



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **J. V.**, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 1/376, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 10. 2014, č. j. 72 Ad 16/2014 - 55,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 10. 2014, č. j. 72 Ad 16/2014 - 55, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Úřadu práce České republiky ze dne 19. 11. 2012, č. j. MPSV-UP/815028/12/ AIS-SSL byl žalobci od prosince 2012 snížen příspěvek na péči z 12.000 Kč na 800 Kč. Ke snížení došlo na základě opětovného posouzení nároku, v němž prvoinstanční správní orgán dospěl k závěru, že stěžovatel je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I – lehká závislost. Proti snížení příspěvku se stěžovatel bránil odvoláním, o němž žalovaný rozhodl nejprve dne 13. 5. 2013 a následně, po zrušení tohoto rozhodnutí rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 1. 2014, č. j. 73 Ad 17/2013 - 49, rozhodnutím ze dne 26. 3. 2014, č. j. MPSV-UM/2023/14/4S-OLK, jímž žalovaný změnil rozhodnutí první instance tak, že se příspěvek snižuje až od dubna 2014. Závěry správního rozhodnutí se opírají zejména o posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále „posudková komise“) ze dne 10. 3. 2014, která se rovněž přiklonila k hodnocení závislosti stěžovatele na pomoci jiné osoby ve stupni I. Dle posudkové komise žalobce potřebuje pomoc ve čtyřech oblastech základních životních potřeb, a to 1) orientace, 2) komunikace, 3) osobní aktivity a 4) péče o domácnost podle § 9 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“).

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou, v níž namítal, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly se všemi podklady a především s posudkem znalce MUDr. Tibora Vicsápiho ze dne 26. 11. 2013. Žalobce zdůraznil, že nad rámec základních životních potřeb označených posudkovou komisí není schopen zvládat úkony v oblasti mobility. Poznamenal, že v současné době trpí praktickou slepotou a mobilní je pouze v doprovodu druhé osoby. Vzhledem k přestěhování se navíc musí pohybovat v neznámém prostředí.

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále „krajský soud“) rozsudkem ze dne 20. 10. 2014, č. j. 72 Ad 16/2014 – 55, napadené správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl sice k závěru, že správní rozhodnutí odpovídá požadavkům přezkoumatelnosti, avšak naznal, že zjištěný skutkový stav nebyl hodnocen správně. Dosud nashromážděné podklady byly v řízení před soudem doplněny o další znalecké posouzení MUDr. Tiborem Vicsápim (znalecký posudek ze dne 5. 10. 2014), ze kterého vyplynulo, že žalobce není schopen zvládat pět základních životních potřeb, včetně sporné mobility. Závěry tohoto posudku vzal soud za prokázané a přesvědčivě odůvodněné. Na jejich základě navíc dovedl, že význam pojmu „mobilita“ nemůže být zúžen na pouhý fyziologický pohyb, ale měl by zahrnovat i schopnost přemístit se do kýženeho místa včetně nevyhnutelné interakce s okolním prostředím. Vzhledem k tomu, že tato schopnost není v žádné ze základních životních potřeb zahrnuta, podřadil jí soud pod pojem „mobilita“ a konstatoval, že v důsledku praktické slepoty žalobce tuto základní životní potřebu nezvládá.

Uvedené závěry krajský soud konfrontoval i s dalšími výkladovými metodami. Inspiroval se přitom textem důvodové zprávy k příslušnému ustanovení zákona o sociálních službách či Mezinárodní klasifikací nemocí a přidružených zdravotních problémů. Dovedl také, že zastávaný výklad je v souladu se zásadou bezrozpornosti právního řádu, neboť podle bodu 3 písm. j) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, lze za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace považovat i praktickou slepotu.

Krajský soud dále zdůraznil, že ačkoli se v období od 1. 12. 2012 do 28. 3. 2014 zdravotní stav žalobce nijak nezměnil, došlo při posuzování stupně závislosti ke změnám, které žalovaný dostatečně nevysvětlil. Všechny uvedené důvody tak vedly k tomu, že soud napadené rozhodnutí zrušil.

Kasační stížností ze dne 1. 12. 2014 napadá žalovaný (dále „stěžovatel“) rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“). Zejména zdůraznil nesouhlas s výkladem pojmu „mobilita“, užitým krajským soudem.

Stěžovatel má především za to, že základní životní potřeby v oblasti mobility byly znalcem chybně posouzeny a krajský soud z jeho závěrů vycházet neměl. Dle stěžovatele se při hodnocení mobility posuzuje funkční dopad pohybového aparátu, tj. postižení svalů, nervů a vliv tohoto postižení na schopnost samostatně se pohybovat. Mobilita je definována v příloze 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, (dále jen „vyhláška č. 505/2006 Sb.“), přičemž při posouzení se nepřihlíží k postižení smyslů, ani mentálnímu či duševnímu postižení. Tyto skutečnosti jsou totiž zahrnuty a hodnoceny v rámci základních životních potřeb v oblasti orientace. V daném případě by se tak jednalo o duplicitní hodnocení.

pokračování

Podle stěžovatele je nepoužitelný rovněž argument, že žalobce není schopen řídit motorové vozidlo a jeho mobilitu ovlivňují i další události vyskytující se v provozu. Domnívá se, že jsou tato omezení způsobena ztrátou orientace a nikoli mobility. Opak nelze dovozovat ani z přiznání průkazu ZTP/P, neboť proces, kterým se přiznávání těchto průkazů řídí, je upraven jinými právními předpisy a posudkově medicínskými kritérii.

Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 6. 1. 2015. Nesouhlasil především s názorem, že se mobilita hodnotí pouze ve vztahu k pohybovému aparátu a nikoli smyslovým schopnostem. Argumentuje ustanovením § 2 odst. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., dle něhož má na posouzení vliv i stav a rozsah duševních, mentálních, tělesných a smyslových funkčních schopností. Dodává, že jej zdravotní postižení ve zvládnutí mobility značně limituje, což bylo prokázáno i v řízení před krajským soudem.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen zaměstnancem s odpovídajícím právnickým vzděláním a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel uplatnil vůči rozsudku krajského soudu kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., aniž by jednotlivé námitky pod tyto důvody podřadil. Z hlediska obsahu lze ovšem kasační stížnost interpretovat tak, že stěžovatel především napadá právní názor krajského soudu v otázce vlivu zdravotního postižení žalobce na schopnost vykonávat základní životní potřeby v oblasti mobility. Jedná se tedy o kasační důvod dle písm. a) zmiňovaného ustanovení. Stěžovatel naopak nikterak nekonkretizoval, v čem by podle něj měla spočívat vada podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto se Nejvyšší správní soud zabýval tímto důvodem toliko v rozsahu, v jakém je povinen napadené rozhodnutí přezkoumat *ex officio* (srov. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

K otázce přezkoumatelnosti napadeného rozsudku je třeba poznamenat, že se jedná o rozsudek srozumitelný, z něhož je patrné, jak krajský soud o věcných otázkách uvážil, odůvodnění rozsudku je v souladu s jeho výrokovou částí, přičemž nebyla zjištěna ani vada řízení, k níž by zdejší soud musel z úřední povinnosti přihlídnout. Nejvyšší správní soud tudíž konstatuje, že z tohoto hlediska kasační stížnost důvodná není.

Zdejší soud se následně zabýval podstatou posuzované věci, tedy otázkou, zda může být praktická slepota, bez dalších zdravotních obtíží, důvodem k závěru, že žalobce nezvládá také základní životní potřeby v oblasti mobility. Jak již bylo v rekapitulační části rozsudku uvedeno, krajský soud se přiklonil k názoru, že praktická slepota schopnost mobility výrazně ovlivňuje.

Samotná fyzická způsobilost pohybu totiž nezaručuje, že se postižená osoba dokáže dostat do zamýšleného cíle, a to ani v případě použití motorového vozidla. Krajský soud zmínil problémy související s dopravou a vzpomněl situace, které mohou pohyblivost (ve smyslu dopravit se do cíle určený) postižené osoby podstatně ovlivnit. Obdobně se k dané otázce postavil znalec, který vycházel z předpokladu, že osoba postižená praktickou slepotou není v přijatelném standardu schopna používat motorové vozidlo ani jiný bariérový dopravní prostředek. Bez pomoci druhé osoby není žalobce například schopen vozidlo vyhledat, zhodnotit dopravní situaci při nastupování a vystupování, apod. Nejvyšší správní soud se proto musí vypořádat s názorem stěžovatele, že se mobilita nevztahuje k postižení smyslovému, neboť to je zohledněno v rámci základních životních potřeb v oblasti orientace.

Obsahem základních životních potřeb zkoumaných pro účely příspěvku na péči je určitý počet aktivit, které jsou vymezeny v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. V řízení o příspěvku správní orgány zkoumají, zda je žadatel schopen jednotlivé aktivity zvládat, přičemž platí, že není-li z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu schopen zvládat alespoň jednu z těchto aktivit, není schopen zvládat základní životní potřebu jako celek (viz § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb.). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že některá zdravotní postižení vedou k situaci, kdy posuzovaná osoba není schopna zvládnout více aktivit z různých oblastí základních životních potřeb současně. Právě tak je tomu v případě praktické slepoty, kterou je bezpochyby ovlivněna celá řada běžných životních úkonů. Správní orgány i soudy by však měly schopnosti žadatelů o příspěvek hodnotit takovým způsobem, aby již jednou hodnocené aktivity nebyly opětovně posuzovány v rámci jiné základní životní potřeby. Duplicitní zohlednění stejné aktivity totiž mnohdy vede k nežádoucímu nadhodnocení, které v konečném důsledku posouzení závislosti zkruskuje (k uvedené problematice srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 4 Ads 75/2014 - 20, který je stejně jako ostatní rozsudky zdejšího soudu dostupný na www.nssoud.cz).

V dané věci spor osciluje kolem posouzení rozsahu základních životních potřeb v oblasti mobility a orientace. Podle písm. a) přílohy 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., se přitom za schopnost mobility považuje stav, kdy je osoba „*schopna zvládat vstávání a usedání, stoj, zaujímat polohy, pohybovat se chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním zastávkami, v dosahu alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, chůzí po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů, používat dopravní prostředky včetně bariérových.*“ Krajský soud odůvodnil nedostatečné posouzení mobility mimo jiné tím, že samotný pohyb ve smyslu fyzické aktivity nezajistí přemístění žalobce do kýžených míst. Žalobcův zdravotní stav totiž neumožňuje předvídat veškeré situace, které se mohou v běžném provozu vyskytnout. Stěžovateli tak bylo v podstatě vytčeno, že nezohlednil schopnost žalobce reagovat na okolnosti spojené s pohybem, respektive dopravou. Tyto schopnosti však stěžovatel již hodnotil, když usoudil, že žalobce nezvládá základní životní potřeby v oblasti orientace. Schopností orientace se totiž rozumí stav, „*kdy osoba je schopna poznávat a rozeznávat zrakem a sluchem, mít přiměřené duševní kompetence, orientovat se časem, místem a osobou, orientovat se v obvyklém prostředí a situacích a přiměřeně v nich reagovat*“ [viz písm. b) přílohy 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.]. Nejvyšší správní soud naprosto souhlasí, že praktická slepota dopravu na konkrétní místo určení významně zneprůjemňuje. Nutné je ovšem zkoumat, jaká je hlavní příčina těchto problémů. Bez přistoupení dalších zdravotních komplikací se v případě praktické slepoty nejedná o nedostatečnou schopnost pohybu, nýbrž zejména o sníženou schopnost reagovat na všechny okolní podněty. Stěžejní příčinou tudíž není schopnost fyzická, nýbrž schopnost smyslová, která se hodnotí v rámci základních životních potřeb v oblasti orientace. Uvedený názor vyjádřil jeden z nedávných rozsudků Nejvyššího správního soudu, v němž zdejší soud poznamenal, že schopností orientace ve smyslu přílohy 1 písm. b) vyhlášky č. 505/2006 Sb., je třeba rozumět

pokračování

orientaci v situacích pomocí smyslů – zraku a sluchu – s dostatečnou duševní kompetencí reakce na nastalé situace (viz rozsudek ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 Ads 69/2014 – 50). Z uvedeného rozsudku naopak vyplývá, že do pojmu „mobilita“ jsou vtěleny aktivity fyzického rázu, které postižené osobě umožňují vlastními silami se pohybovat. Ze zdravotnické dokumentace i z jednotlivých posudků přitom vyplývá, že takovými schopnostmi žalobce disponuje.

Vůči uvedeným závěrům neobstojí ani argument krajského soudu související se zásadou bezrozpornosti právního řádu, který byl odvozen od znění bodu 3 písm. j) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. Podle tohoto ustanovení se totiž neúplná (praktická) nevidomost obou očí považuje za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace. Na rozdíl od řízení ve věci příspěvku na péči dle zákona o sociálních službách, kde jsou uvedené schopnosti zkoumány odděleně, spojuje zmíněná vyhláška pohyblivost (mobilitu) a orientaci dohromady. Je potom zřejmé, že pokud má posuzovaná osoba problémy v oblasti orientace musí se na ní předmětná úprava vztahovat i kdyby tato osoba měla schopnost pohyblivosti zachovánu. Princip bezrozpornosti právního řádu v podstatě znamená, že by mělo být na srovnatelné právní konstrukce nahlíženo stejně, a nemůže se tudíž uplatnit v situaci, kdy jsou obsahem právního předpisu pravidla jiná – v daném případě rozdílné vymezení schopností dle vyhlášky č. 388/2011 Sb., a podle zákona o sociálních službách.

Pro úplnost lze dodat, že ani znalcem akcentovaná neschopnost používat bariérové dopravní prostředky v případě žalobce neznamená ztrátu základní životní potřeby v oblasti mobility. Při posouzení této schopnosti se totiž hodnotí, zda má žadatel o příspěvek dostatečnou fyzickou kapacitu k tomu, aby se bariérovým dopravním prostředkem přepravil. V případě žalobce jsou ovšem veškeré obtíže spojené s přepravou dány zrakovou (smyslovou) dysfunkcí, a nikoli nedostatkem fyzických schopností.

Nejvyšší správní soud tak s ohledem na výše uvedené konstatuje, že krajský soud interpretoval pojem „mobilita“ příliš extenzivně, když pod tuto základní životní potřebu zahrnul schopnosti, které jsou definičním znakem základní životní potřeby v oblasti orientace. V důsledku tohoto pochybení zavázal stěžovatele nesprávným právním názorem. V tomto ohledu je tudíž kasační stížnost důvodná.

Chybné posouzení žalobcova zdravotního stavu z hlediska základních životních potřeb v oblasti mobility ovšem nebylo jediným důvodem, pro který krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil. Dalším důvodem byla nepřesvědčivost rozhodnutí způsobená tím, že stěžovatel dostatečně nevysvětlil, proč byl příspěvek na péči snížen, když v období od 1. 12. 2012 do 28. 3. 2014 ke změně skutkových okolností nedošlo.

K objasnění postupu stěžovatele pokládá Nejvyšší správní soud za vhodné rekapitulovat předcházející správní a soudní řízení. Ze správního spisu zdejší soud zjistil, že rozhodnutím prvoinstančního správního orgánu byl přehodnocen stupeň závislosti žalobce na pomoci jiné fyzické osoby a od 1. 12. 2012 byl příspěvek na péči snížen. Žalobce byl hodnocen stupněm závislosti I. Zmíněné rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím stěžovatele ze dne 13. 5. 2013, č. j. MPSV-UM/5862/13/9S-OLK, které krajský soud rozsudkem ze dne 7. 1. 2014, č. j. 73 Ad 17/2013 – 49, zrušil. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že si stěžovatel nezajistil dostatek důkazů k úplnému zjištění skutkového stavu. Ve vztahu k závislosti žalobce na jiné osobě uvedl, že žalobce nezvládá pět základních životních potřeb – mimo jiné i mobilitu – a tudíž by měl být hodnocen stupněm závislosti II. V závěru zavázal stěžovatele právním názorem, že v období od 1. 12. 2012 do 13. 5. 2013 je žalobce osobou závislou ve stupni II. V důsledku zrušujícího

rozsudku zajistil stěžovatel nové posouzení žalobcova zdravotního stavu a následně vydal napadené rozhodnutí, v němž opětovně potvrdil změnu na první stupeň závislosti. Vzhledem k vázanosti právním názorem soudu však stanovil, že se změna projeví až od dubna 2014.

Shora uvedený průběh řízení dokládá, jak ve vzpomínaném období ke změnám stupně závislosti došlo. Správní orgány od 1. 12. 2012 konstantně tvrdí, že je žalobce osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I. Zásahem krajského soudu však došlo k situaci, kdy měl stěžovatel povinnost respektovat názor, že je žalobce do 13. 5. 2013, respektive do dalšího rozhodnutí o odvolání, závislý ve stupni II. Nejednalo se tudíž o rozdílný a nekonzistentní přístup stěžovatele, nýbrž o respektování závazného právního názoru soudu. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že již předcházející rozhodnutí krajského soudu vycházelo z chybného závěru znalce ohledně základních životních potřeb v oblasti mobility.

Závěrem tak zbývá konstatovat, že v projednávané věci byl kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněn. Krajský soud chybně vyhodnotil dopad žalobcova zdravotního postižení na základní životní potřeby v oblasti mobility a duplicitně zohlednil aktivity, které již byly hodnoceny v rámci základní životní potřeby orientace. Následkem toho došlo k jistému nadhodnocení, které vyústilo v chybnou úvahu o stupni závislosti žalobce. Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (viz § 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu