bod 13 napadeného rozsudku), že vyjádření stěžovatelčina praktického lékaře MUDr. J. S. není lékařskou zprávou, ale jen prostým neformálním sdělením, které nemůže stěžovatelce v řízení nijak prospět.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost; současně zrušil i rozhodnutí žalovaného ministerstva, které trpělo stejnou vadou. Pro úplnost NSS zdůrazňuje, že nynější věc je věcí *sociální péče* ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s., a proto o ní měl rozhodovat samosoudce, nikoli senát.

[25] Ministerstvo je v dalším řízení vázáno právním názorem vysloveným výše. Bude tedy požadovat, aby posudková komise doplnila posudek o chybějící odůvodnění, reagovala na stěžovatelčiny konkrétní odvolací námitky a provedla osobní vyšetření stěžovatelky.

[26] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Stěžovatelce však nevznikly v řízení o kasační stížnosti ani v řízení o žalobě žádné důvodně vynaložené náklady, neboť v řízení ve věcech příspěvku na péči je od soudního poplatku osvobozena [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a hotové výdaje

a odměnu ustanovenému advokátovi za ni platí stát (§ 35 odst. 10 a § 120 s. ř. s.). Ministerstvo pak v této věci úspěšné nebylo, proto mu žádné náklady nenáleží (§ 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s.). NSS proto nepřiznal ani jednomu z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

[27] NSS ponechal v platnosti výrok III napadeného rozsudku, kterým krajský soud přiznal zástupkyni odměnu v celkové výši 5 200 Kč za úkony provedené v řízení o žalobě. Tato částka byla zástupkyni vyplacena 23. 11. 2020 (platební poukaz na č. l. 147 soudního spisu).

[28] NSS dále přiznal zástupkyni odměnu za jeden úkon právní služby, a to za písemné podání soudu ve věci samé – kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)]. Za jeden úkon právní služby náleží odměna ve výši 1 000 Kč (§ 7 bod 3 a § 9 odst. 2 advokátního tarifu). Dále zástupkyni náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem odměna činí 1 300 Kč. Tato částka bude zástupkyni vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. února 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu