



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Kateřinou Peroutkovou ve věci

žalobce: **V. V.**, narozený dne X.  
zastoupený zákonnou zástupkyní Mgr. E. V., nar. X.  
oba bytem X.

proti  
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**  
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

**o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2020 č.j. MPSV-2020/222610-911**

**takto:**

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 11. 2020 č.j. MPSV-2020/222610-911 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Žalobce se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) ze dne 11. 11. 2020 č.j. MPSV-2020/222610-911 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí ze dne 20. 7. 2020 č.j. 10323/2020/AAI (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) vydané Úřadem práce České republiky – krajská pobočka pro hl. m. Prahu (dále jen „úřad práce“). Prvostupňovým

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

rozhodnutím bylo dle ust. § 7, § 8 a § 9 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 108/2006 Sb.“) rozhodnuto na základě žádosti žalobce o příspěvek na péči podané dne 11. 3. 2020 tak, že se mu příspěvek na péči nepřiznává.

## II. Obsah žaloby

2. Žalobce namítal, že žalovaný překročil svou pravomoc, pokud přezkoumával správnost zvládání základní životní potřeby orientace, neboť v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí bylo výslovně uvedeno, že s posouzením základní životní potřeby orientace žalobce souhlasí a proti správnosti jejího posouzení se neodvolává. Došlo tak k porušení ust. § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu, jelikož byla přezkoumána správnost rozhodnutí nad rámec odvolacích námitek a při přezkumu zvládání základní životní potřeby orientace žalovaný neuvedl, v čem spočívá veřejný zájem.
3. Ohradil se proti postupu žalovaného, který se odchýlil od závěrů zaujatých v posudku o zdravotním stavu – posouzení stupně závislosti osoby ze dne 5. 6. 2020 č.j. LPS/2020/1375-P9\_CSSZ (dále jen „prvostupňový posudek“) a dále též v prvostupňovém rozhodnutí. Žalobce již ve vyjádření se k podkladům rozhodnutí ze dne 21. 10. 2020 uvedl pochybnosti o změně posouzení základní životní potřeby orientace, ke které došlo v posudku ze dne 18. 9. 2020 vypracovaném Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky (dále jen „PK MPSV“). Ve vyjádření se k podkladům bylo též popsáno konkrétní chování žalobce, z něž vyplývalo nezvládání základní životní potřeby orientace. Žalovaný se však se vznesenými námitkami nevypořádal, námitky byly ponechány bez reakce, čímž bylo porušeno ust. § 68 odst. 3 správního řádu.
4. Namítal, že ve vyjádření žalobce ze dne 21. 10. 2020 bylo na základě konkrétních popsanych skutečností rozporováno též zvládání základní životní potřeby osobní aktivity, žalovaný však v napadeném rozhodnutí nereagoval na tvrzené potíže žalobce s navazováním kontaktů a vztahů, jeho odůvodnění je i z tohoto důvodu nedostatečné a nezákonné, opět se jedná o porušení § 68 odst. 3 správního řádu.
5. Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

## III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul předmět řízení a sdělil, že PK MPSV považovala za nezvládnuté základní životní potřeby komunikace a péče o zdraví, potřebu orientace neuznala jako nezvládnutou, jelikož ji žalobce zvládá přiměřeně věku, pokud rozlišuje osoby blízké, reaguje na zavolání. Byť žalobce vyhledával silnější zvuky, sledoval obličej mluvící osoby a sledoval očima, PK MPSV přihlížela zejm. k věku posuzovaného, vývoj dítěte pro období X. let byl shledán standardním, orientaci v prostředí a v běžných situacích nelze v tomto věku očekávat ani od zdravého dítěte. Poukázal na to, že i potřebu osobní aktivity shledala PK MPSV jako zvládanou, potřebu mimořádnosti péče je třeba vnímat s ohledem na věk dítěte, ve věku X. let se jako nezvládaná potřeba hodnotí, je-li dítě apatické, což není žalobcův případ, kontakt s vrstevníky a dorozumívání se s nimi není v tomto věku přítomno ani u dětí zdravých, zapojení se do kolektivu je běžné až ve věku X. let.
7. Nesouhlasil s námitkou, že by nereagoval na žalobcovo vyjádření, při hodnocení zvládání jednotlivých základních životních potřeb u dětí do sedmi let věku vychází posudkový orgán z přílohy k Instrukci náměstkyně pro řízení sekce sociálně pojistných systémů č.

15/2016, v níž je vymezeno z hlediska psychomotorického vývoje dítěte, jaké aktivity v daném věku dítě zvládá; u dítěte ve věku X. let se u základní životní potřeby orientace posuzuje, zda dokáže rozlišit osoby blízké a cizí, obrací se za zvukem, sleduje očima a splní jednoduchý pokyn, v tomto směru bylo zvládání potřeby orientace u žalobce hodnoceno, naopak rozpoznání zvuků a směru zvuku, orientace v prostředí a v běžných situacích není u takto malého dítěte předmětem hodnocení; podobně u zvládání základní životní potřeby osobních aktivit není z důvodu věku hodnoceno navazování kontaktů s vrstevníky, její nezvládání by bylo zjištěno při apatičnosti dítěte; důvody pro hodnocení potřeb orientace a osobních aktivit jako zvládaných jsou uvedeny v posudku.

8. Nepřisvědčil ani námitce, že základní životní potřeba orientace neměla být přezkoumávána, jelikož její hodnocení žalobce v odvolání nezpochybnil. Posudek o zdravotním stavu je jedním z podkladů rozhodnutí, zdravotní stav je vždy hodnocen s ohledem na posudková kritéria, odvolání ovšem nesměruje proti podkladu, ale proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání příspěvku na péči, bylo-li podáno odvolání proti celému rozhodnutí, bylo třeba přezkoumat celé rozhodnutí včetně jeho zákonného podkladu, jímž je posudek o zdravotním stavu.
9. Posudek PK MPSV shledal dostatečně určitým a srozumitelným, aby mohl být podkladem rozhodnutí, o jeho závěrech neměl při svém hodnocení pochybnosti a považuje je za dostatečně vysvětlené; napadené rozhodnutí o žádosti žalobce považoval za souladné se zákonem. Navrhl zamítnutí žaloby.

#### IV. Obsah správního spisu

10. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podal dne 11. 3. 2020 u úřadu práce žádost o příspěvek na péči. Oznámením o poskytovateli pomoci ze dne 11. 3. 2020 žalobce sdělil, že je mu poskytována pomoc osobou blízkou Ing. R. V.
11. Dne 8. 4. 2020 bylo u žalobce provedeno sociální šetření, a to s ohledem na epidemickou situaci a nouzový stav na základě dotazníku. V záznamu bylo konstatováno ohledně jeho orientace, že ji zvládá pomocí sluchu i zraku, u sluchu potřebuje celodenně naslouchátko na obě uši, má potíže s orientací osoby, času a místa; k osobním aktivitám záznam neobsahoval žádné informace. Úřad práce následně požádal lékařskou posudkovou službu o posouzení stupně závislosti žalobce.
12. Dle prvostupňového posudku (ze dne 5. 6. 2020) je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu u žalobce vrozená hluchota vlevo, středně těžká percepční nedoslýchavost vpravo. Lékařka neshledala, že by žalobcův zdravotní stav vedl k neschopnosti zvládat alespoň tři nebo čtyři základní životní potřeby nutné pro přiznání příspěvku na péči. Jsou konstatovány dvě nezvládané životní potřeby, při nichž žalobce potřebuje pomoc, tj. orientace a komunikace. Dle výroku a odůvodnění není žalobce osobou, jež se podle § 8 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby, jde o osobu do 18 let věku, která nesplňuje zdravotní podmínky pro uznání stupně závislosti.
13. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 20. 7. 2020, v odůvodnění úřad práce odkázal na ust. § 8 odst. 1 a § 9 zákona č. 108/2006 Sb. a shledal, že žalobce nelze považovat za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby, poněvadž z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nepotřebuje každodenní pomoc nebo dohled alespoň ve třech oblastech základních životních potřeb. Odkázal na prvostupňový posudek ze dne 5. 6. 2020, vyjmenoval podklady, ze kterých posudek vycházel s tím, že dle posudku

žalobce z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc při dvou základních životních potřebách, tj. orientaci a komunikaci.

14. Žalobce podal dne 31. 7. 2020 proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, kde sdělil, že s uznáním základních životních potřeb komunikace a orientace souhlasí a proti jejich hodnocení se neodvolává. Odvolání odůvodnil tím, že nezvládá ještě potřebu péče o zdraví a osobních aktivit. K osobním aktivitám uvedl, že nemá kompetence nezbytné pro to, aby mohl navazovat vztahy s vrstevníky, s nimiž se dorozumívá jen s velkými obtížemi či vůbec, bez dopomoci rodičů to zatím nezvládá, pokud by slyšel, dorozumíval by se bez větších potíží, nyní však není při svých osobních aktivitách samostatný. Namítal, že nezvládá čtyři základní životní potřeby a náleží mu příspěvek na péči II. stupně.
15. Žalovaný v odvolacím řízení nechal vypracovat posudek PK MPSV ze dne 18. 9. 2020 č.j. 2020/1947-PH (dále jen „posudek MPSV“) k posouzení stupně závislosti žalobce. PK MPSV jednala ve složení předseda komise MUDr. JUDr. J. Š., Ph.D., Bc. A. V., DiS., a MUDr. N. T., lékařka z oboru pediatrie, žalobce nebyl jednání komise přítomen, komise shledala, že zdravotnická dokumentace byla dostačující k posouzení jeho zdravotního stavu. Komise vyšla z posudkového spisu PSSZ Praha 9 (LPS III), spisu odvolacího orgánu a ze sociálního šetření ze dne 8. 4. 2020. Dle posudkového zhodnocení se k datu vydání prvostupňového rozhodnutí jednalo o diagnosu vrozené hluchoty vlevo a středně těžké percepční nedoslýchavosti vpravo. Komise shledala, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce potřeboval pomoc jiné fyzické osoby a vyžadoval každodenní pomoc, dohled nebo péči této jiné fyzické osoby při zvládání dvou základních životních potřeb, tj. potřeby komunikace a péče o zdraví. Uvedla, že byl schopen zvládat potřebu mobility, orientace, stravování, oblékání a obouvání, tělesné hygieny, výkonu fyziologické potřeby a osobních aktivit. K zvládání potřeby orientace uvedla, že žalobce při nesníženém psychomotorickém vývoji rozlišoval vzhledem ke svému věku osoby blízké, reagoval na zavolání, a to přesto, že vyhledával silnější zvuky, a sledoval obličej mluvící osoby, sledoval očima. K zvládání potřeby osobních aktivit sdělila, že by tuto oblast mohla vzhledem k věku žalobce uznat za nezvládnutou, pokud by byl žalobce apatický, což však splněno nebylo, žalobce se zajímal o okolí a hračky, měl zájem o nové podněty a o své sociální okolí, byl přizpůsobivý a hravý. K odvolacím námitkám uvedla, že byly vyhodnoceny ve vztahu ke zjištěnému dlouhodobě nepříznivému zdravotnímu stavu s dopadem na sebeobslužné schopnosti žalobce. Uzavřela, že zjistila stejný počet nezvládaných základních životních potřeb (tj. dvě) jako prvostupňový posudek, pouze shledala jejich jinou skladbu; na základě zjištění ze zdravotnické dokumentace s přihlédnutím k záznamu o sociálním šetření takovéto hodnocení považovala za výstižné z hlediska dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Dle výroku a odůvodnění posudku k datu vydání prvostupňového rozhodnutí nešlo o osobu do 18 let věku, která se podle § 8 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce vyžadoval každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby, ale nebyl neschopen zvládat alespoň tři základní životní potřeby, tento stav byl i od 1. 3. 2020.
16. Žalobce se vyjádřil k podkladům rozhodnutí a dne 21. 10. 2020 žalovanému sdělil, že nezvládá čtyři životní potřeby, uvedl, že PK MPSV měla v podkladech potřebné informace, avšak nezohlednila je a neuznání životních potřeb neodůvodnila dostatečně, při posuzování se neshodla s prvostupňovým posudkem. S nezvládáním životních potřeb komunikace a péče o zdraví vyslovil souhlas. Namítal však, že zvládání potřeby orientace

bylo posouzeno v prvostupňovém posudku jinak, při posuzování této potřeby se zkoumá schopnost poznávat a rozeznávat sluchem, orientovat se v obvyklém prostředí a běžných situacích a přiměřeně v nich reagovat, avšak žalobce není schopen rozpoznávat různé zvuky a není schopen rozpoznat, odkud zvuk přichází, nedovede se tak orientovat ve svém prostředí ani v běžných situacích (nedokáže např. rozpoznat nebezpečí v podobě projíždějícího automobilu, vyžaduje neustálé upozorňování na zvuky. Prvostupňové rozhodnutí přitom vyšlo z posudkového závěru, dle nějž potřebu orientace nezvládá, žalobce tak nerozumí tomu, proč posudek MPSV dospěl k závěru opačnému, ohledně této potřeby závěr v prvostupňovém rozhodnutí nerozporoval, proto nemůže být revidován. Dále se žalobce věnoval potřebě osobních aktivit, uvedl, že uvedená potřeba spočívá ve schopnosti vstupovat do vztahů s jinými osobami, vykonávat aktivity obvyklé věku a prostředí, žalobce však není schopen komunikovat běžným způsobem, přitom zvládání kompenzací tohoto omezení je nezbytné, aby mohl navazovat vztahy se svými slyšícími vrstevníky, s nimiž se v současnosti dorozumívá jen s velkými obtížemi či vůbec, bez dopomoci rodičů to zatím nelze, pokud by slyšel, takovou dopomoc by nepotřeboval, při svých osobních aktivitách zatím nedokáže být samostatný.

17. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 11. 11. 2020, v odůvodnění žalovaný poukázal na ust. § 7 odst. 1, § 8 odst. 2 písm. a), b), c), d), § 9 a § 25 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., s tím, že bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí právní předpis. Dále aplikoval ust. § 1 odst. 1, 4, § 2 odst. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“) a na základě ust. § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb. vyžádal povinný podklad pro rozhodnutí o odvolání, tj. posudek o zdravotním stavu žalobce od PK MPSV ze dne 18. 9. 2020 č.j. 2020/1947-PH (vizte posudek MPSV), z jehož obsahu v rozhodnutí rozsáhle citoval, dále poukázal na námitky žalobce k podanému posudku. Neshledal objektivní důvody pro vyžádání doplňujícího posudku, neboť posudek byl vypracován komisí v řádném složení, za účasti posudkového lékaře a lékařky specialistiky v oboru pediatrie, a to po studiu zdravotní dokumentace, PK MPSV při posouzení žalobcova zdravotního stavu respektovala jako podklad předložené lékařské nálezy, o čemž svědčí jejich citace v odborné části posudku, a svá zjištění subsumovala pod příslušná zákonná ustanovení. K posudku MPSV dále uvedl, že komise vycházela i ze sociálního šetření, ale šlo pouze o jeden z důkazních prostředků, sociální pracovník nemůže spolehlivě zjistit, zda neschopnost zvládat základní životní potřeby vyplývá ze zdravotního stavu, to posoudí až posuzující lékař. Shledal, že posudek MPSV obsahuje posudkový závěr, ze kterého vyplývá posouzení zdravotního stavu žalobce se zřetelem k jeho schopnosti zvládat vymezené základní životní potřeby, toto stanovení nezávisí na volné úvaze posudkového orgánu, ale musí odpovídat posudkovým kritériím vymezeným v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, rozhodující je funkční dopad zdravotního postižení na schopnost zvládat základní životní potřeby. K námitkám týkajícím se zdravotního stavu uvedl, že není kompetentní se k posouzení žalobcova zdravotního stavu vyjadřovat, jeho úkolem nemůže být přezkum věcné správnosti závěrů posudkové komise, k tomu nemá ani potřebnou odbornost, naplnění podmínek nároku na příspěvek na péči je otázkou odbornou (medicínskou) a napadené rozhodnutí závisí především na odborném lékařském posouzení. Nezpochybil žalobcův nepříznivý zdravotní stav a z toho vyplývající potíže, avšak za stěžejní zákonný podklad v odvolacím řízení ve smyslu § 28 zákona č. 108/2006 Sb. považoval posudková kritéria pro přiznání příspěvku na péči se stanovením stupně závislosti. Konstatoval, že

posudek MPSV byl vypracován ve vztahu ke všem odvolacím námitkám, z posudku je zřejmé, z čeho PK MPSV při jeho vypracování vycházela a jak podklady hodnotila, posudek obsahuje odůvodnění míry závislosti žalobce. Žalovaný uzavřel, že postup úřadu práce při rozhodování o příspěvku na péči byl v souladu s platnými právními předpisy.

## V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

18. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu podle ustanovení § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
19. Soud ve věci rozhodl bez jednání, protože postupoval dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s.
20. Žalobce namítal, že v odvolání proti hodnocení základní potřeby orientace nebrojil, příslušné závěry učiněné v prvostupňovém řízení tak neměly být přezkoumávány. S takovým náhledem se soud neztotožňuje.
21. Podle § 89 odst. 2 věty první a druhé 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.*
22. Dle ust. § 25 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. *krajská pobočka Úřadu práce provádí pro účely posuzování stupně závislosti podle odstavce 3 sociální šetření, při kterém se zjišťuje schopnost samostatného života osoby v přirozeném sociálním prostředí. Sociální šetření podle věty první provádí příslušná krajská pobočka Úřadu práce také v průběhu hospitalizace osoby ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče, jestliže je této osobě poskytována u jednoho nebo postupně u více poskytovatelů zdravotních služeb následná nebo dlouhodobá lůžková péče pro tutěž nemoc nebo úraz trvající nepřetržitě déle než 60 dnů; podmínkou je, že tato skutečnost byla oznámena a doložena podle § 21 odst. 1 písm. e). Sociální šetření provádí sociální pracovník. O provedeném sociálním šetření vyhotovuje sociální pracovník písemný záznam, který na požádání předkládá posuzované osobě.*
23. Dle ust. § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb. *při posuzování stupně závislosti osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, popřípadě také z vyšetření dětského klinického psychologa v případě pervazivních vývojových poruch, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.*
24. V případě hodnocení nároku na příspěvek na péči dle zákona č. 108/2006 Sb. je základním východiskem posouzení zdravotního stavu posuzované osoby, a to z hlediska zvládání základních životních potřeb. Dané posouzení zdravotního stavu neprovádí sám správní orgán, nejedná se o otázku právní, avšak musí být provedeno lékařem. Povinnost správního orgánu přezkoumat v případě podání odvolání napadené rozhodnutí pouze v rozsahu odvolacích námitek nelze chápat v tom smyslu, že by odvolatel mohl svými námitkami omezit též rozsah přezkumu jeho zdravotního stavu. Je-li správní rozhodnutí závislé na posouzení otázek zdravotního stavu žadatele (jako je tomu u nároku na příspěvek na péči či nároku na invalidní důchod), musí být v případě podání opravného

prostředku zdravotní stav žadatele v odvolacím (či námitkovém) řízení znovu komplexně přezkoumán. Přitom sice musí být přihlíženo též k námitkám žadatele a tyto musí být odpovídajícím způsobem vypořádány, žadatel však nemůže dle svého uvážení určit, které otázky jeho zdravotního stavu lékaři budou hodnotit, a které nikoli. I v odvolacím řízení je tak potřeba v plném rozsahu přezkoumat, zda a jakým způsobem je u příslušné osoby naplněno zvládání jednotlivých základních životních potřeb. Nelze tak považovat za porušení § 89 odst. 2 správního řádu, pokud byly v odvolacím řízení lékařem přezkoumány všechny základní životní potřeby žalobce, a nikoli pouze životní potřeby namítané.

25. Další žalobní námitky směřovaly proti nedostatečnému odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k námitkám uplatněným v podání ze dne 21. 10. 2020, kde žalobce zpochybňoval posouzení jeho zdravotního stavu; žalobce se oproti žalovanému domnívá, že vedle dvou základních životních potřeb hodnocených žalovaným jako nezvládané není schopen zvládat též základní životní potřeby orientace a osobních aktivit, a tedy nezvládá celkem čtyři základní životní potřeby. Žalovaný v napadeném rozhodnutí z hlediska hodnocení zdravotního stavu žalobce v podstatě odkázal na závěry posudku MPSV, s tím, že sám správní orgán není kompetentní se ke zdravotnímu stavu vyjadřovat. Soud se proto zaměřil na posudek MPSV a hodnotil jej z hlediska jeho komplexnosti a přesvědčivosti.
26. K posudkovému řízení se Nejvyšší správní soud opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích, např. v rozsudku ze dne 21. 9. 2020 č.j. 1 Ads 224/2019-20, kde uvedl následující: *„Posuzování závislosti na pomoci jiné fyzické osoby provádí posudkový lékař OSSZ a posudková komise žalovaného. Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že posudkové řízení je specifickou formou správní činnosti (srov. § 16a zákona č. 582/1991 Sb.) 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 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. Své 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 nevystávaly žádné další pochybnosti (srov. např. rozsudek ze dne 5. března 2015, č. j. 6 Ads 299/2014 – 25, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 34/2018 – 17).“*
27. *„Posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v I. stupni i v řízení odvolacím musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Na výsledný lékařský posudek, který je v tomto řízení stěžejním důkazem, je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“* (vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 – 53).
28. Dále je k tomu nezbytné uvést, že stejně tak jako správní orgán, ani soud nemůže přezkoumávat odbornou stránku posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti,

nemůže tak sám o sobě posoudit, zda žalobce splňoval podmínky pro zařazení do stupně závislosti stupně I či do jiného stupně. Soud však dle zásady volného hodnocení důkazů hodnotí předmětný posudek jako každý jiný důkaz, a to z toho hlediska, zda splňuje požadavky na přesvědčivost, úplnost a zda se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi.

29. Městský soud v Praze v souvislosti s námitkami žalobce shledal, že posudek MPSV, který byl klíčovým podkladem napadeného rozhodnutí, shora uvedené požadavky nesplňuje, a to z následujících důvodů.
30. Stupně závislosti se hodnotí podle počtu základních životních potřeb, které daná osoba není schopna bez mimořádné péče jiné osoby zvládat, od zařazení do konkrétního stupně závislosti se pak odvíjí i výše poskytovaného příspěvku na péči, což je specifikováno v § 11 zákona č. 108/2006 Sb. Podrobná kritéria pro posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby obsahuje příloha č. 1 prováděcí vyhlášky. Podle ust. § 2a prováděcí vyhlášky platí, že pokud osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat základní životní potřebu vymezena v příloze č. 1 k této vyhlášce, není schopna základní životní potřebu zvládat, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, dle ust. § 2b pak platí, že pokud osoba do 18 let věku nemá z důvodu nízkého věku a tomu odpovídajícímu stupni biopsychosociálního vývoje ještě vyvinutou schopnost zvládat některou ze základních životních potřeb nebo některou aktivitu, které jsou vymezeny v příloze č. 1 k této vyhlášce, není pro účely posuzování stupně závislosti považována za osobu, která je neschopna základní životní potřebu zvládat. To neplatí, pokud osoba z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu při zvládání základní životní potřeby nebo některé aktivity, které jsou vymezeny v příloze č. 1 k této vyhlášce, vyžaduje každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby.
31. Dle přílohy č. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky se za schopnost zvládat základní životní potřebu orientace považuje stav, kdy osoba je schopna 1. poznávat a rozeznávat zrakem a sluchem, 2. mít přiměřené duševní kompetence, 3. orientovat se osobou, časem a místem, 4. orientovat se v přirozeném sociálním prostředí, 5. orientovat se v obvyklých situacích a přiměřeně v nich reagovat, dle písm. i) za schopnost zvládat základní životní potřebu osobních aktivit se považuje stav, kdy osoba je schopna 1. navazovat kontakty a vztahy s jinými osobami, 2. plánovat a uspořádat osobní aktivity, 3. styku se společenským prostředím, 4. stanovit si a dodržet denní program, 5. vykonávat aktivity obvyklé věku a prostředí, například vzdělávání, zaměstnání, volnočasové aktivity, vyřizovat své záležitosti.
32. Hlavní nedostatek posudku MPSV shledává soud v absenci konkretizovaných skutkových zjištění, které by byly založeny na jasně označených podkladech, z nichž PK MPSV vyšla při svém hodnocení. V posudku jsou pouze na začátku vyjmenovány jeho podklady, a to pouze ve zcela obecné rovině (kromě sociálního šetření ze dne 8. 4. 2020 je uveden spis odvolacího orgánu a posudkový spis PSSZ Praha 9). Následně již nikde nejsou v posudku označeny konkrétní podklady, z nichž komise vycházela (tedy zejména uvedením jejich data, autora a obsahu), posudek obsahuje pouze souhrnná skutková zjištění ohledně zdravotního stavu žalobce, ale není zřejmé, z jakých jednotlivých podkladů komise tato zjištění učinila. Dále jsou v posudku vysloveny závěry o zvládání či nezvládání příslušných základních životních potřeb, není však vůbec zřejmé, jak k těmto závěrům komise dospěla, přičemž žádné takové údaje nejsou uvedeny ani v předchozích souhrnných zjištěních. Konkrétně, ohledně potřeby orientace není z posudku patrné, odkud komise



získala poznatky o tom, že žalobce rozlišoval vzhledem ke svému věku osoby blízké; reagoval na zavolání, byť vyhledával silnější zvuky a sledoval obličej mluvící osoby, očima sledoval; obdobně u potřeby osobních aktivit není patrné, z čeho komise dovozuje, že žalobce nebyl apatický, zajímal se o okolí a hračky, byl přizpůsobivý a hravý. Rovněž je podstatné, že v posudku není uvedeno, zda a jakým způsobem komise hodnotila naplnění parametrů základních životních potřeb uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky a jak konkrétně přitom zohlednila věk žalobce. Na základě toho soud považuje daný posudek MPSV za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, zároveň soud shledal, že skutkový stav, který byl podkladem posudku vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s.).

33. Pokud jde o posouzení základních životních potřeb orientace a osobních aktivit, obsahuje posudek MPSV též následující vady. Ohledně základní životní potřeby orientace se posudek MPSV nijak nevypořádává se závěrem sociálního šetření ze dne 8. 4. 2020, kde jsou popsány potíže žalobce s orientací osoby, místa a času. Posudek MPSV ani vůbec neodůvodnil odlišné posouzení zvládání potřeby orientace oproti prvostupňovému posudku. I když je třeba připustit, že ani prvostupňový posudek není co do hodnocení potřeby orientace příliš podrobný, nezbavuje to posudkovou komisi povinnosti řádně odůvodnit odlišné posouzení zvládání této základní životní potřeby. V posudku MPSV však není uvedeno žádné zdůvodnění, proč se komise od prvostupňového posouzení odchýlila. Ohledně základní životní potřeby osobních aktivit je třeba konstatovat, že protokol o sociálním šetření ze dne 8. 4. 2020 neobsahuje žádné údaje. Není tak patrné, z čeho komise příslušná skutková zjištění (tj. že žalobce nebyl apatický, zajímal se o okolí a hračky, byl přizpůsobivý a hravý) čerpala, posudek MPSV neuvádí žádné podklady, o které tato zjištění opřel. Ohledně obou základních životních potřeb orientace i osobních aktivit posudková komise MPSV vůbec nenastínila úvahu, jakým způsobem byla hodnocena kritéria dle přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky a jak byl přitom zohledněn věk žalobce, komise se v obou případech omezila jen na uvedení svých závěrů a konstatování, že při svém hodnocení přihlédla k žalobcovu věku. I v těchto ohledech proto soud považuje posudek MPSV za nedostatečný.
34. Posudek MPSV se nevypořádal ani s odvolací námitkou týkající se základní životní potřeby osobních aktivit, která obsahovala zcela konkrétní tvrzení ohledně zdravotního stavu žalobce, bylo mj. argumentováno neschopností žalobce navazovat kontakty se svými slyšícími vrstevníky. PK MPSV se však k této odvolací námitce v posudku nijak nevyjádřila, na námitku nereagovala, což rovněž zakládá nepřezkoumatelnost posudku MPSV.
35. Z posudku MPSV dále vyplývá, že PK MPSV rozhodovala výlučně na základě písemných podkladů tj. posudkového spisu PSSZ Praha 9, spisu žalovaného a záznamu o sociálním šetření. Žalobce nebyl k posudkové komisi předvolán a nikdo ze členů komise sám žalobce nevyšetřoval. Přitom dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011 č.j. 4 Ads 82/2011-44: *„Přímé osobní vyšetření posuzované osoby lékařem okresní správy sociálního zabezpečení a posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí by v řízení o příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, mělo být pravidlem. Takové pravidlo však nemůže platit bezvýjimečně a vždy musí být náležitě zohledněny konkrétní okolnosti projednávaného případu.“* Z tohoto rozsudku dále vyplývá, že je nutné zabývat se otázkou, zda by přímé vyšetření posuzované osoby mohlo ve věci přinést něco nového a zda by to mohlo nějak změnit zjištěný skutkový stav. PK MPSV se vyjádřila

zcela obecně tak, že použitá dokumentace byla dostačující k posouzení v nepřítomnosti žalobce. Nicméně, jak už bylo výše konstatováno, hodnocení provedené posudkovou komisí na základě písemných podkladů nelze považovat za dostatečné, a tedy skutečnost, že účastník řízení nebyl komisí vyšetřen, přispívá k nepřesvědčivosti posudku.

36. Ze shora uvedeného vyplývá, že posudek MPSV nelze ani z hlediska závěru ohledně zvládání základních životních potřeb orientace a osobních aktivit žalobce považovat za úplný a dostatečný, k námitkám žalobce uplatněným v odvolání se komise v posudku MPSV nevyjádřila. Přitom aby mohl být posudek přesvědčivý, musí se srozumitelně a bez vnitřních rozporů vypořádat se všemi relevantními skutečnostmi. Těmto požadavkům však posudek MPSV nedostál.
37. Posudky MPSV jsou stěžejním podkladem pro rozhodnutí ohledně stanovení příspěvku na péči, správní orgán sám nemůže učinit závěr ohledně toho, jakým stupněm závislosti posuzovaná osoba trpí, jedná se o odbornou otázku, která musí být posouzena lékařem. Jestliže je posudek nedostatečný, nepřesvědčivý a neobsahuje všechny nezbytné náležitosti, nemůže tyto vady správní orgán sám zhojit, protože k tomu nemá potřebnou odbornou erudici. Pokud však správní orgán z vadného posudku vyjde, trpí vadou i příslušné správní rozhodnutí, neboť není dostatečně zjištěn skutkový stav, příp. se jedná též o vadu nepřezkoumatelnosti.
38. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí nekriticky obsah daného posudku MPSV převzal, na straně 5 a 6 napadeného rozhodnutí uvedl pouze zcela formální hodnocení, dle kterého posudek MPSV splňuje všechny náležitosti, blíže se žalovaný zabýval toliko relevancí sociálního šetření ze dne 8. 4. 2020, které označil toliko za jeden z podkladů, který však není rozhodující. Žalovaný se však reálně vůbec nezabýval tím, zda posudek MPSV dostatečným způsobem přezkoumal otázku zvládání základních životních potřeb, a to včetně potřeby orientace (která byla v prvostupňovém posudku vyhodnocena odlišně) a osobních aktivit, a naprosto v rozporu s obsahem posudku uvedl, že posudková komise se zabývala naplněním posudkových kritérií vymezených v příloze č. 1 k prováděcí vyhlášce. Nic takového však z posudku MPSV nevyplývá, PK MPSV uvedla pouze své závěry, přezkoumatelné vyhodnocení jednotlivých kritérií uvedených u předmětných základních potřeb v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky zcela chybí. Za této situace si měl žalovaný vyžádat zásadní doplnění posudku MPSV, což však neučinil, a ani sám se v napadeném rozhodnutí k námitkám žalobce nevyjádřil. Tím porušil zejména ust. § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu a zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností. Zároveň porušil povinnost dle ust. § 3 správního řádu, tedy postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť skutkový stav nebyl v posudku MPSV zjištěn v dostatečném rozsahu. Vycházel-li žalovaný z vadného posudku, zatížil uvedenými vadami i napadené rozhodnutí.
39. Ze všech uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
40. V dalším řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.), si žalovaný vyžádá od PK MPSV doplnění posudku závislosti žalobce ze dne 18. 9. 2020. V tomto posudku komise řádně uvede, z jakých konkrétních podkladů vycházela, jaká zjištění učinila ohledně zvládání základních potřeb žalobcem, a jak tato zjištění vyhodnotila, řádně a přezkoumatelně zhodnotí naplnění kritérií uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, odůvodní, zda některá kritéria

s ohledem na žalobcův věk neposuzovala či je posuzovala jinak, vypořádá se se všemi potížemi a námitkami vznesenými žalobcem i se zjištěními vyplývajícími z konkrétních podkladů včetně sociálního šetření, vysvětlí a věcně zdůvodní, pokud se v hodnocení zvládání některé základní životní potřeby odchýlí od prvostupňového posudku. V návaznosti na doplnění posudku MPSV a sdělení stanoviska žalobce k tomuto doplnění žalovaný vyhodnotí, zda posudek MPSV v souladu se shora uvedenou judikaturou splňuje požadavky na úplnost, přesvědčivost a zda se náležitě vypořádává se všemi relevantními skutečnostmi, žalovaný následně řádně posoudí též odůvodněnost námitek žalobce.

41. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalobci náklady nevznikly.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 20. července 2022

**Mgr. Kateřina Peroutková v. r.**  
samosoudkyně