



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2017, čj. MPSV-2017/213944-923, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2018, čj. 19 Ad 41/2017-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 6. 4. 2016 návrh na změnu výše příspěvku na péči. Úřad práce ČR – krajská pobočka v Ostravě (dále jen „správní orgán I. stupně“) žalobcův návrh rozhodnutím ze dne 19. 10. 2016, čj. 573338/2016/OOI, zamítl, neboť žalobce i nadále posoudil jako osobu, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat celkem tři základní životní potřeby podle § 9 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v relevantním znění (dále jen „zákon o sociálních službách“), a je proto podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni závislost I (lehká závislost). Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 10. 2017 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalovaný na rozdíl od správního orgánu I. stupně dospěl k závěru, že žalobce nezvládá celkem čtyři základní životní potřeby dle § 9 zákona o sociálních službách, a to mobilitu, osobní aktivity, péči o domácnost a navíc jako nezvládanou životní potřebu hodnotil také tělesnou hygienu. Uvedené ovšem nemělo vliv na posouzení stupně závislosti na pomoci jiné osoby ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách.

[2] Proti posledně uvedenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že ve vztahu k posouzení základní životní potřeby obouvaní a oblékání se posudková komise omezila toliko na obecné konstatování, že obouvat se žalobce

může vsedě s využitím facilitačních pomůcek. Posudková komise se ovšem nevyjádřila k otázce, zda žalobce životní potřebu oblékání a obouvání zvládá v přijatelném standardu a z jakých důvodů, ačkoli žalobce uváděl, že oblékání zvládá pomalu a s obouváním mu pomáhá manželka. Závěr posudkové komise je proto nutné v tomto ohledu považovat za nepřesvědčivý a nepřezkoumatelný. Krajský soud proto zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost

[3] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel namítl, že v odvolání nebylo namítáno nezvládání základní životní potřeby oblékání a obouvání. S ohledem na to, že při sociálním šetření bylo k této základní životní potřebě zjištěno, že se žalobce obleče pomalu sám a s obouváním mu pomáhá manželka, posudková komise uvedla, že obouvat se žalobce může vsedě s použitím facilitačních pomůcek. Vzhledem k tomu, že tato základní životní potřeba nebyla v odvolání namítána, reagovala posudková komise na zjištěné informace pouze sdělením, že nebyl shledán funkční důvod pro nezvládání obouvání. Dále stěžovatel popsal, co je považováno za nezvládání základní životní potřeby oblékání a obouvání a jakým způsobem se hodnotí porucha funkční schopnosti ve smyslu § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v relevantním znění (dále jen „vyhláška č. 505/2006 Sb.“). Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[4] Kasační stížnost je důvodná.

[5] Podle § 7 odst. 1 zákona o sociálních službách platí, že příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci, a to podle zjištěného stupně závislosti, jak tyto stupně vymezuje § 8 téhož zákona.

[6] Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách se osoba starší 18 let věku považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby, ve stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb, ve stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb, ve stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb, a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.

[7] V § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách je uveden výčet hodnocených základních životních potřeb: a) mobilita, b) orientace, c) komunikace, d) stravování, e) oblékání a obouvání, f) tělesná hygiena, g) výkon fyziologické potřeby, h) péče o zdraví, i) osobní aktivity, j) péče o domácnost.

[8] Z § 9 zákona o sociálních službách dále plyne, že při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby se hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat základní životní potřeby; přitom se nepřihlíží k pomoci, dohledu nebo péči, která nevyplývá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Pro uznání závislosti v příslušné základní životní potřebě musí existovat příčinná souvislost mezi poruchou funkčních schopností z důvodu nepříznivého zdravotního stavu a pozbytím schopnosti zvládat

pokračování

základní životní potřebu v přijatelném standardu. Funkční schopnosti se hodnotí s využíváním zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využíváním běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení v domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku. Blížší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí právní předpis, kterým je právě vyhláška č. 505/2006 Sb.

[9] Správní orgány mají při posuzování žádosti o příspěvek na péči jasně stanovená pravidla a meze, ve kterých se při svém rozhodování musí pohybovat. V rámci posuzování stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby správní orgány vychází z příslušných posudků, v nichž je stanoveno, jakou ze základních životních potřeb osoba zvládá či nikoli; správním orgánům ani soudům nepřísluší činit medicínské závěry. U posudků je pak nutné, aby vyhověly kritériím stanoveným v judikatuře NSS na jejich úplnost a přesvědčivost (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2017, čj. 5 Ads 80/2016-22, či ze dne 12. 4. 2018, čj. 5 Ads 254/2017-27).

[10] Žalobce jako důvod odvolání uváděl zhoršení zdravotního stavu, a to především zhoršení mobility. Posudková komise v odvolacím řízení posoudila žalobcův zdravotní stav a na základě zjištěných skutečností, předložených podkladů, jakož i s přihlédnutím k věku žalobce dospěla k závěru, že žalobce nezvládá čtyři základní životní potřeby, a to mobilitu, osobní aktivity, péči o domácnost a tělesnou hygienu. Základní životní potřebu oblékání a obouvání hodnotila posudková komise jako zvládnutou za pomoci facilitačních pomůcek. Ačkoli žalobce tvrdil, že se obléká pomalu, s obouváním má problémy a musí mu pomáhat manželka, nelze s přihlédnutím ke zjištěnému zdravotnímu stavu tuto základní životní potřebu hodnotit podle posudkové komise jako nezvládnutou, neboť žalobcův zdravotní stav umožňuje využití facilitačních pomůcek (nazouvací lžice, suché zipy, nazouvací obuv), za pomoci kterých tuto aktivitu zvládne. Z posudku rovněž vyplývá, že skutečnosti, které by žalobci znemožnily využití facilitačních pomůcek, nebyly zjištěny. Z těchto závěrů rovněž vyšel žalovaný v napadeném rozhodnutí.

[11] V žalobě žalobce namítal, že posudkový lékař se podrobně jeho zdravotním stavem nezabýval a nevzal v úvahu jeho zhoršení. Dále stěžovatel uvedl, že používá invalidní vozík a má problémy s hygienou, nákupy, oblékáním a obouváním. Rovněž při jednání před krajským soudem žalobce tvrdil, že mj. nezvládá oblékání a obouvání.

[12] NSS konstatuje, že příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné osoby (§ 7 odst. 1 zákona o sociálních službách), přičemž stupně závislosti jsou rozděleny podle počtu základních životních potřeb, jež daná osoba není schopna zvládat (§ 8 odst. 2 zákona o sociálních službách). Základních životních potřeb, které jsou pro účely zjištění stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby posuzovány, je celkem deset: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost [§ 9 odst. 1 písm. a) až j) zákona o sociálních službách]. Obsah těchto základních životních potřeb je konkretizován výčtem aktivit v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. Podle § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. pro závěr, že posuzovaná osoba je při zajištění některé z životních potřeb závislá na pomoci jiné fyzické osoby, postačuje, pokud posuzovaná osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat danou základní životní potřebu vymezena v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.

[13] Při rozhodování o příspěvku na péči je zásadním a rozhodujícím důkazem posudek o závislosti osoby. NSS setrvale judikuje, že posudkové řízení je specifickou formou správní činnosti spočívající v posouzení zdravotního stavu občana a některých důsledků z něj vyplývajících pro oblast sociálního zabezpečení a důchodového pojištění. Jde 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, přihlídně k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Svě 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 potom musí být popsán dostatečně jasně a přesně, aby nevyvstávaly 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. například rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25). Nenaplnění uvedených požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[14] Dále je třeba zdůraznit, že uvedený posudek je třeba hodnotit jako každý jiný důkaz podle zásady volného hodnocení důkazů, v zásadě se však soud mezuje na hodnocení úplnosti a přesvědčivosti posudku (v tomto směru srov. konstantní judikaturu NSS, např. rozsudky ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003-54, ze dne 3. 4. 2013 č. j. 6 Ads 158/2012-24 či ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Ads 23/2018-37, a mnohé jiné), případně – namítal-li to žalobce – zda byla příslušná posudková komise řádně obsazena. Posudek, který splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti a který se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, pak bývá zpravidla rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. NSS v této souvislosti připomíná, že jak posudková komise, tak správní orgány a soudy musejí mít na zřeteli, že s ohledem na sociálně citlivou situaci osob závislých na pomoci jiné fyzické osoby a důležitost příspěvku jim poskytovaného je zapotřebí postupovat při posuzování stupně závislosti osoby důkladně. To platí zejména tehdy, pokud jsou podklady, z nichž posudková komise vychází, nejednoznačné, existují mezi nimi nesrovnalosti či rozpory, nebo pokud vůči nim posuzovaná osoba vyslovuje námitky (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Ads 262/2015-34).

[15] Krajskému soudu lze přitom přisvědčit v tom, že žalobce již v rámci sociálního šetření uvedl, že oblékání zvládá pomalu sám, „*boty problém – pomáhá mu manželka*“ (ostatně i posudkové komisi, jak plyne z jejího posudku ze dne 26. 9. 2017, bylo toto tvrzení známo). Rovněž podle lékařské zprávy praktické lékařky MUDr. Z. D. ze dne 1. 8. 2016 žalobci pomáhá jeho manželka „*s oblékáním – ponožky, boty, kalhoty*“. NSS se přitom ztotožňuje s názorem krajského soudu, že ve vztahu k posouzení základní životní potřeby - obouvání a oblékání se posudková komise omezila na obecné konstatování, že obouvat se žalobce může vsedě s využitím facilitačních pomůcek: nazouvací lžice, suché zipy, nazouvací obuv a že funkční důvod pro nezvládání nebyl shledán. K otázce, zda žalobce zvládá aktivitu obouvání a oblékání v přijatelném standardu a z jakých důvodů, se pak posudková komise nevyjádřila. Přijatelným standardem se přitom podle § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb. rozumí zvládání základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý, a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby. NSS v obecné rovině souhlasí se závěrem žalovaného, že výše uvedené facilitační pomůcky lze považovat za běžně dostupné pomůcky ve smyslu § 9 odst. 5 zákona o sociálních službách, s jejichž pomocí lze zvládat základní životní potřebu oblékání a obouvání v přijatelném standardu. Uvedené ovšem nemusí platit vždy, neboť nelze vyloučit, že zdravotní stav posuzované osoby jí neumožní takovou pomůcku používat. Touto otázkou se ovšem posudková komise blíže nezabývala, přestože již z úvodu citovaných podkladů plyne, že při obouvání

pokračování

pomáhá žalobci jeho manželka. Za této situace se posudková komise měla podrobněji s touto otázkou vypořádat a konkrétně např. rozvést, z jakých konkrétních důvodů není pomoc druhé osoby při obouvání zapotřebí. NSS si je přitom vědom skutečnosti, že subjektivní vnímání zdravotních potíží žalobcem nemůže být samo o sobě podkladem pro závěr o jeho neschopnosti zvládat určitou životní potřebu (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2015, čj. 8 Ads 104/2015-34). NSS však v této věci nijak nehodnotí, zda neschopnost zvládnout danou životní potřebu je odrazem subjektivního hodnocení žalobce, anebo reflektuje jeho objektivní zdravotní stav; tato role soudu nepřisluší. Je to právě posudková komise, která by se touto otázkou měla přezkoumatelným způsobem zabývat, dostatečně své závěry odůvodnit a vyvrátit pochybnosti o tom, zda se jedná o žalobcův objektivní zdravotní problém, nebo zda se jedná jen o jeho subjektivní hodnocení.

[16] V této souvislosti neobstojí námitka stěžovatele, že v odvolání stěžovatel nenamítal nezávládnání základní životní potřeby oblékání a obouvání.

[17] Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

[18] Stěžovatel jako odvolací správní orgán tedy přezkoumává podle citovaného zákonného ustanovení soulad odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Jestliže v projednávané věci podal žalobce odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byl zamítnut jeho návrh na změnu výše příspěvku na péči, bylo nepochybně povinností stěžovatele jako odvolacího správního orgánu přezkoumat, zda jsou či nejsou na straně žalobce splněny zákonné podmínky pro změnu výše dotčeného příspěvku. V této souvislosti bylo tedy rovněž nutné, aby se stěžovatel také zabýval posudkem posudkové komise z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti (srov. obdobně rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 3. 2011, čj. 38 Ad 46/2010-16).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Ze shora uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalobci, kterému však podle obsahu spisu v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 17. září 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu