



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Tomášem Švecem, Ph.D. ve věci

žalobce: **F. D.**, narozený dne X
bytem X
zastoupený paní D. D., narozenou dne X
bytem X

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2022, č. j. MPSV-2022/80449-911,
takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 5. 2022, č. j. MPSV-2022/80449-911, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jímž byly vypuštěny výroky 1. a 2. rozhodnutí

Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 20. 12. 2021, č. j. 66340/2021/AAD (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“), a změněn výrok 3. prvostupňového rozhodnutí tak, že žalobci byl podle ustanovení § 7 a v souladu s ustanoveními § 4 odst. 1, § 8, § 9, § 11, § 13 a § 14 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o sociálních službách**“) snížen příspěvek na péči z 12 800 Kč na 880 Kč měsíčně od ledna 2022.

2. Výrokem 1. prvostupňového rozhodnutí rozhodl správní orgán prvního stupně poskytovat žalobci příspěvek na péči ve výši 13 900 Kč měsíčně od srpna 2021, dále výrokem 2. rozhodl poskytovat žalobci příspěvek na péči ve výši 12 800 Kč měsíčně od září 2021 a výrokem 3. snížit žalobci příspěvek na péči z 12 800 Kč na 4 400 Kč měsíčně od ledna 2022.

II. Žaloba a její podstatný obsah

3. Žalobce nejprve v podané žalobě stručně shrnul obsah napadeného rozhodnutí. Následně uvedl, že v odvolání podaném proti prvostupňovému rozhodnutí namítal, že není schopen zvládat základní životní potřebu výkon fyziologické potřeby, neboť nedokáže provést očistu, s níž mu pomáhá jeho zástupkyně a personál na internátě, je celodenně na plenách a necítí, pokud je plena plná, protože často dochází k jejímu promočení a přeplnění. Z napadeného rozhodnutí ani z posudku však podle něj nevyplyvá, že by byla tato námitka vypořádána, ani že by bylo zjišťováno, jaká konkrétní očista se provádí a zda by jí byl schopen zvládnout sám. Obecné vypořádání této námítky označil za nesouladné s požadavky ustanovení § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Dále žalobce podotkl, že taktéž nebylo zjišťováno, jak zjistí, že došlo k naplnění pleny, jak se taková situace řeší a jaká pomoc je mu v takovém případě poskytována. Bez těchto informací však jím uvedená námitka ani nemohla být náležitě vypořádána.
4. Rovněž žalobce uvedl, že v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí také namítal, že nezvládá výkon základní životní potřeby osobní hygiena, jelikož je třeba speciální dozor při hygieně konečníku. Ani tato námitka však nebyla vypořádána. Nebylo totiž zjišťováno, jak se taková speciální kontrola provádí, protože nemůže dojít k hodnocení schopnosti provést tuto kontrolu samostatně.
5. Taktéž žalobce tvrdil, že odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí nebylo podáno proti závěru o nezvládání základních životních potřeb mobilita, stravování, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Přesto však žalovaný přezkoumal nad rámec jeho námitek správnost tohoto závěru, aniž by se zabýval otázkou veřejného zájmu na tomto přezkumu ve smyslu ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Následně žalovaný dle názoru žalobce změnil rozhodnutí v jeho neprospěch, aniž by se blíže zabýval tím, zda byly splněny podmínky uvedené v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, a zda tyto podmínky převážily nad právem podat odvolání. Nevyřešil tedy otázku, zda spočíval vhodnější postup ve změně prvostupňového rozhodnutí, nebo ve zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci zpět správnímu orgánu prvního stupně.
6. Z výše uvedených důvodů tedy žalobce navrhl zdejšímu soudu, aby zrušil napadené rozhodnutí a uložil žalovanému, aby ve věci nově rozhodl.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 22. 8. 2022 shrnul průběh předcházejícího řízení, včetně posuzování zdravotního stavu žalobce. Mimo jiné uvedl, že tělesná hygiena je jistě ztížena inkontinencí žalobce, nicméně v řízení nevyšla najevo nutnost

každodenní pomoci při provádění hygieny tvrzená v odvolání. Preventivní dozor a nutnost zvýšené hygieny pro hrozbu dekubitů, podráždění pokožky či zanesení infekce nelze podle žalovaného považovat za důvod pro závěr o nezvládnutí tělesné hygieny. V případě tělesné hygieny tedy neměl pochybnost o závěrech posudkové komise, a to zejména s ohledem na výsledek sociálního šetření.

8. Co se týče výkonu fyziologické potřeby, podotkl žalovaný, že je taktéž ztížena inkontinencí žalobce a nutností výměny hygienických pomůcek. Samo používání hygienických pomůcek však není důvodem pro hodnocení základní životní potřeby výkon fyziologické potřeby jako nezvládnuté, neboť důvodem pro toto hodnocení je až neschopnost si hygienické pomůcky sám měnit, což u žalobce zjištěno nebylo.
9. Rovněž žalovaný uvedl, že změna posudkového hodnocení je dána změnou posudkových kritérií v důsledku dosažení dospělosti, přičemž u žalobce došlo ke značnému zlepšení sebeobsluhy, což dokládá studium mimo místo bydliště s pobytem na internátu.
10. Dále se žalovaný vyjádřil k námitce žalobce, že přezkoumal správnost prvostupňového rozhodnutí nad rámec námitek uvedených v odvolání. Sdělil, že namítá-li účastník řízení nesprávné posouzení zdravotního stavu, je v odvolacím řízení zdravotní stav znovu posouzen jako celek ve vzájemných souvislostech a nedochází k pouhému oddělenému posouzení jednotlivých neuznaných potřeb. Proto se nezabýval otázkou veřejného zájmu ve smyslu ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Co se týče změny prvostupňového rozhodnutí v neprospěch žalobce, je podle žalovaného změna v neprospěch odvolatele možná, pokud je rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. To byl i případ prvostupňového rozhodnutí, jelikož nesprávné posouzení zdravotního stavu lze považovat za rozpor se zákonem o sociálních službách. Prvostupňové rozhodnutí tedy změnil na základě nového důkazu, jímž byl posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „**posudková komise**“).
11. Na základě výše uvedených skutečností následně žalovaný navrhl zdejšímu soudu, aby podanou žalobu zamítl.

IV. Obsah správního spisu

12. Ze správního spisu zjistil zdejší soud tyto pro řízení podstatné skutečnosti.
13. Dne 24. 8. 2021 oznámil správní orgán prvního stupně žalobci zahájení správního řízení z moci úřední ve věci opětovného posouzení nároku a výše dávky příspěvek na péči, neboť dne 13. 8. 2021 dosáhl žalobce 18 let věku.
14. Dále bylo v projednávané věci dne 27. 9. 2021 provedeno sociální šetření, jak vyplývá ze záznamu ze sociálního šetření pro účely řízení o příspěvku na péči č. j. 50389/2021/AAD. Z tohoto záznamu se mimo jiné také podává, že v rámci provedeného sociálního šetření se žalobce vyjádřil k jednotlivým základním životním potřebám ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách a svojí schopnosti tyto potřeby zvládat. K potřebě tělesná hygiena sdělil, že si sám provede ranní a večerní hygienu, omyje si ruce a obličej, učeše se a provede ústní hygienu. Nehty na rukou a nohou mu upravuje jeho matka. V koupelně mají bezbariérový sprchový kout se sedátkem a dvěma madly. Sám se také osprchuje a následně osuší. K potřebě výkon fyziologické potřeby žalobce uvedl, že nosí celodenně plenkové kalhotky, protože má nekontrolovatelný a neovlivnitelný únik moči. Plnost pleny pozná až podle zápachu, případně je nutné jej upozornit. Inkontinenční pomůcky si mění sám a sám je schopný se i očistit. Dále žalobce podotkl, že studuje obchodní akademii. Závěrem bylo

- v záznamu o provedeném sociálním šetření konstatováno, že žalobce potřebuje minimálně dohled při úkonu stravování, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, mobilita, péče o zdraví, osobní aktivity, a péče o domácnost. Nelze ale přesně určit, které úkony nezvládne z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.
15. Rovněž si správní orgán prvního stupně nechal prostřednictvím PSSZ-LPS pro Prahu 23 Jižní Město vypracovat posudek o zdravotním stavu žalobce – posouzení stupně závislosti ze dne 5. 11. 2021, č. j. LPS/2021/1679-JM_CSSZ. V rámci tohoto posudku dospěl posuzující lékař k závěru, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není žalobce schopen zvládat pět základních životních potřeb a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby. Konkrétně jde o základní životní potřeby mobilita, stravování, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Jedná se tedy o osobu starší 18 let věku, která se podle ustanovení § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II. Rovněž bylo v tomto posudku konstatováno, že žalobce zvládá sám velkou tělesnou hygienu, a že je zcela inkontinentní, nicméně sám zvládá jak očistu, tak výměnu pomůcek. Výsledek sociálního šetření byl podle posudku v korelaci se zdravotním stavem posuzované osoby.
 16. Správní orgán prvního stupně tedy vydal prvostupňové rozhodnutí, proti kterému podal žalobce odvolání, v němž uvedl, že souhlasí se závěrem o nezvládání pěti základních životních potřeb, a to mobility, stravování, péče o zdraví, osobních aktivit, a péče o domácnost. Nesouhlasil naopak s tím, že zvládá další 2 základní životní potřeby, konkrétně tělesnou hygienu a výkon fyziologické potřeby. K výkonu fyziologické potřeby uvedl, že celodenně nosí pleny a nedokáže konat potřebu jiným způsobem. Zároveň necítí, že je plena plná a často dochází k jejímu promočení a přeplnění. Sám si nedokáže provést očistu bez dozoru tak, aby byla úplná a nedocházelo k zanesení infekce, vytvoření dekubitů a dalším zdravotním problémům. V tomto ohledu je mu tedy poskytována asistence jak doma, tak na internátu. Co se týče tělesné hygieny uvedl žalobce, že v případě bariérového prostředí je nutné mu pomoci při celkové očištění těla, protože jinak mu hrozí dekubity, podráždění pokožky a zanesení infekce. Rovněž je nutný dozor při hygieně konečníku, při níž mu je taktéž poskytována pomoc jak doma, tak na internátu. Dále žalobce v doplnění odvolání upozornil na to, že v rámci předešlých rozhodnutí posudkový lékař zhodnotil, že při tělesné hygieně a výkonu fyziologické potřeby potřebuje z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pomoc.
 17. Za účelem rozhodnutí o podaném odvolání požádal žalovaný posudkovou komisi o posouzení stupně závislosti žalobce pro účely příspěvku na péči. Posudková komise ve svém posudku ze dne 12. 4. 2022, ev. č. SZ/2022/441-PH-8 (dále jen „**Posudek**“), dospěla k závěru, že k datu vydání prvostupňového rozhodnutí šlo v případě žalobce o osobu starší 18 let věku, která se podle ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost). Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžadovala každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nebyla schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby. V rámci posudkového zhodnocení poté posudková komise konstatovala, že u žalobce přetrvávala chabá paraparéza dolních končetin a inkontinence moči a stolice. Byla dokumentována dobrá pooperační korekce postavení nohou, ale omezená hybnost v kotnících oboustranně. Taktéž mimo jiné uvedla, že dle záznamu

ze sociálního šetření žalobce zvládal tělesnou hygienu samostatně a v koupelně byl bezbariérový sprchový kout. Sám se osprchoval a osušil. S péčí o nehty mu pomáhala pečující osoba. Trpěl inkontinencí moči a stolice. Celodenně nosil plenkové kalhotky a výměnu inkontinenčních pomůcek i očistu zvládal samostatně, jak také vyplynulo ze záznamu ze sociálního šetření. Jako samostatně nezvládané základní životní potřeby tedy posudková komise hodnotila mobilitu, péči o zdraví, osobní aktivity a péči o domácnost. Odlišně od posudku lékaře PSSZ – LPS hodnotila posudková komise jako samostatně zvládanou základní životní potřebu stravování. Základní životní potřeby orientace, komunikace, oblékání a obouvání, tělesná hygiena a výkon fyziologické potřeby vyhodnotila taktéž jako zvládané, neboť s ohledem na doložený zdravotní stav žalobce nebyl shledán důvod hodnotit tyto jako nezvládané. Také posudková komise konstatovala, že se vypořádala s námitkami uvedenými v podaném odvolání.

18. Následně žalovaný vyrozuměl žalobce o právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a poté vydal napadené rozhodnutí, v němž vyšel ze závěrů uvedených v Posudku.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

19. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel zdejší soud zejména z následujících ustanovení právních předpisů.
20. Podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách *má nárok na příspěvek osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče uvedený v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc nebo dětský domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace.*
21. Podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách *se osoba starší 18 let věku považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve a) stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby, b) stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb, c) stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb, d) 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. Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách *se při posuzování stupně závislosti hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: 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. Podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách vychází při posuzování stupně závislosti osoby 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. Podle ustanovení § 1 odst. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška č. 505/2006 Sb.**“) se schopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti hodnotí podle aktivit, které jsou pro jednotlivé základní životní potřeby vymezeny v příloze č. 1 k této vyhlášce.
25. Ustanovení § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. stanoví, 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.
26. Podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
27. Podle ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu nemůže odvolací správní orgán změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.
28. Žalobce v podané žalobě předně namítal, že nebyly řádně vypořádány jeho námitky uvedené v odvolání podaném proti prvostupňovému rozhodnutí týkající se nezvládání základních životních potřeb výkon fyziologické potřeby a tělesná hygiena, a že nebyly řádným způsobem zjišťovány relevantní skutečnosti vztahující se k jeho schopnosti zvládat tyto základní životní potřeby. Tyto žalobní námitky shledal zdejší soud důvodnými.
29. Jak vyplývá z výše citovaných ustanovení zákona o sociálních službách, je rozhodnutí o příspěvku na péči závislé na určení stupně závislosti ve smyslu ustanovení § 8 zákona o sociálních službách, a tedy je vázáno na posouzení zdravotního stavu žadatele (srov. např. bod 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 2 Ads 69/2020-22). V rozsudku ze dne 21. 9. 2020, č. j. 1 Ads 224/2019-20, Nejvyšší správní soud dovodil, 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.” (Srov též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27.)
30. V tomto ohledu je poté vhodné poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Ads 80/2016-22, v němž Nejvyšší správní soud shrnul judikaturu vztahující se k posuzování zdravotního stavu při rozhodování o příspěvku na péči.

Konkrétně uvedl: „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](#)). Nezvzládnutí být 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, 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](#)).“ (Viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021, č. j. [2 Ads 69/2020-22](#), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2021, č. j. [5 Ads 52/2020-68](#), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. [8 Ads 271/2018-34](#).)

31. I v projednávané věci je tedy nutné považovat za stěžejní podklad pro vydání napadeného rozhodnutí Posudek. Odborné závěry vyslovené v tomto posudku však nemůže zdejší soud přezkoumávat, neboť k takovému přezkumu není dostatečně odborně vybaven. V tom případě je ale třeba klást zvýšený důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost odborného posudku (srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2020, č. j. [1 Ads 224/2019-20](#), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. [4 Ads 167/2015-27](#)). V souvislosti s žalobcem uplatněnými námitkami týkajícími se obsahu Posudku tedy zdejší soud předmětný posudek hodnotil z hlediska shora uvedených požadavků.

32. Z výše citovaného ustanovení § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách vyplývá, že stupeň závislosti osoby starší 18 let věku se hodnotí podle počtu základních životních potřeb, které tato osoba není z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu schopna zvládat. Tyto základní životní potřeby vymezuje ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách, přičemž podrobná kritéria pro posuzování schopnosti je zvládat stanoví vyhláška č. 505/2006 Sb. a její příloha č. 1. Ta vymezuje k jednotlivým základním životním potřebám dílčí aktivity, podle kterých je schopnost osoby zvládat základní životní potřebu posuzována.
33. Co se týče základní životní potřeby výkon fyziologické potřeby, dle písm. g) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. se za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu považuje stav, kdy osoba je schopna *1. včas používat WC, 2. zaujmout vhodnou polohu, 3. vyprázdnit se, 4. provést očistu, 5. používat hygienické pomůcky*. Ohledně základní životní potřeby tělesná hygiena poté písm. h) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. stanoví, že za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy je osoba schopna *1. použít hygienické zařízení, 2. dodržovat tělesnou hygienu, mýt si a osušovat si jednotlivé části těla, 3. provádět celkovou hygienu, 4. česat se, provádět ústní hygienu, holit se*. Na tomto místě zdejší soud znovu připomíná výše zmíněné závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které „*nezvládnutí být 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, č. j. [3 Ads 50/2013 - 32](#)).“
34. Posudková komise v Posudku pouze shrnula zdravotní stav žalobce a obsah neurologických vyšetření a lékařských zpráv a ohledně zvládání základní životní potřeby výkon fyziologické potřeby uvedla, že ze záznamu o sociálním šetření vyplynulo, že žalobce nosil celodenně plenkové kalhotky a výměnu inkontinenčních pomůcek i očistu zvládal samostatně. V Posudku tak není vůbec rozebráno, zda a jakým způsobem byly tyto zjištěné skutečnosti hodnoceny ve vztahu ke schopnosti žalobce zvládat tuto základní životní potřebu, resp. ve vztahu k jednotlivým shora vymezeným dílčím aktivitám, a to zejména s ohledem na žalobcovu inkontinenci. Posudková komise se těmito dílčími aktivitami vůbec nezabývala a bez dalšího vyslovila závěr o zvládání předmětné základní životní potřeby, což ale nelze považovat za dostačující (přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. [6 Ads 100/2022-26](#), bod 20). V případě pochybností o schopnosti žadatele o příspěvek na péči zvládat určité dílčí aktivity základní životní potřeby je totiž nutné závěr o zvládání této základní životní potřeby v přijatelném standardu náležitě a přesvědčivě odůvodnit, jak již bylo dovozeno výše (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. [4 Ads 167/2015-27](#), bod 31). To však posudková komise neučinila. Obdobné platí i ve vztahu k závěru o zvládání základní životní potřeby tělesná hygiena. Co se týče této základní životní potřeby, posudková komise taktéž pouze shrnula závěry vyplývající ze záznamu o sociálním šetření, nijak však obtíže žalobce nehodnotila z hlediska jednotlivých dílčích aktivit vymezených v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. a bez dalšího vyslovila závěr o jejím zvládání. Ani v tomto případě tak nedostala své povinnosti přijaté závěry náležitě odůvodnit stejně jako v případě základní životní potřeby výkon fyziologické potřeby.

35. Rovněž nelze nevidět ani to, že ačkoliv v závěru Posudku je uvedeno, že posudková komise se vypořádala s námitkami žalobce uplatněnými v podaném odvolání, není v žádné části Posudku jakkoliv konkrétní hodnocení těchto námitek uvedeno. V odvolání podaném proti prvostupňovému rozhodnutí totiž žalobce poukazoval na své problémy související s prováděním očisty po výkonu fyziologické potřeby, rozpoznáním plnosti inkontinenční pleny (na tento problém přitom výslovně upozorňoval i v rámci provedeného sociálního šetření) a prováděním celkové tělesné hygieny, včetně nutnosti speciálního dohledu při hygieně konečníku. Tyto tvrzené skutečnosti však posudková komise zcela pominula a v Posudku k nim neuvedla zhora nic. Naprosto obecné konstatování o vypořádání odvolacích námitek přitom nemůže být z hlediska hodnocení těchto námitek dostačující. Vypořádání odvolacích námitek je proto třeba hodnotit jako zcela nepřezkoumatelné.
36. Zdejší soud tedy dospěl na základě výše uvedeného k závěru, že Posudek nelze považovat za úplný a přesvědčivý, jelikož posudková komise se v něm nevypořádala se všemi relevantními skutečnostmi a své závěry rovněž náležitě neodůvodnila. Jak již bylo uvedeno výše, jsou odborné posudky posudkové komise hodnotící stupeň závislosti na pomoci jiné osoby stěžejním podkladem pro rozhodnutí o stanovení příspěvku na péči. Správní orgán přitom nemůže sám přezkoumávat odborné závěry plynoucí z takových posudků (jak ostatně v napadeném rozhodnutí zmiňuje i žalovaný), je nicméně povinen odborný posudek vyhodnotit z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009-104).
37. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí Posudek z uvedených hledisek náležitě nehodnotil, neboť potřebné hodnocení provedl toliko ve zcela obecné a nepřezkoumatelné rovině. V tomto ohledu totiž pouze konstatoval, že posudková komise zpracovala Posudek v řádném složení, a že byly ve vztahu k zjištěnému zdravotnímu stavu vypořádány odvolací námitky. Obecně poté uvedl, že Posudek obsahuje závěr o posouzení zdravotního stavu žalobce se zřetelem k jeho schopnosti zvládat vymezené základní životní potřeby. Dále taktéž obecně poznamenal, že stanovení schopnosti zvládat základní životní potřeby musí odpovídat posudkovým kritériím vymezeným v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. Výše uvedenými skutečnostmi, pro které shledal zdejší soud Posudek neúplným a nepřesvědčivým, se však žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak konkrétně nezabýval. Zcela tedy pominul, že posudková komise se žádným přezkoumatelným způsobem nezabývala dílčími aktivitami ve smyslu přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. vztahujícími se k základním životním potřebám tělesná hygiena a výkon fyziologické potřeby. Stejně tak nijak nereflektoval skutečnost, že ani odvolací námitky uvedené žalobcem v podaném odvolání nebyly posudkovou komisí řádně vypořádány. Napadené rozhodnutí tedy zatížil vadou nepřezkoumatelnosti, neboť v něm zcela absentuje konkrétní zhodnocení Posudku z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti. Zároveň žalovaný vyšel v napadeném rozhodnutí z Posudku, který nenaplnoval požadavky přesvědčivosti a úplnosti, a nezjistil tedy dostatečně skutkový stav (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, č. j. 4 Ads 100/2016-25, bod 16).
38. Námitku, že žalovaný v rozporu s ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal správnost prvostupňového rozhodnutí nad rámec odvolacích námitek, naopak zdejší soud důvodnou neshledal. K tomu je třeba uvést, že podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu (na které odkazoval i žalobce) je žalovaný povinen napravit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Správnost tohoto rozhodnutí poté

přezkoumává jen v rozsahu odvolacích námitek, případně pokud to vyžaduje veřejný zájem. V projednávané věci žalovaný přezkoumával naplnění zákonných podmínek nároku na příspěvek na péči (jež nepodléhá správnímu uvážení) a nikoliv správnost prvostupňového rozhodnutí. Zákonnost prvostupňového rozhodnutí přitom byl oprávněn přezkoumávat v celém rozsahu, tedy i nad rámec odvolacích námitek, jak ostatně vyplývá ze samotného ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu zmíněného výše (viz bod 9 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 2 Ads 217/2014-34).

39. Důvodnou poté zdejší soud neshledal ani námitku, že žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí v neprospěch žalobce, aniž by se zabýval tím, zda byly splněny podmínky uvedené v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu. Podle ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu totiž může být rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změněno v neprospěch odvolatele mimo jiné v případě, že je toto rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. Právní předpisy přitom jednoznačně stanoví podmínky pro přiznání a výši příspěvku na péči (viz ustanovení § 7 až 11 zákona o sociálních službách). Pokud tedy žalovaný dospěl na základě Posudku k závěru, že prvostupňové rozhodnutí neobstojí, neboť v něm není správně posouzen stupně závislosti, neporušil jeho změnou ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, jelikož prvostupňové rozhodnutí nebylo v souladu s právními předpisy (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 2. 2023, č. j. 60 Ad 10/2022-27, nebo Závěr č. 66 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008).

VI. Závěr a náklady řízení

40. Z výše uvedených důvodů tak zdejší soud podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zrušil bez jednání napadené rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a nedostatečně zjištěný skutkový stav. Věc zároveň vrátil dle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení.
41. V dalším řízení, v němž bude žalovaný vázán právními názory zdejšího soudu vyjádřenými v tomto rozsudku (viz ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s.), bude třeba doplnit posudkové závěry posudkové komise o řádné a přezkoumatelné vyhodnocení schopnosti žalobce zvládat jednotlivé základní životní potřeby s ohledem na kritéria stanovená zákonem o sociálních službách a vyhláškou č. 505/2006 Sb. Rovněž bude nutné vypořádat se řádným a přezkoumatelným způsobem se všemi námitkami žalobce. V návaznosti na doplnění Posudku žalovaný provede jeho kritické zhodnocení a zváží, zda tento posudek splňuje v souladu s výše uvedenou judikaturou požadavek určitosti, úplnosti a přesvědčivosti, a zda se náležitě vypořádává se všemi relevantními skutečnostmi a námitkami.
42. O náhradě nákladů řízení rozhodl zdejší soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce sice byl v řízení úspěšný, avšak žádné náklady mu nevznikly a ani je neuplatňoval, a tudíž mu soud jejich náhradu nepřiznal. Žalovanému náhrada nákladů nenáleží, jelikož ve věci úspěch neměl.

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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.

V Praze, dne 16. června 2023

JUDr. Tomáš Švec, Ph.D. v. r.
samosoudce