



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **nezl. M. V.**, zastoupený doc. JUDr. Alexandrem Királyem, Ph.D., advokátem se sídlem L. Poděště 1883/5, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2018, čj. MPSV-2018/29052-923, sp. zn. SZ/MPSV-2017/182116-923, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 6. 2018, čj. 20 Ad 9/2018-37,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 6. 2018, čj. 20 Ad 9/2018-37, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2018, čj. MPSV-2018/29052-923, sp. zn. SZ/MPSV-2017/182116-923, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Ustanovenému zástupci doc. JUDr. Alexandru Királymu, Ph.D., advokátovi se sídlem L. Poděště 1883/5, Ostrava, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **1 573 Kč**, která je splatná do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí z účtu Nejvyššího správního soudu.
- IV. Žalobci **se** náhrada nákladů soudního řízení **nepřiznává**.
- V. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce ČR – krajská pobočka v Ostravě (dále „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím ze dne 27. 7. 2017, čj. 403371/2017/OOI, nepřiznal žalobci příspěvek na péči, ani jeho zvýšení podle § 12 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“). Rozhodl tak na základě lékařských zpráv a sociálního šetření, které se konalo v prostorách internátní základní školy, kde žalobce v průběhu týdne pobývá. Na základě skutečností zjištěných při sociálním šetření následně posudkový lékař Okresní správy sociálního zabezpečení Ostrava (dále jen „OSSZ“) dospěl k závěru, že žalobce není osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o sociálních službách. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu totiž potřebuje pomoc pouze ve dvou oblastech základních životních potřeb (komunikace, osobní aktivity). Proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu podal žalobce odvolání. Žalovaný předložil věc k posouzení své posudkové komisi (dále „PK MPSV“), která dospěla ke stejnému závěru jako prvostupňový správní orgán. Dále posudková komise uvedla, že v průběhu sociálního šetření podávala většinu informací matka. Posudková komise její sdělení nezohlednila, neboť žalobce je 5 dnů v týdnu mimo její dozor v areálu školy a internátu. Žalobce v průběhu správního řízení v 8. třídě ukončil základní školní docházku a nastoupil na internátní střední školu (obor autoelektrikář). Žalovaný odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. V ní tvrdil, že trpí vývojovou dysfázií, atypickým autismem, přičemž se jedná o postižení, které závažným způsobem narušuje sociální vztahy, komunikaci a orientaci. Má sníženou práceschopnost, pomalé psychomotorické tempo, deficity pozornosti, nižší toleranci k zátěži, odmítavý postoj k povinnostem. Je hůře přizpůsobivý, nesamostatný, pochází z nestabilního, méně podnětného rodinného prostředí. Aktuální úroveň rozumových schopností je v pásmu lehké mentální retardace. Tyto zdravotní komplikace mu brání v normálním fungování v běžných sociálních situacích a vyžadují specifický přístup. Nutný je stálý zvýšený dohled s péčí dospělých osob. Žalobce proto kromě základních životních potřeb komunikace a osobní aktivity nezvládá ani péči o zdraví a dodržování léčebného režimu a orientaci. Žalobce je tudíž závislý na péči jiných osob a není schopen zvládat více základních životních potřeb ve smyslu § 8 zákona o sociálních službách.

[3] Krajský soud v Ostravě (dále „krajský soud“) shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 Ads 57/2009-53, uvedl, že stěžejním důkazem je odborný posudek, na který je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Podle krajského soudu měla posudková komise k dispozici aktuální odborné lékařské zprávy, posudek obsahuje výčet lékařských nálezů. Komise tak měla dostačující odborné podklady vypovídající o zdravotním stavu žalobce. Soud nezpochybnil posouzení základní životní potřeby „orientace“, neboť zejména ze sociálního šetření vyplynulo, že se žalobce v přirozeném prostředí (konkrétně ve škole a internátu) zcela sám orientuje, sám odešel po ukončení šetření do třídy. Ve vztahu k posouzení základní životní potřeby „dodržování léčebného režimu“ odkázal na sociální šetření a posudek PK MPSV, ze kterého jednoznačně vyplývá, že žalobce neužívá pravidelně žádné léky a není tedy důvod hodnotit tento úkon jako nezvládaný.

II. Obsah kasační stížnosti

pokračování

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, a to z důvodů § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2005 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že je osobou, která není způsobilá se o sebe sama starat a je závislý na péči jiné osoby ve více stupních (není schopen zvládat péči o zdraví, dodržovat léčebný režim, komunikaci ani orientaci). Jeho zdravotní stav se postupně zhoršuje, čímž se rozšiřuje počet oblastí, v nichž potřebuje každodenní dohled a pomoc jiné osoby.

[5] Stěžovatel uvedl, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s jeho námitkami a první argumentace k nim se objevuje na sedmé straně osmistránkového rozsudku. I tak se ale jedná o obecná tvrzení a citace právních předpisů bez vyvození konkrétních závěrů. Velmi obecně se krajský soud zabýval konkrétními námitkami vůči posudkům posudkových komisí.

[6] Krajský soud také přijal nepřezkoumatelný závěr PK MPSV, že údaje tvrzené matkou nelze akceptovat jako důvěryhodné. PK MPSV podle stěžovatele zcela obecně uvedla, že neshledala důvod pro změnu svého původního posudku, aniž by se vyjádřila ke zcela konkrétním výhradám stěžovatele. Obecný je rovněž závěr, že nově zaslané vyšetření psychiatrem je vlastně výpověď matky, neobsahuje objektivní nález a nemění posudkový závěr ze dne 29. 11. 2016. Podstatou psychiatrického vyšetření je přitom právě odborníkem vedený rozhovor s posuzovaným anebo jeho příbuznými.

[7] S odkazem na § 2a vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“ či „vyhláška č. 505/2006 Sb.“) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, čj. 3 Ads 50/2013-32, stěžovatel tvrdí, že ve vztahu k posouzení potřeby „stravování“ je posudek PK MPSV neúplný a vůbec neřeší schopnost porcovat stravu. Nesprávné je také posouzení potřeby „péče o zdraví“. Ačkoliv v době šetření žádné léky neužíval, při pravidelné domácí rehabilitaci a duševním tréninku mu musí pomáhat jiná osoba. Uvedl, že z vyhlášky a citovaného rozsudku plyne, že k závěru o neschopnosti vykonávat některou z potřeb postačuje, pokud osoba není schopna zvládat byť jen jednu z aktivit vymezených ve vztahu k dané potřebě, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Podle stěžovatele jeho žádost o příspěvek na péči měla být vyhodnocena tak, že kromě dvou základních životních potřeb, které jsou v napadeném rozhodnutí uvedeny, mělo být zohledněno nezvládnutí potřeby péče o zdraví a dodržování léčebného režimu, orientace a stravování. Stěžovatel ve všech fázích správního a soudního řízení namítal neschopnost zvládnout úkony péče o zdraví a dodržování léčebného režimu a orientace, včetně neschopnosti zapojit se do kolektivu. V záznamu ze sociálního šetření je výslovně uvedeno, že si sám nepřichystá stravu, vyžaduje celodenní dohled a přítomnost matky, resp. personálu internátu a základní školy. Rovněž v lékařském posudku OSSZ ze dne 28. 2. 2017 byla vyhodnocena jeho schopnost splnit základní životní potřebu stravování, péče o zdraví a dodržování léčebného režimu jako atypický autismus, mozková retardace s poruchami chování, ADHD a smíšená vývojová dysfázie. PK MPSV naproti tomu schopnost stravování uznala, aniž by zpochybnila skutečnosti zjištěné sociálním šetřením a závěry lékařských posudků OSSZ.

[8] Závěr PK MPSV nevyvrací tvrzení stěžovatele, že mimo přirozené prostředí se pohybuje pouze v doprovodu. Skutečnost, že z šetření sám odešel do třídy, nedokazuje, že je schopen se samostatně pohybovat v jakémkoliv prostoru. Pokud žalovaný shledal za nezvládnuté pouze dvě potřeby, jedná se o porušení § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, přičemž byl nesprávně a v neprospěch žalobce vyložen pojem „veřejný zájem“. Stěžovatel má vadu zraku (krátkozrakost). To, že po skončení šetření sám odešel do třídy, neznamená, že do ní i v pořádku došel, neboť trpí také poruchami paměti a potřebuje pomoc při vyjadřování. Posudky tak nejsou úplné ve smyslu tzv. testu úplnosti, přesvědčivosti a správnosti posudku dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 25. 9. 2003, čj. 4 Ads 13/2003-54), neboť se nedostatečně vypořádaly se zhodnocením podmínek všech aktivit nutných pro obstarání základních životních potřeb. Obdobnou věc mezi stejnými účastníky již navíc Nejvyšší správní soud v minulosti řešil a rozsudkem ze dne 11. 9. 2014, čj. 10 Ads 160/2014-48, zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a dopěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas (stěžovatel požádal dle § 35 odst. 9 s. ř. s. o ustanovení zástupce pro podání kasační stížnosti a po dobu rozhodování o této žádosti neběžela lhůta k podání kasační stížnosti – viz rozhodnutí o žádosti vedené pod sp. zn. Na 143/2018), osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, přičemž stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud před samotným posouzením jednotlivých kasačních námitek nejprve zkoumal, zda neexistují vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Dle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zkoumá, zda nebylo řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo zda není napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; zkoumá též, zda není rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dále došel k závěru, že při výkladu ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. je namístě podpůrně vycházet též z ustanovení § 76 s. ř. s., které obsahuje výčet skutečností, k nimž z úřední povinnosti přihlíží krajské soudy v řízení o žalobě; Nejvyšší správní soud má proto při posuzování přihlížet z úřední povinnosti též k nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud tato nepřezkoumatelnost brání přezkumu rozhodnutí v rámci uplatněné kasační námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 As 78/2012-35).

[12] Krajský soud je oprávněn a povinen přihlížet z úřední povinnosti i k vadám uvedeným v § 76 odst. 1 s. ř. s. [podle tohoto ustanovení soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé], ovšem toliko tehdy, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Tato vadnost a nemožnost přezkumu musí být zjevná buď ze správního spisu, z rozhodnutí samého nebo ji soud sezná z jiných

pokračování

rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] 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.

[15] Podle § 8 odst. 1 zákona o sociálních službách se osoba do 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 základní životní potřeby, ve stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat čtyři nebo pět základních životních potřeb, ve stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat šest nebo sedm základních životních potřeb, ve stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat osm nebo devět základních životních potřeb, a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.

[16] V § 9 odst. 1 téhož zákona 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.

[17] 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 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. Bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 505/2006 Sb.

[18] V rozsudku ze dne 28. 4. 2017, čj. 5 Ads 80/2016-22, Nejvyšší správní soud shrnul judikaturu vztahující se k problematice posuzování zdravotního stavu při rozhodování o příspěvku na péči a uvedl zde, že pro posouzení zdravotního stavu žadatele o příspěvek na péči je třeba odborných medicínských znalostí, kterými disponují speciální posudkové komise. Pro účely odvolacího správního řízení, jehož předmětem je příspěvek na péči, posuzuje zdravotní stav osoby posudková komise zřízená žalovaným na základě § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. V řízeních, v rámci nichž je rozhodováno o příspěvku na péči, se musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Stěžejním důkazem v

tomto řízení je lékařský posudek PK MPSV, a proto je na něho kladen požadavek úplnosti a přesvědčivosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 Ads 57/2009-53). Tento požadavek vychází z premisy, že odborné závěry, které jsou v posudcích vysloveny, nemohou být přezkoumávány ze strany správních orgánů či soudů, neboť ty k takovému posouzení nedisponují potřebnými znalostmi (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 3 Ads 129/2014-24). V řízeních o žalobách proti rozhodnutím, jež jsou založeny na zmíněných posudcích, správní soudy podrobují posudky testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, čj. 3 Ads 24/2013-34). Aby byl posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý, je třeba, aby se vypořádal se všemi relevantními podklady (viz § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách) a přezkoumatelnou úvahou z nich vyvodil závěry podstatné pro posouzení zdravotního stavu osoby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 Ads 156/2014-28). V souladu s § 2a vyhlášky posudková komise musí posoudit zvládnutí dané životní potřeby skrze dílčí aktivity vymezené pro jednotlivé potřeby v příloze č. 1 vyhlášky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, čj. 4 Ads 68/2014-37). Nezvládnutí byť jen jedné z vymezených aktivit znamená nezvládnutí dané životní potřeby (§ 2a vyhlášky). Jestliže na základě podkladů lékařského posudku lze konstatovat, že posuzovaný některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby nezvládá a posudková komise dospěje k závěru, že tato životní potřeba je i přesto zvládána, musí tento závěr dostatečně a přesvědčivě zdůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, čj. 3 Ads 50/2013-32). Vyplývají-li z jednotlivých podkladů rozporné závěry, posudková komise musí tyto rozpory přesvědčivě vysvětlit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, čj. 4 Ads 68/2014-37). Postaví-li posudková komise své hodnocení na rozporných základech, aniž by rozpory odstranila či vysvětlila, je povinností žalovaného žádat doplnění posudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25).

[19] Požadavek úplnosti, přesvědčivosti a správnosti posudku spočívá v tom, že se posudková komise musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a musí své posudkové závěry náležitě odůvodnit. Z posudku musí být zřejmé, že zdravotní stav posuzovaného byl komplexně posouzen na základě úplné zdravotnické dokumentace i s přihlédnutím ke všem jím tvrzeným obtížím, aby nevznikly pochybnosti o úplnosti a správnosti klinické diagnózy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 Ads 25/2013-26).

[20] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že správní orgány při posuzování žádosti o příspěvek na péči mají jasně stanovená pravidla a meze, v rámci 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, kterou ze základních životních potřeb osoba zvládá či nikoli; správním orgánům ani soudům nepřísluší činit medicínské závěry. U posudků je pak nutné, aby vyhověly mimo jiné kritériím stanoveným v judikatuře zdejšího soudu na jejich úplnost a přesvědčivost.

[21] V nyní posuzovaném případě správní orgány na základě příslušných posudků dospěly k závěru, že stěžovatel nezvládá dvě základní životní potřeby, a to orientaci [§ 9 odst. 1 písm. b) zákona o sociálních službách] a osobní aktivity [§ 9 odst. 1 písm. i) zákona o sociálních službách].

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve obecně zaměřil na to, zda posudek PK MPSV naplňuje výše uvedené požadavky vyplývající z judikatury zdejšího soudu. Krajský soud posuzoval věc na str. 6 až 7 napadeného rozsudku. Mimo jiné uvedl, že *„dle názoru soudu komise měla k dispozici dostačující odborné podklady vypovídající o zdravotním stavu žalobce v době rozhodnutí“* a že *„s ohledem na odůvodnění napadeného rozhodnutí hodnotil, zda posudek posudkové komise je přesvědčivý a úplný a je natolik vypovídající, že může být oporou pro rozhodování žalovaného správního orgánu. (...) Soud posudek, jak již ostatně vyznělo z výše uvedeného, nezpochybnul a přisvědčil žalovanému správnímu orgánu, že rozhodl na základě úplného zjištění skutkového stavu.“* Nejvyšší správní soud s tímto závěrem nesouhlasí; nemohlo tomu tak totiž být za situace, kdy ze spisové dokumentace vyplývá několik rozporů se závěry posudkové komise.

[23] Obsahem posudku PK MPSV ze dne 29. 11. 2017 je pouze shrnutí některých lékařských zpráv a protokolu ze sociálního šetření. Aniž by PK MPSV zjištěné skutečnosti jakkoliv hodnotila a konfrontovala je s jednotlivými základními životními potřebami dle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách a jejich obsahovou konkretizací ve vyhlášce, uvedla, že po zhodnocení odborných nálezů a lékařských zpráv lze potvrdit závěr lékaře OSSZ s tím, že stěžovatel nezvládne základní životní potřebu komunikace a osobních aktivit. *„Ostatní životní potřeby zvládne samostatně. Údaje matky při soc. šetření v místě docházky do internátní školy, kde tráví ve škole a na internátě 5 dní v týdnu nelze akceptovat jako důvěryhodné.“* To je doprovázeno přílohovou tabulkou, která sestává toliko ze seznamu jednotlivých životních potřeb a vedle nich bez bližšího odůvodnění uvedeného závěru buď *„zvládá“* či *„nezvládá“*.

[24] Takový vypořádání by bylo možné akceptovat tam, kde je zvládání základních životních potřeb zjevné, což však s ohledem na povahu postižení není případ stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 Ads 160/2014-48). V dané věci tak nelze takový posudek považovat za úplný a přesvědčivý. Kromě naprosté rezignace na jakékoliv hodnocení uvedených skutečností totiž postrádá i jakýkoliv náznak vypořádání námitek stěžovatele, resp. jeho zákonné zástupkyně, která jej zastupovala ve správním řízení i v řízení před krajským soudem. Taková pochybení jsou ostatně vysledovatelná v celém správním řízení, nejen v řízení před žalovaným a jeho posudkovou komisí. V řízení před prvostupňovým správním orgánem např. zástupkyně stěžovatele dvakrát vznášela námitky k obsahu posudku, které posudková lékařka ani jednou řádně nevypořádala a ve svém vyjádření pouze obecně uvedla, že *„OSSZ Ostrava setrvává na výroku a odůvodnění ze dne 28. 2. 2017“* (viz vyjádření ze dne 11. 5. 2017 a 22. 6. 2017).

[25] V obecné rovině je třeba poukázat na to, že PK MPSV odmítla zohlednit skutečnosti uváděné matkou při sociálním šetření s odůvodněním, že nejsou důvěryhodné, neboť s ním přes týden v internátní škole nežije. Takový závěr by mohl být hypoteticky legitimní. Avšak za situace, kdy je zřejmé, že stěžovatel není schopen sám plnohodnotně komunikovat (což ostatně žalovaný uznal, když dospěl k závěru, že není schopen zvládat základní životní potřebu komunikace), měly být potřebné skutečnosti zjišťovány od jiné relevantní osoby. Jak vyplývá z protokolu o sociálním šetření, byl mu přítomen personál školy – zástupkyně ředitele, vychovatel, třídní učitelka. Od těchto osob však žádné informace požadovány nebyly. Pokud stěžovatel není sám schopen komunikace v požadovaném standardu, je na správních orgánech, aby informace o zvládání základních

životních potřeb získaly od jiné osoby, která je schopna je poskytnout. Pokud PK MPSV dospěla k jinému závěru než prvostupňový správní orgán, který v tomto směru komunikoval s matkou a její přítomnost u sociálního šetření výslovně vyžadoval (viz úřední záznam o telefonickém hovoru s matkou stěžovatele ze dne 9. 11. 2016, kterým jí bylo sděleno, že sociální šetření se v původním termínu nemohlo uskutečnit z důvodu její nepřítomnosti u šetření), pochybil žalovaný, pokud si i přes rozpory v tvrzeních matky, lékařských zprávách a posudkovém závěru nevyžádal doplnění posudku. V úvahu připadal např. výslech jiných osob, které dle jeho názoru jsou schopny o poměrech stěžovatele relevantně vypovědět (např. personál školy a internátu) nebo provedení osobního vyšetření stěžovatele.

[26] Nejvyšší správní soud přitom k osobnímu vyšetření posuzované osoby již ve své judikatuře dovodil, že dané vyšetření by mělo být pravidlem, od kterého se lze odchýlit pouze tehdy, pokud je možno vypracovat jednoznačný, úplný a přesvědčivý posudek na základě písemných podkladů; odklon od tohoto pravidla musí být náležitě odůvodněn jiným způsobem, vždy tedy musí být zohledněny konkrétní okolnosti daného případu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, čj. 4 Ads 82/2011-44, či ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 Ads 138/2014-73, ze dne 28. 4. 2017, čj. 5 Ads 80/2016-22). Nejvyšší správní soud ovšem nevylučuje ani jiné způsoby odstranění předmětných rozporů.

[27] Nejvyšší správní soud považuje za nutné se dále vyjádřit také ke způsobu vyhodnocení jednotlivých základních životních potřeb, a to i s ohledem na skutečnost, že v minulosti již jednou rozhodnutí krajského soudu a žalovaného rušil pro nepřezkoumatelnost. Pokud jde o zvládání základní potřeby **orientace**, tato byla shledána jako zvládnutá, jelikož stěžovatel při sociálním šetření dokázal rozpoznat jemu známé osoby, zvládl sám odejít do třídy, ve škole a na internátu se orientuje. Neorientuje se však v čase, zvládá pouze poznat denní dobu. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu je orientaci v obvyklém prostředí a situacích nezbytné zásadně hodnotit ve vztahu ke zdravé osobě stejného věku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, čj. 9 Ads 165/2014-65), zároveň se bere v úvahu schopnost zvládat potřebu alespoň „v přijatelném standardu“ (§ 9 odst. 5 zákona o sociálních službách; viz rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 Ads 86/2014-40, nebo ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 Ads 190/2014-28). „Obvyklost“ prostředí a situace je tedy třeba posuzovat ve srovnání se zdravými jedinci stejného věku. Jak plyne z vyhlášky, při vyhodnocování potřeby orientace je nutné hodnotit mj. schopnost orientovat se v přirozeném sociálním prostředí a schopnost orientovat se v obvyklých situacích a přiměřeně v nich reagovat. Jak plyne z § 3 písm. d) zákona o sociálních službách, přirozeným sociálním prostředím se rozumí rodina a sociální vazby k osobám blízkým, domácnost osoby a sociální vazby k dalším osobám, se kterými sdílí domácnost, a místa, kde osoby pracují, vzdělávají se a realizují běžné sociální aktivity.

[28] Stěžovateli bylo v době rozhodování žalovaného 17 let. Bylo tedy na místě zhodnotit, zda stěžovatel tuto potřebu zvládá v přijatelném standardu oproti svým vrstevníkům. Nejvyšší správní soud je přesvědčen o tom, že svět zdravých mladistvých a jejich běžné sociální aktivity nejsou vymezeny jenom pohybem po místě bydliště a školy, natož aby se omezovaly na schopnost trefit do své třídy a poznat rodiče a vyučující. Nejvyšší správní soud se např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2017, čj. 5 Ads 80/2016-22, v souvislosti s potřebnou orientací zabýval tím, zda stěžovatel trpící mj. poruchou

pokračování

autistického spektra sám nastoupí do autobusu, koupí si lístek, jde sám nakoupit. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel žije přes týden na internátu a na víkend jezdí k rodičům, by tyto aktivity měly být posuzovány také v jeho případě, neboť tvoří přirozenou součást jeho života.

[29] Podle písm. b) bodu 2 přílohy k vyhlášce se za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu považuje stav, kdy osoba je schopna mít přiměřené duševní kompetence. Toto kritérium při posuzování PK MPSV nebylo vůbec zohledněno. Jak přitom vyplývá ze zprávy psychiatricky MUDr. S. ze dne 16. 2. 2017, v případě stěžovatele je *„nutný stálý zvýšený dohled a péče dospělých osob. V přístupu je vhodné pozitivně motivovat, posilovat žádoucí návyky a chování, posilovat sebedůvěru, dávat mu zpětnou vazbu atd. U dětí s poruchou autistického spektra vážně centrální zpracování smyslových podnětů (nerozumí správně tomu, co vidí, slyší, prožívají a vnímají) a to jim brání, aby normálně fungovaly v běžných sociálních situacích.“* Tyto skutečnosti nelze přejít, jako to učinila PK MPSV např. v doplňujícím posudku ze dne 17. 1. 2018, s tím, že se jedná o tvrzení matky, které jsou pouze přepsány do lékařské zprávy, a zpráva neobsahuje žádný objektivní nález. Je totiž evidentní, že se jedná o doporučení lékařky, které může mít pro zvládání dané životní potřeby význam. Stejně závěry jsou obsažené taktéž ve zprávě MUDr. S. ze dne 20. 7. 2017.

[30] PK MPSV, resp. žalovaný, ani krajský soud nehodnotil schopnost stěžovatele používat dopravní prostředky, ani to, že stěžovatel trpí poruchou autistického spektra. Stěžovatel navíc ve svém vyjádření ze dne 10. 4. 2017 s odkazem na psychologické vyšetření Mgr. M. výslovně tvrdil, že autismus je závažné postižení, které narušuje zásadním způsobem sociální vztahy, komunikaci a **orientaci**. Podle posudku lékařky OSSZ ze dne 28. 2. 2017 by přitom tato zpráva měla být podkladem posuzování (včetně posuzování PK MPSV, která mezi podklady uvádí i posudkový spis OSSZ). S tímto závěrem se však žádný z posudků nijak nevypořádává. Tato zpráva není součástí správního spisu, tudíž Nejvyšší správní soud není schopen ověřit pravdivost tvrzení stěžovatele o jejím obsahu. Pokud se však k němu PK MPSV nijak nevyjádřila, jedná se o další z mnoha výše uvedených důvodů svědčících pro neúplnost a nepřesvědčivost jejího posudku.

[31] Ve vztahu k základní životní potřebě **stravování** z protokolu o sociálním šetření vyplynulo, že jídlo pro stěžovatele přes týden zajišťuje školní zařízení, stěžovatel se sám nají a napije. Jídlo nemusí být speciálně naporcováno či mixováno. Přes víkendy zajišťuje stravu matka. Stěžovatel je alergický na kravské mléko. PK MPSV a žalovaný dospěli k závěru, že stěžovatel tuto potřebu zvládá. Tomu přisvědčil i krajský soud. Rozdělit stravu na kousky a sám se najíst a napít přitom tvoří pouze dvě ze sedmi schopností, které jsou obsahem této potřeby [viz písm. b) přílohy č. 1 vyhlášky]. Žalovaný se vůbec nezabýval tím, zda stěžovatel zvládá samostatně aktivity vymezené vyhláškou (zda si např. dokáže sám vybrat ke konzumaci hotový nápoj a potraviny, nápoj si nalít, potravu a nápoj přemístit na místo konzumace). Dietním režimem se zabývala pouze posudková lékařka OSSZ, která ve svém posudku uvedla, že tato skutečnost nebyla doložena zprávou gastroenterologa či alergologa.

[32] Co se týče základní životní potřeby **oblékání a obouvání**, při sociálním šetření matka stěžovatele tvrdila, že stěžovatel není schopen si sám oblečení nachystat, když je pobízen k výběru oblečení, tak oblečení neodpovídá počasí a události, je potřeba na

oblékání dohlédnout a neustále ho pobízet. Pokud PK MPSV, resp. žalovaný považoval veškerá tvrzení matky za nedůvěryhodná z důvodu pobytu stěžovatele v internátní škole, bylo jeho povinností tyto informace získat od jiných relevantních osob. Pokud tak neučinil, nelze jeho závěry hodnotit jako úplné a přesvědčivé, neboť není vůbec jasné, na základě čeho bez těchto informací dospěl ke svému závěru. Totéž platí také pro základní životní potřebu **tělesné hygieny**, neboť i v tomto případě matka při sociálním šetření uváděla, že stěžovatel není schopen ji dobře vykonat, je prováděna s dohledem, hygienické návyky nejsou natolik vyvinuté a naučené, je nutné stěžovatele opět k hygieně pobízet, dohlížet na její provedení. Pokud žalovaný nedůvěřuje tvrzením matky, neobsahuje správní spis jiné konkurenční informace, které by v tomto ohledu cokoliv vypovídaly a na jejichž základě by bylo možno učinit jakýkoliv závěr.

[33] Ve vztahu k základní životní potřebě **péče o zdraví** bylo při sociálním šetření zjištěno, že stěžovatel nebere žádné léky, v léčebném režimu se neorientuje (není uvedeno, zda se jedná o tvrzení matky). K lékaři musí být stěžovatel doprovázen matkou. Neschopnost orientovat se v léčebném režimu namítal stěžovatel také ve vyjádření k posudku (17. 12. 2017). Správní orgány vůbec neuvedly, zda stěžovatel má stanoven léčebný režim, natož aby se zabývaly tím, zda se v něm orientuje, ačkoli se opět jedná o jednu ze skutečností, které jsou obsahem základní životní potřeby péče o zdraví [viz písm. h) bod 1 přílohy č. 1 vyhlášky]. Žalovaný ve svém rozhodnutí toliko uvedl, co touto potřebou rozumí, že stěžovatel nebere léky, namítané provádění převazů končetin není nutné provádět každý den a stěžovat trpí „pouze“ lehkou mentální retardací.

[34] V návaznosti na výše uvedené lze poukázat dále na to, že souvisejícími otázkami se v kontextu sociálních služeb a osob trpících autismem zabýval také Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 uvedl:

„25. Ač stěžovatelovo zdravotní postižení – autismus nelze nazírat výhradně jako onemocnění jednotlivce, které je třeba léčit; přesto se jedná o formu zdravotního postižení („disability“). Pojem „zdraví“, a to i v kontextu práva na zdraví, neznamena pouze absenci nemoci, ale pokrývá také širší stav celkové pohody jednotlivce, respektive stav, kdy se jednotlivec zkrátka cítí dobře (srov. obtížně přeložitelný anglický výraz „well-being“). Takové chápání zdraví potvrzuje mimo jiné i definice používaná Světovou zdravotnickou organizací: „Zdraví je stav úplné fyzické, duševní a sociální pohody, a nikoli pouhá absence nemoci či nemohoucnosti.“ (preambule Ústavy Světové zdravotnické organizace z roku 1946, ve znění pozdějších úprav).

26. Otázka zdraví, respektive právo na zdraví, je tedy ve hře nejen v případech, kdy jde o nemocného či zraněného, kterého je třeba léčit a uzdravit; ale také v případech, kdy jde o osoby se zdravotním postižením, které nelze „vyléčit“, neboť jejich zdravotní postižení nelze odstranit, avšak lze zmírnit jejich nepohodu působenou oním zdravotním postižením a zkvalitnit jejich život. V podobném duchu apeloval také Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 46/12 ze dne 16. 1. 2013 (N 14/68 SbNU 201), že v případě nápravy újmy na zdraví nejde jen o to, umožnit poškozenému důstojně dožít, ale také o vytváření takových podmínek a prostředí, aby poškození skutečně žít chtěli. I u osob s těžkým zdravotním postižením tak nejde jen o to, aby žily, ale aby v rámci možností žily co nejkvalitněji.

27. I v případě osob se zdravotním postižením, včetně osob s poruchami autistického spektra, je tedy třeba vnímat, že jejich celkový stav pohody, respektive míra jejich pocitu pohody může být zásadně ovlivňována nikoliv jen prostřednictvím klasické lékařské péče, ale také prostřednictvím sociální péče a opatření v sociální oblasti. Takové chápání práva na zdraví potvrzuje i Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, který ve svém obecném komentáři č. 5 k osobám se zdravotním postižením ve vztahu k jejich právu na zdraví (čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech) uvedl: „Právo na fyzické a duševní zdraví v sobě zahrnuje též právo na přístup k, a právo je využívat, takovým zdravotním a sociálním službám ..., které umožňují osobám se zdravotním postižením stát se nezávislými, předcházejí dalším zdravotním postižením a podporují sociální integraci těchto osob.“ (bod 34 obecného komentáře výboru č. 5 z roku 1994, publikovaného dne 1. 1. 1995).“

[35] Nejvyšší správní soud ostatně již dříve ve vztahu k totožnému stěžovateli jako v nyní projednávané věci uvedl, že se posudkové orgány nedostatečně zabývaly tím, že trpí poruchou autistického spektra s projevy obdobnými Aspergerovu syndromu (viz rozsudek ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 Ads 160/2014-48). Už v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že přístup PK MPSV „ukazuje na jakýsi automatismus, zevšeobecnování či liknavost posudkové komise vůči skutkovým okolnostem individuálního případu stěžovatele“. Tyto závěry jsou bez dalšího platné i nyní, když Nejvyšší správní soud případ stěžovatele po čtyřech letech opět projednává. Z posudku či rozhodnutí vůbec nevyplývá, zda má stěžovatel stanoven lékařem nějaký léčebný režim, resp. jaká specifická péče mu musí být kvůli tomuto specifickému onemocnění poskytována. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že s ním musí být prováděn mentální trénink, ve výše citovaném rozsudku je dále obsažena informace, že toto onemocnění se dá ovlivnit především vzděláváním. V případě stěžovatelova onemocnění tudíž není možné zohledňovat pouze skutečnost, zda užívá nějaké léky, ale je nutné se vypořádat také s tím, zda součástí jeho léčebného plánu jsou i jiné aktivity vedoucí ke zlepšení jeho stavu a zda je schopen je sám vykonávat či nikoliv.

[36] Nelze pak přehlédnout ani rozpor s dalšími podklady v závěru žalovaného, že „ze sociálního šetření ani ze sdělení zákonného zástupce nevyplývá, že by po dobu pobytu na internátní škole měl odvolatel osobního asistenta, popřípadě dalšího poskytovatele péče, např. asistenta sociální péče“. Ve zprávě psychiatricky MUDr. S. ze dne 20. 7. 2017 totiž stojí, že stěžovatel měl individuální vzdělávací plán a do školy chodil s asistentem. Ve vyjádření ze dne 10. 4. 2017 matka výslovně tvrdila, že celodenní dohled, který mu o víkendech poskytuje ona, přes týden poskytuje personál základní školy a internátu. Z lékařských zpráv opakovaně plyne nutnost stálého zvýšeného dohledu a péče dospělých osob o stěžovatele. Kromě ignorování uvedené informace o přítomnosti osobního asistenta se žalovaný ani PK MPSV nijak nevypořádali s lékaři tvrzenou nutností dohledu a péče a pouze konstatovali, že se stěžovatel o sebe na internátu dokáže postarat sám, aniž by ve správním spisu byla obsažena jakákoliv informace o způsobu života stěžovatele na tomto internátu a o tom, jaká je mu zde poskytována pomoc.

[37] Krajský soud se v napadeném rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného, aniž by výše uvedené nedostatky v rámci posouzení úplnosti a přesvědčivosti rozhodujícího důkazu v podobě posudku PK MPSV dostatečně kriticky hodnotil. Lze proto dát

stěžovateli za pravdu, že krajský soud pouze mechanicky přebíral závěry učiněné posudkovými orgány. V takovém případě nesplňuje napadený rozsudek výše popsané požadavky na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí a zdejšímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná proto, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku se odvíjí od nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, resp. posudku PK MPSV. Důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného tak byly dány již v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud na základě své pravomoci proto nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení by takové řešení bylo neefektivní a ne hospodárné (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Z tohoto důvodu se již zdejší soud nezabýval dalšími námitkami uplatněnými v kasační stížnosti, neboť jejich vypořádání bude záviset na dalším posouzení věci žalovaným.

[39] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ze spisu krajského soudu ani Nejvyššího správního soudu však nevyplývá, že by stěžovateli v soudním řízení jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly (ostatně stěžovatel sám v kasační stížnosti navrhl, aby soud nepřiznal žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení); soud tak stěžovateli náhradu nákladů soudního řízení nepřiznal.

[40] Žalovaný neměl ve věci úspěch, náhrada nákladů řízení mu tudíž nenáleží.

[41] Podle § 35 odst. 9 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Za jeden úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 1 000 Kč (§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Nejvyšší správní soud ustanoveného zástupce v přípisu ze dne 17. 10. 2018 vyzval, aby vyčíslil odměnu za zastupování. Ustanovený zástupce svou odměnu vyčíslil v doplnění kasační stížnosti ze dne 13. 11. 2018 tak, že mu náleží za dva úkony právní služby – převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy (§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu) a podání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu). Jelikož se jednalo o ustanoveného zástupce, nemohla mu být odměna za úkon v podobě převzetí a přípravy věci na základě smlouvy přiznána. To mu bylo telefonicky sděleno dne 17. 4. 2019, kdy byl také zpraven o tom, že v jeho případě lze uvažovat toliko o přiznání odměny za úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy

pokračování

zastoupení nebo obhajoby, je-li klientovi zástupce nebo obhájce ustanoven soudem). Ustanovený zástupce byl informován o tom, že podmínkou pro přiznání odměny je však v takovém případě doložení potvrzení o tom, že proběhla první porada s klientem. Ustanovený zástupce sdělil, že takové potvrzení má a do konce týdne (tj. do neděle 21. 4. 2019) jej zašle. Jelikož tak ani do dne vyhlášení tohoto rozsudku neučinil, Nejvyšší správní soud mu přiznal odměnu pouze za jeden úkon právní služby – podání kasační stížnosti, tedy písemného podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem mu tedy za úkony právní služby náleží 1 300 Kč. Jak Nejvyšší správní soud zjistil z Administrativního registru ekonomických subjektů (ARES), ustanovený zástupce je plátcem DPH, a proto mu náleží navýšení o částku odpovídající 21 % DPH, tedy 273 Kč. Celková výše odměny ustanoveného zástupce tak činí 1 573 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu 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 25. dubna 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu