



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **M. B.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 1. 2023, č. j. 60 Ad 7/2022-47,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 1. 2023, č. j. 60 Ad 7/2022-47, **se ruší a věc se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), jímž bylo vyhověno žalobě žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 28. 2. 2022, č. j. MPSV-2022/36994-913 (dále jen „rozhodnutí stěžovatele“), kterým bylo změněno rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajská pobočka v Českých Budějovicích (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 6. 2020, č.j. 4784/2020/DAC (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že prvostupňovým orgánem přiznaný příspěvek na péči ve výši 880 Kč od března 2022 odňal.

[2] Správní orgán I. stupně přiznal žalobkyni od července 2020 příspěvek na péči ve výši 880 Kč; vycházel přitom z lékařského posudku ze dne 28. 5. 2020 vypracovaného posudkovým lékařem OSSZ – Jindřichův Hradec, podle něhož žalobkyně z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nezvládá tři základní životní potřeby, a sice stravování, osobní aktivity a péči o domácnost, a proto se považuje za osobu, která se podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění účinném

v rozhodné době (dále jen „zákon o sociálních službách“), považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost).

[3] K odvolání žalobkyně bylo prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že se žalobkyni odnímá příspěvek na péči od listopadu 2020, neboť na základě nově získaných podkladů stěžovatel dospěl k závěru, že žalobkyně bez pomoci nezvládá pouze dvě základní životní potřeby – osobní aktivity a péči o domácnost; žalobkyně proto není osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby v žádném stupni. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, které bylo rozsudkem krajského soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 60 Ad 1/2021-25 vyhověno a věc byla stěžovateli vrácena k dalšímu řízení.

[4] V následujícím řízení stěžovatel provedl nové sociální šetření (dne 6. 5. 2021) a nechal vypracovat nové znalecké posudky Posudkovou komisí MPSV v Českých Budějovicích; posudek ze dne 19. 5. 2021 byl doplněn posudkem ze dne 1. 6. 2021, dále Posudkovou komisí MPSV v Českých Budějovicích ze dne 27. 9. 2021 v jiném složení posudkové komise kvůli námitce podjatosti ze strany žalobkyně (resp. jejího zmocněnce) a dále Posudkovou komisí v Hradci Králové ze dne 26. 1. 2022. Výše zmíněné posudkové závěry posudkových komisí se shodují v tom, že žalobkyně z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a není schopná zvládat pouze dvě základní životní potřeby – osobní aktivity a péči o domácnost. Žalobkyni tedy nelze považovat za osobu závislou na pomoci jiné osoby ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách. Na základě těchto závěrů vydal stěžovatel rozhodnutí, v němž žalobkyni odňal příspěvek na péči s účinností od března roku 2022.

[5] V **žalobě** žalobkyně namítla, že již první posudek vypracovaný Posudkovou komisí MPSV v Českých Budějovicích zhodnotil stěžovatel jako nedostatečný, a proto požádal stejnou komisi o opravu. Tyto dva posudky jsou však téměř identické jako dříve vypracovaný posudek Posudkové komise MPSV v Brně, který krajský soud vyhodnotil jako nedostatečný podklad pro rozhodnutí. Na základě jí vznesených námitek byl vypracován další posudek, který však dle tvrzení žalobkyně nebyl vypracován nezávislou komisí. Čtvrtý posudek vypracovaný Posudkovou komisí MPSV v Hradci Králové jako jediný vyjmenovává všechny posuzované základní životní potřeby, ale nijak se nevyjadřuje ke zvládání každé potřeby vzhledem ke zdravotnímu postižení žalobkyně. Stěžovatel nikterak nereagoval na námítky, které žalobkyně vznášela vůči jednotlivým posudkům, a rovněž pominul zásadní vady všech posudků. Závěry příslušných orgánů jsou dle žalobkyně neobjektivní, nezákonné a nepřezkoumatelné.

[6] **Krajský soud** shledal žalobu důvodnou a rozhodnutí stěžovatele zrušil. Úvodem krajský soud poznamenal, že v řízení byly odstraněny vady, jež vedly ke zrušení rozhodnutí stěžovatele v prvním řízení. Nové podklady, z nichž stěžovatel vycházel, již obsahují úvahy, o něž posudková komise svá zjištění opřela. Závěry stěžovatele i posudkových komisí jsou však podle krajského soudu rozporné s právní úpravou, neboť vycházejí z nesprávného výkladu zákonných a podzákonných institutů. Krajský soud zdůraznil, že si nepřisvojuje kompetenci hodnotit samostatně zdravotní stav žalobkyně, neboť posouzení těchto odborných medicínských otázek náleží posudkové komisi; naopak aplikace příslušné právní úpravy na takto zjištěný skutkový stav náleží soudu. Hodnocení, zda posuzovaná osoba určitou základní životní potřebu zvládá či nikoliv, je dle názoru krajského soudu otázkou právní.

pokračování

[7] Pro posouzení věci je dle krajského soudu rozhodující výklad § 9 odst. 5 zákona o sociálních službách a § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „vyhláška č. 505/2006 Sb.“). Dle názoru krajského soudu z právní úpravy vyplývá, že pokud posuzovaná osoba pro zvládnutí určité základní životní potřeby pomoc jiné osoby vyžaduje, nelze hovořit o tom, že by ji zvládala v přijatelném standardu. Krajský soud především nesouhlasí se závěrem posudkových komisí, dle nichž preventivní dohled či kontrola jiné osoby jsou v této souvislosti bez dalšího nerozhodné. Jako „*zvládnutí základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý*“, nelze dle krajského soudu hodnotit takový stav, jestliže zvládnutí životní potřeby je odvislé pouze od nepředvídatelného zdravotního stavu žalobkyně. Náhled posudkových komisí, které v této souvislosti hodnotily pouze fyzickou možnost zvládnutí sporných potřeb, je z pohledu krajského soudu zjednodušující a neudržitelný.

[8] Ze závěrů posudků posudkových komisí nevyplývá, že by se zdravotní stav žalobkyně zlepšoval či zhoršoval. Žalobkyně konstantně trpí epilepsií, přičemž epileptický záchvat může prodělat kdykoliv, což se ostatně stává i několikrát denně. Převažující stav rozsahu schopností žalobkyně zvládat některé základní životní potřeby je tudíž takový, že při nich v zájmu bezpečnosti vyžaduje neustálý dohled. Tento závěr se dle krajského soudu uplatní v souvislosti s otázkami zvládnutí potřeb mobility a tělesné hygieny. Krajský soud konstatoval, že v případě potřeby mobility je jako nezvládnutý potřeba hodnotit bod 7. písm. a) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. Jak bezpečnost, tak účelnost používání dopravních prostředků jsou v případě žalobkyně pouze dílem náhody, přičemž s ohledem na těžký průběh jejího onemocnění lze považovat rizika s tím spojená za velmi vysoká. Ani potřebu zvládnutí tělesné hygieny dle bodu 1 písm. f) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. podle krajského soudu žalobkyně sama nezvládá. Krajský soud poznamenal, že záchvaty jsou doprovázeny ztrátou vědomí a v důsledku pádu může dojít k závažnějším zraněním též v koupelně. Závěrem krajský soud zavázal stěžovatele k tomu, aby v dalším řízení vycházel z toho, že žalobkyně vedle základních životních potřeb osobní aktivity a péče o domácnost nezvládá též potřeby mobility a tělesné hygieny.

[9] V **kasační stížnosti** stěžovatel namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud měl nesprávně právně posoudit hodnocení posudků posudkových komisí MPSV ve správním řízení a otázku hodnocení zvládnutí jednotlivých potřeb dle vyhlášky č. 505/2006 Sb. Krajský soud dle názoru stěžovatele postupoval v rozporu s § 127 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), respektive § 77 s. ř. s., když sám posuzoval věcnou správnost závěrů posudkových komisí MPSV a nehodnotil posudky pouze z hlediska jejich přesvědčivosti.

[10] Stěžovatel primárně namítá, že odborné závěry, které jsou v posudcích vysloveny, nemohou být přezkoumávány ze strany soudů, neboť ty k takovému posouzení nedisponují potřebnými znalostmi. Přezkum soudů je vyloučen jak ve vztahu k posouzení zdravotního stavu, tak ve vztahu k posouzení stupně závislosti posuzované osoby. Obdobně ani správní orgány nemohou přezkoumávat odborné medicínské závěry posudkových komisí. K posouzení zdravotního stavu a navazujícímu posouzení stupně závislosti je kompetentní pouze posudková komise. Výsledkem činnosti posudkové komise je odborný posudek, který je pro správní orgán stěžejním důkazem. Krajský soud však sám hodnotil zvládnutí

jednotlivých základních životních potřeb žalobkyní a stejný postup vyžaduje taktéž po správním orgánu. Takový postup je však v rozporu se zákonem stanovenými pravomocemi.

[11] Stěžovatel nesouhlasí s extenzivním výkladem krajského soudu, jde-li o posuzování zvládání jednotlivých aktivit dle vyhlášky č. 505/2006 Sb. Krajský soud nad rámec své působnosti vyhodnotil, že pro posouzení zvládání aktivit v rámci zvládání potřeb mobility a tělesné hygieny je nutné zohlednit i jiné skutečnosti než fyzické zvládání těchto aktivit. Stěžovatel oponuje tím, že při hodnocení zvládání uvedených potřeb se posuzuje funkční dopad postižení pohybového aparátu a vliv tohoto postižení na schopnost samostatně se pohybovat ve smyslu definice uvedené ve vyhlášce; tento postup je v souladu s příslušnými odbornými metodickými pokyny.

[12] Krajský soud svoji úvahu prezentoval na situaci, kdy žalobkyně v době epileptického záchvatu není schopná jet bezpečně MHD nebo provádět hygienu pro nepředvídatelný charakter jejího onemocnění. Z napadeného rozsudku vyplývá, že jediným spolehlivým způsobem, jak předejít případnému úrazu, je preventivní přítomnost třetí osoby. Stěžovatel však podotýká, že touto logikou by byla preventivní přítomnost třetí osoby potřeba téměř při všech základních životních potřebách po dobu celého dne.

[13] Podle názoru stěžovatele krajský soud nesprávně interpretuje pojem „*zvládání základní životní potřeby*“ ve smyslu § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. Z výkladu krajského soudu vyplývá, že nezvládání alespoň jedné z aktivit vede k nezvládání celé životní potřeby. Stěžovatel má však za to, že i přes nezvládnutí některých posudkově významných aktivit lze připustit zvládání životní potřeby jako celku. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalobkyně se ve **vyjádření ke kasační stížnosti** ztotožnila se závěry krajského soudu. Krajský soud nezasahoval do odborných kompetencí posudkových komisí, ani nepřezkoumával zdravotní stav žalobkyně. Lékařské posudky vykazují vady a vůči osobě žalobkyně jsou dehonestující. Stěžovatel nikterak nereagoval na námitky zjevných rozporů v jednotlivých posudcích a místních sociálních šetřeních a toliko odkázal na novou metodiku. Stěžovatel dále dezinterpretoval pojmy „*zvládání aktivit*“, „*mobilita*“ a další zákonné pojmy související s posouzením stupně závislosti žalobkyně. Instrukce, z níž stěžovatel vycházel, se v základních principech od roku 2010 nezměnila, přesto došlo náhle ke zcela zásadní změně v hodnocení. Stěžovatel svým postupem porušuje zásady předvídatelnosti rozhodování státní správy, když od roku 2010 stanovuje žalobkyni svými posudky stupeň závislosti č. II pro nezvládnutí pěti základních životních potřeb a od roku 2020 došlo bezdůvodně k obratu, když stěžovatel dospěl k závěru, že žalobkyně nezvládá pouze dvě základní životní potřeby, a tedy není závislá na péči třetí osoby vůbec. Přitom nedošlo ke změně zákona, prováděcích předpisů ani zdravotního stavu žalobkyně. Neobstojí ani argument změny vlastních interních předpisů od roku 2016.

[15] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal 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 jedná za něj k tomu pověřená osoba s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelnou a přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Za stěžejní Nejvyšší správní soud považuje kasační námitku, podle níž krajský soud překročil zákonem vymezené pravomoci, posoudil-li sám, že žalobkyně nezvládá nad rámec výsledků posudkových komisí další dvě základní životní potřeby (mobilitu a tělesnou hygienu). Podle stěžovatele je soudům zapovězen přezkum odborných medicínských závěrů posudkových komisí a rovněž nemají oprávnění k posouzení stupně závislosti posuzované osoby.

[19] Dle § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách „[s]tupěň závislosti pro účely odvolacího řízení posuzuje ministerstvo; ustanovení § 26 platí obdobně“.

[20] Dle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“) „[m]inisterstvo posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise“.

[21] Dle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách „[p]ři 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.“

[22] Nejvyšší správní soud se v minulosti již mnohokrát vyjádřil k problematice přezkoumávání závěrů lékařských posudků správními soudy. Vychází přitom z premisy, že posouzení zdravotního stavu posuzované osoby je věcí odborně medicínskou; soud k ní nemá potřebné odborné znalosti, a proto se vždy obrací k osobám, jimž tyto znalosti svědčí, aby se o těchto otázkách vyslovily (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014-37, ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ads 24/2013-34 nebo ze dne 9. 2. 2006, č. j. 6 Ads 25/2004-58). Soud může posoudit toliko to, zda posudková komise zasedala v řádném složení (§ 16b zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), dále, zda posudek vyhovuje požadavkům, které na něj klade judikatura soudů především z hlediska jeho jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53) a zda posudkový orgán při hodnocení závislosti posuzované osoby vycházel ze všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Stran přezkoumatelnosti posudku soud zejm. zjišťuje, zda se posudek vypořádal s hledisky stanovenými vyhláškou č. 505/2006 Sb., s tvrzeními posuzované osoby či jejím zmocněncem, resp. opatrovníkem, popřípadě též s předloženými lékařskými zprávami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, č. j. 9 Ads 165/2014-65, *mutatis mutandi*).

[23] Výsledný posudek bývá zpravidla důkazem stěžejním, a proto soud nemůže ustoupit od požadavku na jeho bezvýhradnou úplnost a přesvědčivost, která se odvíjí od přezkoumatelnosti ve vztahu k zákonem stanoveným podkladům. Soud hodnotí posudek jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 132 o. s. ř. se zřetelem k § 64 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. č. j. 6 Ads 25/2004-58). Pokud by krajský soud měl za to, že stěžovatel svá skutková zjištění založil na rozporných závěrech posudkových komisí MPSV, resp., že posudkové komise MPSV svůj posudek postavily na rozporných či neúplných podkladech, aniž by neúplnost doplnily a rozpornost odstranily, mohl ho zavázat k tomu, aby v tomto smyslu vyžádal doplnění posudku, nebo si sám posudek vyžádat od jiné posudkové komise MPSV.

[24] Soud však není oprávněn si sám vytvořit úsudek o tom, zda posuzovaná osoba zvládá základní životní potřebu či nikoliv, potažmo o stupni závislosti posuzované osoby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 Ads 38/2021-26). Takové posouzení může učinit výhradně posudkový orgán, jímž je v prvním stupni dle § 25 odst. 2 zákona o sociálních službách v souvislosti s § 8 odst. 1 písm. g) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení okresní správa sociálního zabezpečení a v řízení o odvolání dle § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách v souvislosti s § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení posudková komise zřízená MPSV. O tom ostatně v soudní praxi není pochyb (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 9. 2015, č. j. 20 Ad 87/2014-28, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2023, č. j. 47 Ad 20/2022-31, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2020, č. j. 42 Ad 39/2019-39).

[25] Rovněž správní orgány nemohou samy přezkoumávat závěry posudkového orgánu stran hodnocení zdravotního stavu posuzované osoby. V této souvislosti lze zmínit např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2014, č. j. 6 Ads 83/2014-80, z něhož plyne jednoznačný závěr o tom, že ani správní orgány nejsou kompetentní k přezkumu odborně lékařských závěrů posudků, neboť k tomu nemají odborné lékařské znalosti; to je však nezabývá povinnosti hodnotit provedené důkazy ve správním řízení, a tudíž i správnost posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti; nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (srov. body [19] až [24] cit. rozsudku; obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53). Pokud jde o povahu posudku, jakož i na něj kladené požadavky, zdejší soud odkazuje na rozsudek ze dne 1. 2. 2022, č. j. 1 Ads 482/2020-33, v němž dovedl, že „se jedná sice o tzv. povinný důkaz, nicméně nikoliv o závazné stanovisko či závazný podklad rozhodnutí. Posudek podléhá hodnocení správního orgánu, jeho správnost není nikterak presumována. Ačkoliv odborné lékařské závěry posudku nepodléhají hodnocení správních orgánů, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti, nezabývá je to povinností hodnotit provedené důkazy ve správním řízení, a tudíž i správnost posudku z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti (viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009-60, či ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009-104).“

[26] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační námitku stěžovatele důvodnou. Krajský soud pochybil, jestliže sám posoudil, že žalobkyně vedle základních životních potřeb osobní aktivity a péče o domácnost nezvládá též potřeby mobility a tělesné hygieny a zavázal stěžovatele k tomu, aby v dalším řízení vycházel z toho, že žalobkyně nezvládá čtyři základní životní potřeby (viz bod 52. rozsudku krajského soudu). Krajský

pokračování

soud k uvedenému závěru dospěl na základě vlastního uvážení, aniž by nechal vypracovat další posudek o zdravotním stavu žalobkyně. K tomu však soudu chybí zákonné zmocnění a jeho postup nelze hodnotit jinak než excesivní a *ultra vires*. Tímto byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[27] Přestože pro výše uvedenou vadu nemá Nejvyšší správní soud jinou možnost než napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, považuje za přínosné, aby se vyjádřil k stížným námitkám, jejichž vypořádání může být relevantní pro další postup krajského soudu.

[28] Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby (§ 7 odst. 1 zákona o sociálních službách). Při posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat základní životní potřeby; jejich taxativní výčet je obsažen v § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách. Bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení upravuje vyhláška č. 505/2006 Sb.; příloha č. 1 k této vyhlášce upravuje určitý základní rámec, resp. vymezuje základní aktivity, které se při posuzování konkrétní základní životní potřeby hodnotí. Schopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti se hodnotí v přirozeném sociálním prostředí a s ohledem na věk fyzické osoby (§ 1 odst. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb.).

[29] Podle § 9 odst. 4 zákona o sociálních službách „[p]ři hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby se hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat základní životní potřeby; přitom se nepřihlíží k pomoci, dohledu nebo péči, která nevyplývá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.“ Dále podle § 9 odst. 5 téhož zákona „[p]ro 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.“ Podle § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb. pak „[z]a neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké, kdy i přes využívání zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využívání běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku nelze zvládnout životní potřebu v přijatelném standardu. Za neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje rovněž stav, kdy režim nařízený odborným lékařem poskytujícím specializované zdravotnické služby neumožňuje provádění základní životní potřeby v přijatelném standardu. Přijatelným standardem se rozumí zvládnutí základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý, a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby“, tj. pouze v určitém základním rozsahu, nikoliv v rozsahu, v jakém by si tyto potřeby posuzovaná osoba byla bývala schopna obstarávat v případě absence zdravotního postižení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 Ads 86/2014-40).

[30] Podle § 1 odst. 3 vyhlášky č. 505/2006 Sb. „[p]ři hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby se hodnotí a) tělesné struktury a b) tělesné funkce duševní, mentální, smyslové, oběhové, dechové, hematologické, imunologické, endokrinologické, metabolické,

zažívací, vylučovací neuromuskuloskeletální, včetně hrubé a jemné motoriky, a funkce hlasu, řeči a kůže, a to ve vztahu k rozsahu a tíži poruchy funkčních schopností.“ Konečně podle § 2 odst. 1 téže vyhlášky „[p]ři hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby se posuzuje, zda z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je rozsah duševních, mentálních, tělesných a smyslových funkčních schopností dostatečný k pravidelnému zvládnutí základní životní potřeby a zda je fyzická osoba schopna rozpoznat, provést a zkontrolovat správnost zvládnutí základní životní potřeby. Přitom se přihlíží k tomu, zda dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav trvale ovlivňuje funkční schopnosti, k výsledku rehabilitace a k adaptaci na zdravotní postižení.“

[31] Posudkový orgán musí vycházet z objektivně zjištěného zdravotního stavu žadatele o příspěvek (posuzované osoby). Obecná kritéria, jimiž se má posudkový orgán při hodnocení stupně závislosti žadatele o příspěvek řídit, jsou uvedena v zákoně o sociálních službách a ve vyhlášce č. 505/2006 Sb. (viz výše); bližší postup posudkového orgánu a konkrétní hodnotící parametry stanoví příslušná metodika (instrukce) náměstkyně pro řízení sekce sociálně pojistných systémů. Tato metodika musí být aplikována v souladu se smyslem a účelem příspěvku na péči ve smyslu § 7 a násl. zákona o sociálních službách. Podstatou správního řízení je pomocí hodnotících hledisek, která zohledňují širší sociální začlenění jedince (tj. úkony soběstačnosti, které zahrnují jak řadu úkonů péče o domácnost, tak především úkony, jejichž prostřednictvím se osoba sociálně začleňuje) zjistit, zda je posuzovaná osoba schopná zvládat základní životní potřeby samostatně (viz důvodová zpráva k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002 - 2006, částka 37).

[32] Posudkový orgán je pak povinen hodnotit funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost osoby zvládat základní životní potřeby. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu je hodnocení *funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu* pojmově širší než hodnocení pouhých *fyzických schopností* posuzované osoby zvládat určitou aktivitu, potažmo základní životní potřebu. Je však třeba dodat, že při hodnocení zvládnutí jednotlivých aktivit vymezených v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. bude nutné klást důraz na jiné schopnosti posuzované osoby (viz § 1 odst. 3 téže vyhlášky), a to s ohledem na projevy a další aspekty daného onemocnění ve vztahu k povaze hodnocené aktivity. Proto nelze učinit jednoznačný a paušální závěr o tom, že pro posuzování základní životní schopnosti mobilita a tělesná hygiena jsou prioritní toliko fyzické predispozice posuzované osoby. Tento závěr nelze dovodit ani ze zákona o sociálních službách ani z prováděcí vyhlášky.

[33] Výše uvedené potvrzuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která akcentuje, aby odůvodnění posudku bylo opřeno o zcela individuální poznatky týkající se funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého stavu účastníka řízení na jeho schopnost zvládat základní životní potřeby, nikoliv pouze o obecné negativní vymezení, že účastník řízení netrpí závažnějšími zdravotními postiženími, která by implikovala nezvládnutí uvedených základních životních potřeb (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2022, č. j. 1 Ads 482/2020-33). Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že jakákoli klasifikace ze své povahy skrze zobecnění zkresluje skutečnost a může tak být v určitých případech zavádějící, pokud rozhodující orgán vychází pouze z odborné klasifikace, ale nezohlední individuální okolnosti případu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27).

pokračování

[34] Krajský soud se neztotožnil se závěry posudkových komisí, dle nichž preventivní dohled či kontrola jiné osoby jsou pro posouzení věci bez dalšího nerozhodné, neboť tento závěr nemá oporu v zákoně. Vycházel přitom ze znění § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách, podle něhož *„[o]soba starší 18 let věku se 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 (...), a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.“*

[35] Výše citované ustanovení je nutné chápat tak, že osoba starší 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I, jestliže ke zvládnutí určitého počtu základních životních potřeb vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby, a to z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pokud je onemocnění žalobkyně takového charakteru, že není schopná jistě predikovat, zda se záchvat dostaví, či ne, ani v jaké intenzitě, přičemž s ohledem na četnost záchvatů (v dané věci 5-7krát denně) je pravděpodobnost vysoká, může být vhodné se činností, při nichž dochází k záchvatům a konsekventně k poraněním předem vyvarovat, nebo je vykonávat pod dohledem jiné osoby. Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu proto nelze *a priori* říci, že nutnost preventivního opatření (dohled či pomoc) je pro posouzení závislosti zcela a bez dalšího nepodstatná. Ostatně, jak vyplývá z dikce § 8 odst. 2 *in fine* zákona o sociálních službách, zákonodárce počítá s formou pomoci spočívající toliko v *dohledu* nad posuzovanou osobou, což lze považovat za formu preventivního opatření.

[36] Je však nutné zdůraznit, že potřeba dohledu, pomoci či péče jiné fyzické osoby musí vycházet z objektivně zjištěného zdravotního stavu a musí být reálná s ohledem na onemocnění žalobkyně. Jinak řečeno, potřeba asistence při zvládnutí základních životních potřeb nesmí být výsledkem subjektivního hodnocení, ale musí mít objektivně lékařské zdůvodnění. Soudu však nepřísluší hodnotit, zda tyto obavy reflektují objektivní zdravotní stav žalobkyně. Kvalifikovaným arbitrem je pouze příslušný posudkový orgán, který má povinnost se námitkami a tvrzeními žalobkyně zabývat, své závěry dostatečně odůvodnit a vyvrátit pochybnosti o tom, zda mají její obavy s ohledem na povahu jejího onemocnění reálný základ, nebo zda se jedná o její subjektivní hodnocení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Ads 262/2015-34, *mutatis mutandi*). Soud může závěry posudkové komise podrobit toliko testu přezkoumatelnosti; nemůže se však zabývat správností posudku z hlediska odborně medicínského (viz výše).

[37] Dále stěžovatel namítá nesprávný výklad § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. Z výkladu krajského soudu dle stěžovatele vyplývá, že nezvládnutí alespoň jedné z aktivit vede k nezvládnutí celé životní potřeby. Stěžovatel má však za to, že i přes nezvládnutí některých posudkově významných aktivit lze připustit zvládnutí životní potřeby jako celku, což vyplývá mj. z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2019, č. j. 16 Ad 82/2019-62.

[38] Podle § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. *„[p]okud 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.“*

[39] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013-32, plyne, že *„[p]ro hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby za účelem zjištění*

stupně závislosti osoby je v rámci aplikace posudkových kritérií stanovených v § 1 až § 2c vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění účinném od 1. 1. 2012 rozhodné nesplnění byť jen jedné z aktivit, které jsou pro schopnost zvládat určitou základní životní potřebu vymezeny v příloze k této vyhlášce, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Pokud z podkladů lékařského posudku vyplývá, že posuzovaná některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby nezvládá, a orgány lékařské posudkové služby přesto takovou základní životní potřebu považují za zvládanou, je jejich povinností tento závěr dostatečně a přesvědčivě odůvodnit.“ Navazující judikatura zdejšího soudu vychází z toho, že pro závěr o tom, že posuzovaná osoba nezvládá určitou základní životní potřebu postačí, pokud nezvládá jednu z aktivit, jež vyhláška č. 505/2006 Sb. stanoví pro příslušnou základní životní potřebu v příloze č. 1. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 4 Ads 495/2019-71, nebo ze dne 25. 4. 2019, č. j. 8 Ads 271/2018-34). Opačný přístup by měl představovat výjimku z uvedeného pravidla a posudkový orgán by v takovém případě měl přesvědčivě vysvětlit své úvahy a uvést konkrétní okolnosti, které ho k takovému závěru vedly.

[40] Jestliže v řízení o příspěvku na péči vzniknou pochybnosti o tom, zda je posuzovaná osoba schopná zvládat určité dílčí aktivity základní životní potřeby, nepostačí pro zachování úplnosti, správnosti a přesvědčivosti posudku tyto pochybnosti rozptýlit paušálním tvrzením, že příslušnou základní životní potřebu posuzovaná zvládá; naopak je nutné se detailně zabývat spornými dílčími aktivitami a doložit na zjištěném skutkovém stavu, zvládá-li je posuzovaná osoba v přijatelném standardu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27). Nejvyšší správní soud proto apeluje na striktní výklad § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb., neboť v opačném případě by mohl být popřen úmysl zákonodárce prostřednictvím základních kritérií, která mají svůj předobraz ve zvládání všedních životních situací, zjistit stupeň soběstačnosti a samostatnosti posuzované osoby. Tomu odpovídá též historický výklad. Dle důvodové zprávy k zákonu o sociálních službách „[z] hlediska posuzování schopnosti zvládat jednotlivé úkony je stěžejní zásada, že nepostačuje částečné zvládnutí úkonu. Vzhledem k tomu, že za jeden úkon se v některých případech považuje více rovnocenných činností (např. oblékání, svlékání, obouvání, zouvání), již nezvládnutí jedné z uvedených činností bude hodnoceno jako úkon, který není osoba schopna zvládnout.“

[41] Z tohoto důvodu je nutné odmítnout výklad Krajského soudu v Plzni vyslovený v rozsudku ze dne 30. září 2019, č. j. 16 Ad 82/2019-62, podle jehož logiky by pro učinění závěru o schopnosti zvládat základní životní potřebu stačilo, aby posuzovaná osoba zvládla toliko jednu aktivitu vymezenou v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. Tento závěr je v přímém rozporu se zněním zákonného ustanovení a nelze jej dovodit gramatickým, teleologickým ani historickým výkladem.

[42] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poukazuje na § 14 odst. 4 zákona o sociálních službách, dle něhož „[z]měnil-li se skutečnosti rozhodné pro výši příspěvku tak, že příspěvek má být snížen, provede se snížení příspěvku od prvního dne kalendářního měsíce, následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí o snížení příspěvku“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 10. 2023, č. j. 9 Ads 84/2022-18, zdůraznil, že součástí rozhodnutí správního orgánu musí být rovněž úvahy vysvětlující právě aplikaci § 14 odst. 4 citovaného zákona, tedy odpovídající vysvětlení změny skutečností rozhodných pro

pokračování

určení výše příspěvku. Ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že skutečností vedoucí ke změně posouzení stupně závislosti žadatele o příspěvek na péči mohou nepochybně vyplynout z nového posouzení zdravotního stavu posuzované osoby. K tomu Nejvyšší správní soud nyní dodává, že změnu posouzení může rovněž zapříčinit změna metodiky, která je pro posudkový orgán závazná. I v takovém případě je však posudkový orgán povinen „*popsat, z jakých důvodů posuzovaná osoba dříve neovládala konkrétní základní životní potřeby, co se ve vztahu ke zvládnutí těchto životních potřeb změnilo, a z jakých důvodů nyní posuzovaná osoba samostatně neovládá jiné, resp. dříve nezvládané základní životní potřeby zvládá*“ (viz bod [21] citovaného rozsudku; popř. srov rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2023, č. j. 9 Ads 84/2022-18, bod [24]). Pokud tedy krajský soud nesouhlasí s novým hodnocením zdravotního stavu žalobkyně oproti předchozím obdobím, měl by se zabývat tím, zda má tato změna objektivní příčinu a zda je posudkovým orgánem dostatečně vysvětlena. Jak ale bylo zdůrazněno výše, svůj nesouhlas se závěry posudkových komisí, potažmo stěžovatele, nemůže vyjádřit tím způsobem, že si zvládnutí konkrétní životní potřeby posoudí sám.

[43] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je krajský soud vázán právním názorem výše vysloveným. V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

Poučení:

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

V Brně dne 14. listopadu 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu