



ČESKÁ REPUBLIKA

**R O Z S U D E K**

**J M Ě N E M R E P U B L I K Y**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupený JUDr. Pavlou Martínkovou, advokátkou se sídlem 1. Máje 144, Vimperk, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 1. 2020, č. j. 54 Ad 13/2019 – 26,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 1. 2020, č. j. 54 Ad 13/2019 – 26, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Průběh dosavadního řízení**

[1] Žalobce se podanou kasační stížností domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (žalovaného) ze dne 25. 7. 2019, č. j. MPSV-2019/151163-913, sp. zn. SZ/MPSV-2018/152219-913. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Českých Budějovicích (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 6. 2018, č. j. 8158/2018/VIM, sp. zn. SZ/116940/2012/AIS-SSL, týkající se návrhu žalobce na změnu výše příspěvku na péči.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 16. 3. 2018 u správního orgánu I. stupně návrh na změnu výše přiznaného příspěvku na péči ve smyslu § 23 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v relevantním znění (dále jen „zákon o sociálních službách“). Dne 6. 4. 2018 správní orgán I. stupně provedl sociální šetření v místě trvalého pobytu žalobce. Na základě žádosti ve smyslu § 25 odst. 2 zákona o sociálních službách Lékařská posudková služba Okresní správy sociálního zabezpečení Prachatice vypracovala

posudek ze dne 24. 5. 2018, č. j. LPS/2018/648-PT\_CSSZ, o zdravotním stavu žalobce - posouzení stupně závislosti žalobce. Dle závěrů tohoto posudku je žalobce osobou závislou na péči jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), neboť nezvládal následující základní životní potřeby: tělesná hygiena, osobní aktivity, péče o domácnost.

[3] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl návrh na změnu výše příspěvku na péči zamítnut a bylo rozhodnuto, že příspěvek bude poskytován v původní výši 880 Kč měsíčně. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání.

[4] V řízení o odvolání byl dle § 28 zákona o sociálních službách ve spojení s § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v relevantním znění (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), posouzen zdravotní stav žalobce Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí, oddělení výkonu posudkové služby České Budějovice (dále též „PK MPSV“). Dle posudku PK MPSV ze dne 24. 9. 2018, č. j. 2018/1116-CB, byl žalobce ode dne 16. 3. 2018 vyhodnocen jako osoba, která není osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách a jeho zdravotní stav komise neshledala dlouhodobě nepříznivým ve smyslu § 3 písm. c) zákona o sociálních službách, a to především s odůvodněním, že zdravotní stav žalobce není ustálený, míru závislosti na péči bude možno vyhodnotit až po reoperaci endoprotézy kolenního kloubu a následné rehabilitaci a rekonvalescenci. Ke stejnému závěru dospěla PK MPSV v doplnění posudku ze dne 19. 11. 2018, č. j. 2018/1389-CB, a ze dne 11. 3. 2019, č. j. 2019/51-CB.

[5] V dalším doplňujícím posudku ze dne 8. 7. 2019, č. j. 2019/623-CB, dospěla PK MPSV k závěru, že ode dne 16. 3. 2018 do 7. 7. 2019 se v případě žalobce nejednalo o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách, přičemž jeho zdravotní stav nebyl shledán dlouhodobě nepříznivým ve smyslu § 3 písm. c) zákona o sociálních službách, a v období od 8. 7. 2019 nebyl žalobce shledán osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu sice vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby, „*není však neschopen zvládat alespoň tři nebo čtyři základní životní potřeby*“. Komise shledala, že žalobce není schopen zvládat pouze jedinou základní životní potřebu – péči o domácnost.

[6] Výše uvedeným rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 7. 2019, č. j. MPSV-2019/151163-913, sp. zn. SZ/MPSV-2018/152219-913, bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zamítnutí návrhu žalobce na zvýšení příspěvku na péči bylo potvrzeno s tím, že správní orgán I. stupně je na základě skutečností zjištěných v odvolacím řízení povinen zahájit z moci úřední řízení ve věci žalobci dosud náležícího příspěvku na péči.

[7] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Krajský soud především dospěl k závěru, že žalovaný vycházel ze všech podkladů, které měl k dispozici, zejména pak z posudků zpracovaných PK MPSV a závěrů získaných při sociálním šetření. Závěry formulované v napadeném rozhodnutí hodnotil krajský soud jako přesvědčivé, dostačující a řádně odůvodněné.

pokračování

[8] Pokud jde o znalecký posudek z oboru zdravotnictví, odvětví různá, se specializací posudkové lékařství, ze dne 27. 12. 2019, zpracovaný MUDr. V. L., který žalobce přiložil k žalobě, krajský soud konstatoval, že správní soudy nemají k posouzení zdravotního stavu potřebné odborně-medicínské znalosti, a proto vždy vycházejí z vyjádření subjektů, které takové znalosti mají, tj. ze závěrů ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeby osoby, popř. z výsledku funkčních vyšetření a vyšetření posuzujícího lékaře, tj. z informací komplexně zahrnutých ve vyžádaném posudku. K tomuto posouzení jsou povolány ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení posudkové komise MPSV. Ty jsou vybaveny oprávněním k vyslovení závěrů ohledně zdravotního stavu. Znalecký posudek opatřený žalobcem nelze proto z tohoto důvodu v tomto přezkumném řízení využít. Lze jej využít v rámci správního řízení při posuzování zdravotního stavu ve vztahu ke zvládnutí základních životních potřeb posudkovou komisí. Krajský soud v tomto směru poukázal na judikaturu zabývající se nároky na jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost posudku PK MPSV a dále citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 Ads 84/2018 – 32 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v němž byl dle krajského soudu popsán postup při hodnocení soudu v obdobných věcech.

## II.

### Obsah kasační stížnosti

[9] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel především nesouhlasí s neprovedením předloženého znaleckého posudku krajským soudem, přestože tomuto posudku má být přiznána přinejmenším stejná důkazní síla jako posudku PK MPSV, a namítá, že se soud žádným způsobem nevypořádal s jeho závěry, které jsou se závěry posudku PK MPSV ve zřejmém rozporu. Za situace, kdy se v řízení objevily dva protichůdné odborné posudky zkoumající splnění podmínek pro přiznání příspěvku na péči stěžovateli ve druhém stupni závislosti, měl soud nechat v řízení vypracovat revizní znalecký posudek z oboru zdravotnictví, odvětví různá, specializace posudkové lékařství, který by posoudil splnění podmínek pro přiznání příspěvku na péči stěžovateli ve druhém stupni závislosti, případně měl soud ještě vyslechnout v řízení stěžovatele k jeho zdravotnímu stavu a schopnosti zvládat základní životní potřeby. Jestliže tak neučinil, zatížil krajský soud své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Současně dle stěžovatele krajský soud dospěl k nesprávnému posouzení nesprávných skutkových zjištění žalovaného.

## III.

### Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření zcela ztotožnil s postupem krajského soudu ve věci stěžovatelem předloženého znaleckého posudku, přičemž dle žalovaného krajský soud své závěry dostatečně odůvodnil. Žalovaný zdůraznil, že zdravotní stav stěžovatele byl ve správním řízení posouzen celkem pětkrát a PK MPSV vždy zasedala v řádném složení, včetně účasti odborného lékaře, vycházela z kompletní zdravotní dokumentace ošetřujícího lékaře, z písemných námitek stěžovatele, zabývala se všemi odbornými lékařskými nálezy a vycházela i z vlastního vyšetření stěžovatele při jednání a ze sociálního

šetření. Dle žalovaného posudky PK MPSV splňují požadavek úplnosti a přesvědčivosti, podklady, z nichž PK MPSV vycházela, byly jednoznačné a žalovanému nebyly doloženy skutečnosti, které by závěry komise zpochybnil. Příslušné závěry jsou následně rozebrány též v rozhodnutí žalovaného, v němž je uvedeno, jakými podklady a úvahami se řídil.

#### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud posuzoval především námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která měla spočívat v nevypořádání všech argumentů stěžovatele, resp. nevypořádání se s obsahem předloženého znaleckého posudku. Obsahem pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 3. 12. 2019, č. j. 4 Azs 406/2019 – 28, v němž odkázal na svou ustálenou judikaturu, konkrétně na rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, a shrnul, že *„rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námítky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námítek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces“.*

[15] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS, *„[s]oud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli, toto právo je však nezabavuje*

pokračování

*povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné.“ V opačném případě by byl rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nedostál své povinnosti provést navrhovaný důkaz, nebo odůvodnit jeho nadbytečnost, neboť jím uvedené důvody, z nichž dle jeho názoru vyplývá nemožnost znalecký posudek provést v řízení před soudem (tedy nikoliv jeho nadbytečnost), nemohou obstát.*

[16] Je sice pravdou, že posuzování zdravotního stavu má v daných případech těžiště především ve správním řízení, avšak jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 – 28, ani § 77 odst. 1 s. ř. s. nevylučuje, „aby soud při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud popisují stav, jež ke dni rozhodování správního orgánu objektivně existoval. Nikdo nepochybuje o tom, že skutkový stav lze v soudním řízení prokázat např. využitím znaleckých posudků, které bývají zpravidla sepsány až po vydání správního rozhodnutí. Samotný okamžik sepsání znaleckého posudku ovšem nic nemění na tom, že soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí“. Znalecký posudek předložený stěžovatelem se vztahoval ke stejnému období, jaké bylo posuzováno v rámci posudků PK MPSV, i když byl vypracován až po vydání rozhodnutí žalovaného. Z výše uvedeného vyplývá, že nebylo legitimní a vlastně ani možné odmítnout provedení znaleckého posudku s odkazem na nutnost jeho předložení již ve správním řízení.

[17] Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. výslovně poskytuje krajskému soudu možnost zopakovat a doplnit důkazy provedené správním orgánem. Krajský soud svůj závěr o neprovedení navrženého důkazu dokládal dále odkazem na význam posudku PK MPSV v řízení o příspěvku na péči. V rozsudku ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Ads 80/2016 – 22, Nejvyšší správní soud shrnul judikaturu vztahující se k problematice posuzování zdravotního stavu při rozhodování o příspěvku na péči takto: „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 relevantním znění. 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, a proto je na něho kladen požadavek úplnosti a přesvědčivosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 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, č. j. 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, č. j. 3 Ads 24/2013 - 34, ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014 - 37, ze dne 26. 3. 2015, č. j. 4 Ads 263/2014 - 60, anebo ze dne 15. 4. 2015, č. j. 6 Ads 217/2014 - 23). 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, č. j. 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, č.

j. 4 Ads 68/2014 - 37). Nezávládnutí být jen jedné z vymezených aktivit znamená nezávládnutí 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 nezávládá 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, č. j. 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, č. j. 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, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).“

[18] Nejvyšší správní soud nepopírá význam posudků PK MPSV, ani omezenou možnost jejich přezkumu. Jak uvedl v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 8 Ads 241/2016 – 57, „[p]ři rozhodování ve věci příspěvku správní orgán, stejně jako soud, neposuzuje věcnou správnost odborných lékařských závěrů obsažených v posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti, na nichž posouzení podmínek nároku na příspěvek na péči závisí.“ Dále však Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku poukázal na skutečnost, že správní soud se zabývá „posouzením, zda posudek splňuje požadavek na úplnost, přesvědčivost a zda zde nejsou jiné skutečnosti a důkazy, jimiž by mohla být správnost posudku zpochybněna (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009 - 104)“. Nelze proto zapomínat, že tyto posudky hodnotí soud jako každý jiný důkaz, byť takový posudek, který zcela splňuje požadavek celistvosti, úplnosti a přesvědčivosti, bývá zpravidla důkazem ve věci stěžejním, jak uvedl již krajský soud (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003 – 54, publ. pod č. 511/2005 Sb. NSS).

[19] Samotný odkaz na význam posudku PK MPSV, jak jej učinil krajský soud, tedy pro odmítnutí provést navrhovaný důkaz nepostačuje. Důkazem, kterým by mohla být ve smyslu výše uvedeného správnost posudku zpochybněna, pak dle Nejvyššího správního soudu může být jiný odborný posudek z dané oblasti, vypracovaný k tomu kvalifikovanou osobou. Pokud však posudek PK MPSV splňuje kritéria celistvosti, úplnosti a přesvědčivosti, není nutné další posudek v řízení před krajským soudem provádět (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 Ads 84/2018 – 32, citovaný již krajským soudem, avšak v pasáži, která je pro danou věc irelevantní). Z toho však lze dovodit, že pokud by o celistvosti, úplnosti a přesvědčivosti posudku PK MPSV byly pochybnosti a pokud by současně znalecký posudek mohl tyto pochybnosti odstranit, je na místě jeho provedení (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2003, č. j. 2 Ads 9/2003 – 50, publ. pod č. 150/2004 Sb. NSS, ve věci rozhodnutí o invalidním důchodu, které je také závislé na medicínském posouzení). Nejvyšší správní soud přitom nemohl přisvědčit krajskému soudu, že posouzení PK MPSV bylo jednoznačné, úplné a přesvědčivé.

[20] Podle § 7 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.

[21] 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

pokračování

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.

[22] 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.

[23] 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 nevyplyvá 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., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v relevantním znění (dále jen „vyhláška“), která uvádí, jaké konkrétní schopnosti se zkoumají při posuzování zvládání jednotlivých základních životních potřeb.

[24] Pokud jde o rozhodný posudek PK MPSV ze dne 8. 7. 2019, č. j. 2019/623-CB, vyplývá z něj, že byly funkční schopnosti stěžovatele hodnoceny ve dvou samostatných časových úsecích. V případě období od 16. 3. 2019 do 7. 7. 2019 dle PK MPSV nešlo o ustálený zdravotní stav. Byť komise uznala, že přítomnost totální endoprotézy kolenních kloubů je dlouhodobou záležitostí a posuzovaný již měl i další poruchy zdravotního stavu, konstatovala, že nebyla splněna podmínka spočívající v tom, že porucha zdravotního stavu trvale omezuje funkční schopnosti, s odůvodněním, že zdravotní stav stěžovatele byl aktivně řešen a završen reoperací endoprotézy kolenního kloubu. S ohledem na změny zdravotního stavu dle PK MPSV nebylo možné stanovit trvalý vliv funkční poruchy na zvládání jednotlivých základních životních potřeb. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je však tento závěr v rozporu se závěrem komise, že dlouhodobá porucha zdravotního stavu vyskytující se v tomto období (trvala nejméně rok) měla trvalé následky na funkční schopnosti stěžovatele (viz závěr PK MPSV k dalšímu posuzovanému období). Dle § 2 odst. 2 vyhlášky totiž u osob, u nichž průběžně dochází ke zhoršování a zlepšování zdravotního stavu, trvá sledované období rozhodné pro posouzení závislosti zpravidla jeden rok a funkční schopnost zvládat základní životní potřebu se v takovém případě stanoví tak, aby odpovídala převažujícímu rozsahu schopnosti ve sledovaném období.

[25] Posudková komise MPSV tak naprosto pominula, že ještě před zhoršením stavu mohl souhrn zdravotních problémů stěžovatele vyžadovat péči jiné osoby, a to s ohledem

na skutečnost, že mu již jednou byl příspěvek na péči přiznán, a naprosto rezignovala na posouzení funkčních schopností stěžovatele před zhoršením zdravotního stavu. Lze přitom poukázat na skutečnost, že zvládání základních životních potřeb pro účely určení závislosti na pomoci cizí osoby a poskytnutí příspěvku na péči je nutno posuzovat komplexně s přihlédnutím k celkovému zdravotnímu stavu posuzované osoby a nezaměřovat se pouze na jediné, nejvýznamnější onemocnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2021, č. j. 6 Ads 257/2019 – 26). Posudková komise MPSV se dále nijak nevypořádala se skutečností, že proměnlivý zdravotní stav stěžovatele dle jejího vlastního posouzení trval déle než rok, a tedy mohl a měl být posouzen dle § 2 odst. 2 vyhlášky, přičemž v průběhu období proměnlivého zdravotního stavu komise také neprovedla žádné hodnocení. Dané ustanovení vyhlášky má přitom za cíl, aby bylo možné posoudit funkční schopnosti právě i v případě změn zdravotního stavu, a tedy, aby nebyla dávka odebrána pouze s odkazem na to, že změny nejsou trvalého charakteru.

[26] Pokud jde o následné období od 8. 7. 2019, PK MPSV konstatovala, že od jejího jednání uvedeného dne lze shledat, že vzhledem k nálezu zjištěnému při vyšetření při jednání se již porucha funkce kolenních kloubů jeví jako trvalá a není předpoklad, že by došlo k dalšímu zlepšení stavu, a tudíž přistoupila k hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že její hodnocení nelze považovat za přesvědčivé a úplné, neboť nedošlo ke zhodnocení jednotlivých dílčích aktivit vymezených pro jednotlivé základní životní potřeby v příloze č. 1 vyhlášky, přičemž nezládnutí být jen jedné z aktivit znamená, že posuzovaná osoba není schopna zvládat vymezenou základní životní aktivitu. Na jednání komise přitom byl v tomto jediném případě přítomen stěžovatel, a bylo tedy možné jej s jednotlivými aktivitami konfrontovat.

[27] Pokud jde např. o posouzení základní životní potřeby a) mobility, vyjádřila se k ní posudková komise pouze velmi obecně, konkrétně posoudila pouze chůzi do schodů a chůzi v dosahu 200 m, přičemž se nevěnovala chůzi po nerovném povrchu a pouze uvedla nijak nekonkretizovaný závěr, že „není důvod, aby s přestávkami nezládl ujít 200 m“. Nejvyššímu správnímu soudu přitom není zřejmé, z jakého důvodu komise nezkoumala, zda stěžovatel zvládá např. aktivitu č. 5, otevírání a zavírání dveří, jestliže se pohybuje o dvou francouzských holích, má artrózu ramenních kloubů, problémy s rotacemi v kyčlích a omezenou hybnost páteře. Nelze ani učinit závěr o tom, zda PK MPSV posuzovala např. aktivitu č. 7, tedy schopnost stěžovatele nastupovat a vystupovat z dopravních prostředků, včetně bariérových, a používat je. Obdobně i v případě základní životní potřeby d), stravování, posudková komise MPSV dospěla k závěru, že stěžovatel je schopný si jídlo sám porcovat a konzumovat a zvládá servírování (aktivity č. 3 a 4), ovšem již nebylo zjišťováno, zda je např. schopen si sám nalít nápoj (aktivita č. 2) a se dvěma francouzskými holemi si nápoj a stravu přemístit na místo konzumace (aktivita č. 7). Pokud jde o hodnocení základní životní potřeby tělesná hygiena, Nejvyšší správní soud shledal rozpor s textem posudku, v němž je uvedeno, že stěžovatel udal pomoc při mytí zad a nohou, ačkoliv dle protokolu z jednání komise stěžovatel pouze uvádí, že si neumyje dolní části těla. Pomoc s mytím zad byla přitom uvedena v rámci sociálního šetření, o němž však posudková komise MPSV uvedla, že z něj není možné vycházet, neboť bylo provedeno v době, kdy došlo ke zhoršení zdravotního stavu stěžovatele.

[28] V posudku PK MPSV je přitom nutné se vypořádat s veškerými podklady, a to i s provedeným sociálním šetřením. PK MPSV se však se sociálním šetřením, které

pokračování

provedl správní orgán I. stupně, vypořádala toliko tím způsobem, že jej nezohlednila s již zmiňovaným odůvodněním, že z něj nebylo možné vycházet, jestliže bylo provedeno až po zhoršení zdravotního stavu stěžovatele, ale před jeho stabilizací. Žalovaný tyto závěry PK MPSV převzal, avšak ve svém rozhodnutí v rozporu se skutečností uvedl, že posudek PK MPSV ze sociálního šetření vycházel. Žalovaný dále sociální šetření zohledňoval a činil z něj závěry týkající se zvládání jednotlivých životních potřeb, a to ve vztahu k druhému hodnocenému období, tj. od 8. 7. 2019, byť z posudku PK MPSV vyplývá, že zdravotní stav stěžovatele byl v tomto období již stabilizován a je dlouhodobě nepříznivý. PK MPSV se přitom nevyjádřila k tomu, jak se okolnosti změnilly v porovnání se stavem, kdy sociální šetření probíhalo.

[29] Ze všech uvedených důvodů nelze dle Nejvyššího správního soudu považovat daný posudek PK MPSV za jednoznačný, úplný a přesvědčivý (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 4 Ads 495/2019 – 71). Závěry krajského soudu o nemožnosti přihlédnout ke stěžovatelem předloženému znaleckému posudku, resp. ho provést k důkazu v řízení před soudem, tak za této situace nemohou obstát. Krajský soud tedy v dalším řízení stěžovatelem předložený znalecký posudek provede při jednání k důkazu a následně řádně zhodnotí jeho zjištění a závěry, porovná je se zjištěními a závěry posudku PK MPSV a v závislosti na této úvaze posoudí, zda je takto doplněný skutkový stav pro jeho rozhodnutí ve věci dostačující, nebo zda bude nezbytné v této věci provádět další dokazování či jeho doplnění uložit ve zrušujícím rozsudku žalovanému.

## V.

### Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Českých Budějovicích vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Českých Budějovicích v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. září 2021

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu