



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Richardem Galisem ve věci

žalobce: **V. M.**
bytem X
zastoupený opatrovnící L. M.
bytem X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2023, č. j. MPSV-2023/191867-912,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2023, č. j. MPSV-2023/191867-912, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 166 Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Příbrami (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 20. 1. 2023, č. j. 5242/2023/KLA, SED (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) zamítl žalobcův návrh na zvýšení příspěvku na péči od května 2022 a současně od února 2022 snížil příspěvek na péči z 12 800 Kč na 4 400 Kč měsíčně. V odůvodnění s odkazem na posouzení posudkové lékařky Okresní správy sociálního zabezpečení uzavřel, že žalobce nebyl schopen od února 2023 zvládat celkem pět základních životních potřeb:

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

orientace, komunikace, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Proto je považován za osobu závislou na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost).

2. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění citoval posudek posudkové komise žalovaného ze dne 29. 6. 2023, podle kterého žalobce od 19. 5. 2022 z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu samostatně nezvládal celkem pět základních životních potřeb: orientace, komunikace, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Žalovaný konstatoval, že posudek shledává úplným, objektivním a přesvědčivým. K žalobcově vyjádření k podkladům rozhodnutí žalovaný odkázal na § 16a odst. 6 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Posudková komise zaslala žalobci výzvu, ve které byla stanovena lhůta k doložení podkladů do 14. 4. 2023. K podkladům předloženým po uplynutí této lhůty se nepřihlíží. Posudek byl vypracován dne 29. 6. 2023 a žalobcovo vyjádření bylo žalovanému doručeno dne 25. 8. 2023.
3. Z posudku posudkové komise ze dne 29. 6. 2023 plyne, že žalobce ani jeho opatrovnice nebyli přítomni jednání. Posudková komise vycházela z posudkového spisu Okresní správy sociálního zabezpečení, spisu žalovaného, sociálního šetření ze dne 8. 7. 2022 a odvolání včetně lékařské zprávy psychiatra MUDr. U. ze dne 15. 2. 2023. U žalobce diagnostikovala těžkou psychomotorickou retardaci (imbecilita), pro kterou byl omezen ve svéprávnosti; poruchy chování; inkontinenci moči; stav po sepsi s meningitidou; stav po pneumonii; stav po operaci vrozeného glaukomu; a stav po sériové fraktuře žeber, fraktuře pravého humeru a mozkové komoci. Posudková komise konstatovala, že u žalobce jsou dominující obtíže dané těžkou mentální retardací a poruchami chování. Posléze posudková komise citovala lékařskou zprávu praktické lékařky ze dne 12. 10. 2022, lékařskou zprávu MUDr. U. ze dne 2. 8. 2022 a záznam o sociálním šetření. V návaznosti na to uvedla, že jako samostatně nezvládané hodnotí základní životní potřeby orientace, komunikace, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Ostatní základní životní potřeby vyhodnotila jako zvládané. Vzhledem k doloženému zdravotnímu stavu „posuzované“ (pozn. soudu – zřejmě míněn žalobce) nebyl shledán důvod hodnotit tyto potřeby jako nezvládané. Výsledek posouzení posudkové komise byl podle ní v souladu s doloženými lékařskými nálezy, „rámcově“ koreloval též s výstupy ze sociálního šetření a posudková komise se vypořádala s odvolacími námitkami „posuzované“. Posudková komise tedy dospěla k závěru, že žalobce byl od 19. 5. 2022 i k datu jednání osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost). Platnost posudku stanovila trvale.

Žaloba

4. Žalobce namítá, že posudky Okresní správy sociálního zabezpečení a posudkové komise žalovaného jsou nesprávné. Na jednání posudkové komise byl spolu se svou opatrovnící (matkou) přizván. Žalobce však nemůže cestovat jakýmkoliv dopravním prostředkem, kde se vyskytuje větší počet osob (je velmi neklidný, mohl by se chovat neadekvátně a být vykázan nebo dostat záchvat). Nikdo z rodiny zrovna nemohl žalobce a opatrovnici odvézt autem do Prahy. Žalobce a opatrovnice se z jednání telefonicky omluvili navzdory tomu, co se uvádí v posudku.
5. Žalobce dále poukazuje na to, že se vyjádřil k podkladům rozhodnutí, včetně posudku posudkové komise. Trpí těžkou mentální retardací. Nerozumí dotazům, nekomunikuje, není orientován místem, časem ani osobou a intelekt a paměť má výrazně ovlivněný těžkou

mentální retardací. Tento handicap má od dětství a potřebuje stálý dohled a pomoc. Jde o neléčitelný stav, který se naopak s věkem zhoršuje. Žalobce do roku 2022 pobíral příspěvek na péči pro stupeň III závislosti (těžká závislost). Není tedy možné, aby v předchozích letech nezvládal sedm nebo osm základních životních potřeb a nyní jen pět. V roce 2022 žalobce požádal (na základě doporučení psychiatra) o zvýšení příspěvku na péči, neboť má za to, že je závislý ve stupni IV (úplná závislost).

6. Žalobce se domnívá, že nezvládá další čtyři základní životní potřeby.
7. Není schopen stravování, neboť opatrovnice mu musí kompletně připravit stravu. Žalobce si nemůže nic namazat, řezat ani krájet. Opatrovnice musí dohlížet na to, aby se najedl. V záznamu ze sociálního šetření je výslovně zmíněno, že opatrovnice připravuje žalobci stravu.
8. Žalobce dále nezvládá oblékání a obouvání, neboť není orientovaný a nepozná, jaké je roční období či zda je ráno nebo večer. Opatrovnice mu musí připravit vhodné oblečení a dohlédnout, aby si ho oblékl. S některým druhem oblečení mu musí opatrovnice pomoci. Boty si sice je schopen obout, ale častokrát obráceně. Neumí si zavázat tkaničky nebo utáhnout jiný typ zapínání. V záznamu ze sociálního šetření je potvrzeno, že opatrovnice musí žalobci připravovat oblečení a pobízet ho, aby se oblékl, popř. mu i pomoci.
9. Žalobce ani nezvládá tělesnou hygienu. V záznamu ze sociálního šetření se uvádí, že ho nezajímá a musí být stále upozorňován, aby se umyl, otřel si obličej po jídle atd. S koupáním ve vaně mu také pomáhá opatrovnice nebo bratři. Opatrovnice ho musí pobízet a dohlížet na vykonávání tělesné hygieny, protože žalobce nechápe její smysl a je mu nepříjemná.
10. Žalobce konečně není schopen samostatně vykonávat fyziologickou potřebu. Používá plenkové kalhotky, neboť trpí inkontinencí (což plyne z lékařské zprávy MUDr. U.). Na toaletu si dojde, když ho opatrovnice vybídne. Musí mu pomáhat s používáním WC a hygienických pomůcek.
11. Žalobce shrnuje, že posudkoví lékaři vůbec nevzali v úvahu, že žalobce výše uvedené základní životní potřeby nekonává zcela sám, ale s pomocí opatrovnice, pod jejím dohledem a za neustálého pobízení.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření navrhuje zamítnutí žaloby. Shrnuje průběh správního řízení a napadeného rozhodnutí. K samotné žalobě pak rekapituluje obsah záznamu ze sociálního šetření. Poukazuje na to, že žalobce nemá žádné omezení v oblasti mobility. Sám se nají, napije a je schopen si vzít potraviny. Není třeba dokrmování. Na toaletu si dojde a očištění provede. V oblastech mobility a hygieny je třeba toliko slovního vedení. Žalobcův zdravotní stav byl objektivně posouzen, byly vzaty v úvahu veškeré lékařské zprávy a členkou komise byla i lékařka z oboru psychiatrie. Pro nezvládání dalších základních životních potřeb nebyl shledán medicínsky objektivní důvod.

Repliká

13. Žalobce v replice uvádí, že zpráva praktické lékařky ze dne 12. 10. 2022 nebyla odborně sepsaná, a proto je nedostačující. Žalobce je registrován v ordinaci, kde se každý rok i během týdne mění lékaři, takže nemohou své pacienty znát. Jsou navíc často cizí národnosti, a tak neumí vyplňovat formuláře pro posudkové účely. To platí i pro psychiatra MUDr. U. V dubnu 2023 se žalobci podařilo najít psychiatra české národnosti MUDr. M. H. Z toho

důvodu žalobce doložil jeho zprávu až v srpnu 2023. Oba psychiatři shodně uvedli, že žalobce trpí těžkou mentální retardací. Členkou posudkové komise byla i lékařka z oboru psychiatrie, která musela vědět, že se jedná o vrozenou poruchu intelektu, u které nelze předpokládat zlepšení, neboť jde o trvalé poškození mozku.

Posouzení věci

14. Soud poté, co ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, že je věcně i místně příslušným soudem a že napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Soud přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání napadeného rozhodnutí. Ve věci rozhodl bez jednání, neboť byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobce navíc s takovým postupem souhlasil a souhlas žalovaného se předpokládá (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
15. Podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách má nárok na příspěvek na péči 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 [...].
16. Podle § 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.
17. Podle § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení orgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu podle § 4 odst. 2 a § 8 stanoví lhůtu, ve které posuzovaná fyzická osoba může předložit podklady k posouzení svého zdravotního stavu podle § 4 odst. 2 a § 8; tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů ode dne doručení výzvy k předložení těchto podkladů. Orgán sociálního zabezpečení může zmeškání stanovené lhůty prominout; proti rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty není odvolání přípustné a toto rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu. K podkladům předloženým po uplynutí stanovené lhůty se nepřihlíží.
18. Žalobce především nesouhlasí s hodnocením zvládání čtyř základních životních potřeb (stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena a výkon fyziologické potřeby) ze strany posudkové komise. Namítá, že se již v tomto ohledu vyjádřil k podkladům napadeného rozhodnutí.
19. Z obsahu správního spisu plyne, že žalobce ve vyjádření k podkladům rozhodnutí skutečně vznášel obdobné námitky jako v žalobě. Namítal, že se jeho zdravotní stav nezlepšil a při jeho diagnóze to ani není možné. Shodně jako v žalobě dále tvrdil, že nezvládá základní

životní potřeby stravování (opatrovnice mu musí kompletně připravit stravu a dohlédnout, aby se najedl), oblékání a obouvání (žalobce neví, jaké oblečení je vhodné, jak se má obléknout a opatrovnice mu ho musí připravit a dohlédnout, aby si ho oblékl), tělesná hygiena (bez důrazných pobídek by tělesnou hygienu sám nevykonával, opatrovnice ho musí hlídat a pomáhat mu s koupáním) a výkon fyziologické potřeby (žalobce sám nechodí na toaletu a používá plenkové kalhotky, což musí opatrovnice hlídat). Žalobce též poukazoval na zjištění ze sociálního šetření a předložil lékařskou zprávu MUDr. M. H. ze dne 30. 5. 2023.

20. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k těmto námitkám uvedl, že lhůta stanovená k předložení podkladů k posouzení zdravotního stavu představuje časový rámec, v němž může posuzovaná osoba dokládat lékařská vyšetření, vyjádření nebo potvrzení o zdravotním stavu. Časový rámec pro koncentraci podkladů k posouzení zdravotního stavu je ukončen nejpozději v okamžiku vypracování posudku, a proto již fakticky nelze zmeškání lhůty prominout. Dále žalovaný odkázal na § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, podle nějž se nepřihlíží k podkladům předloženým po uplynutí stanovené lhůty. Konstatoval, že žalobcovo vyjádření mu bylo doručeno až po uplynutí lhůty, kterou pro předložení podkladů stanovila posudková komise, a až po vypracování posudku.
21. Žalovaný se tedy žalobcovým vyjádřením k podkladům rozhodnutí věcně nezabýval, což odůvodnil odkazem na § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. S takovým postupem nelze souhlasit.
22. Povinností žalovaného podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je v odůvodnění rozhodnutí mj. uvést, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí (viz též např. bod 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu, dále jen „NSS“ ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 Ads 295/2016 – 44). To se týká i hodnocení posudku posudkové komise. Odborné závěry, které jsou v posudku vysloveny, nemohou být přezkoumávány ze strany správních orgánů či soudů, neboť ty k takovému posouzení nedisponují potřebnými znalostmi. Správní orgány jsou však povinny podrobit posudek testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Ads 80/2016 – 22). K závěru o úplnosti a přesvědčivosti posudku přitom žalovaný může dospět jen tehdy, pokud se posudková komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, *především pak s těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči* (viz bod 24 rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2014, č. j. 6 Ads 83/2014 – 80). Zjistí-li žalovaný, že posudková komise postavila své hodnocení na rozporných základech, aniž by rozpory odstranila či vysvětlila, je jeho povinností žádat doplnění posudku (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25).
23. Podle § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení Ministerstvo práce a sociálních věcí zřizuje posudkové komise za účelem posouzení zdravotního stavu občanů v odvolacím správním řízení. Podobně § 8 odst. 1 tohoto zákona stanoví, že okresní správy sociálního zabezpečení, resp. Česká správa sociálního zabezpečení posuzují zdravotní stav fyzických osob pro účely sociálního zabezpečení a poskytnutí dávek (od 1. 1. 2024 Institut posuzování zdravotního stavu). Celý § 16a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se pak věcně týká právě posuzování zdravotního stavu ze strany posudkových komisí či správ sociálního zabezpečení, které jsou v jednotlivých odstavcích nazývány jako „*orgány sociálního zabezpečení příslušné k posouzení zdravotního stavu podle § 4 odst. 2 a § 8*“. Postupně tedy upravuje ustanovení správního řádu použitelná pro vydávání posudku (odst.

1), lhůtu k jeho vydání a doručování (odst. 2 a 3), oprávnění vůči posuzované osobě a následky odepření součinnosti (odst. 4 a 7) či přítomnost posuzované osoby při posouzení jejího zdravotního stavu (odst. 5).

24. Odstavec šestý § 16a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v tom není výjimkou. Věta první konkrétně zní: „**[o]rgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu podle § 4 odst. 2 a § 8 stanoví lhůtu, ve které posuzovaná fyzická osoba může předložit podklady k posouzení svého zdravotního stavu podle § 4 odst. 2 a § 8**“ (zvýraznění přidal soud). Je tedy zřejmé, že i tento odstavec se dle svého výslovného znění týká (pouze) postupu při posuzování zdravotního stavu posudkovými komisemi podle § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení či správami sociálního zabezpečení podle § 8 tohoto zákona. Totéž platí i pro větu poslední, dle které se nepřihlíží k podkladům předloženým po uplynutí stanovené lhůty, neboť je systematicky zařazena do stejného odstavce. Věta poslední zde věcně navazuje na větu první tím, že upravuje následek za nedodržení lhůty stanovené posudkovou komisí či správou sociálního zabezpečení právě za účelem předložení podkladů k posouzení zdravotního stavu.
25. Ze shora citovaného jazykového vyjádření § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení i systematiky celého § 16a a provázanosti s § 4 odst. 2 a § 8 téhož zákona lze tedy dovodit, že lhůta pro předložení podkladů k posuzování zdravotního stavu podle § 16a odst. 6 tohoto zákona, jakož i následek jejího nedodržení v podobě nepřihlížení k opožděně předloženým podkladům, se uplatní jen pro posudkovou komisi či správu sociálního zabezpečení a pouze v rámci postupu při posuzování zdravotního stavu podle § 4 odst. 2 a § 8 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Naopak pro rozhodování žalovaného v odvolacím řízení (či obecně jiného orgánu rozhodujícího ve věci podmíněné posouzením zdravotního stavu) nepředstavuje žádné omezení z hlediska přihlížení k podkladům předloženým po jejím uplynutí.
26. Tento závěr částečně podporuje i důvodová zpráva k zákonu č. 423/2022 Sb. (dostupná na <https://www.psp.cz/>), jímž byl § 16a odst. 6 vložen do zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Podává se z ní, že cílem zavedení zásady koncentrace řízení „**při posuzování zdravotního stavu pro účely sociálního zabezpečení (tj. posuzování na OSSZ, ČSSZ a PK MPSV)**“ je „**napomoci správnímu orgánu k vyřízení žádosti v zákonné lhůtě**“ (zvýraznění přidal soud). Důvodová zpráva tedy jasně uvádí, že koncentrace podle nového § 16a odst. 6 se týká posuzování zdravotního stavu příslušnými orgány, tj. správami sociálního zabezpečení a posudkovou komisí žalovaného. Rozlišuje mezi těmito orgány a správním orgánem vedoucím řízení o žádosti, pro něž má koncentrace toliko zprostředkovaný význam v tom smyslu, že urychlí jeho rozhodování. Soud připouští, že v důvodové zprávě se současně uvádí, že „**správní orgán, který řízení o žádosti vede, není odborně erudován ke zhodnocení zdravotního stavu posuzované osoby, a proto je nezbytné, aby již orgán provádějící posuzování zdravotního stavu měl k dispozici veškeré podklady potřebné pro řádné zjištění zdravotního stavu posuzované osoby v souladu s § 3 správního řádu**“. To lze chápat i tak, že úmyslem zákonodárce bylo koncentrovat předkládání podkladů o zdravotním stavu i pro účely správního řízení. Tento záměr se ale zjevně nepromítl do systematického zařazení a jazykového znění § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jak bylo výše uvedeno. V rámci speciálních pravidel pro správní řízení podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (tj. část šestá tohoto zákona) totiž nedošlo k žádné změně.

27. Soud na okraj poznamenává, že úprava § 16a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se aplikuje nejen ve správním řízení, ale i ve správním soudnictvím, přezkoumává-li soud např. rozhodnutí ve věcech invalidních důchodů. I v tom případě totiž soud zpravidla vyžaduje posudek posudkové komise v souladu s § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Pokud by se tedy koncentrace upravená v § 16a odst. 6 tohoto zákona měla použít i mimo rámec posuzování zdravotního stavu, znamenalo by to, že ani v řízení před soudem by žalobce v návaznosti na posudek nemohl předkládat žádné nové podklady o svém zdravotním stavu (a tím pádem posudek jakkoliv odborně zpochybňovat, viz níže). Takový záměr zákonodárce nelze dovodit ani ze shora citovaných pasáží důvodové zprávy.
28. Ustanovení § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení tedy nijak nemodifikuje povinnost správního orgánu vypořádat se v odůvodnění rozhodnutí s vyjádřením účastníka k podkladům rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu) a hodnotit jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost posudku posudkové komise (viz judikatura citovaná výše). Přitom musí vzít v potaz i námitky účastníka proti posudku obsažené v tomto vyjádření. Smyslem stanovení lhůty k předkládání podkladů k posouzení zdravotního stavu je toliko zajistit jejich úplnost pro vypracování posudku posudkovou komisí (či jiným orgánem příslušným k posouzení zdravotního stavu). Nemá za cíl upřít účastníkovi řízení možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu včetně práva na vypořádání tohoto vyjádření.
29. Soud připomíná, že posudek posudkové komise je stěžejním důkazem v řízeních podmíněných posouzením zdravotního stavu účastníka (viz např. bod 30 rozsudku NSS ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015 – 27). Není tak vyloučeno, že účastník bude ve vyjádření předkládat i kvalifikovanou (odbornou) polemiku se závěry posudku, která bude zpravidla doložena dalšími lékařskými zprávami či jinými podklady týkajícími se posouzení zdravotního stavu (např. odborným stanoviskem nebo znaleckým posudkem). V takovém případě je na žalovaném, aby vyhodnotil, zda k vypořádání námitek potřebuje odborné znalosti, a případně si vyžádal doplnění posudku ze strany posudkové komise. Vždy ale musí zdůvodnit, proč – i ve světle vyjádření účastníka k podkladům rozhodnutí – považuje posudek posudkové komise za jednoznačný, úplný a přesvědčivý. Nemůže účastníkovy námitky a k nim doložené nové podklady týkající se posouzení zdravotního stavu paušálně odmítnout s odkazem na koncentraci podle § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.
30. Soud zdůrazňuje, že výše uvedené nic nemění na zákonné koncentraci odvolacího řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu, která umožňuje, aby odvolací správní orgán nepřihlížel k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů uplatněným v průběhu odvolacího řízení, ledaže je účastník nemohl uplatnit dříve. O tu se však žalovaný v napadeném rozhodnutí neopírá.
31. Lze shrnout, že lhůta stanovená k předložení podkladů k posouzení zdravotního stavu podle § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se vztahuje jen na postup při posuzování zdravotního stavu posudkovou komisí žalovaného, okresními správami sociálního zabezpečení a Českou správou sociálního zabezpečení (od 1. 1. 2024 Institutem posuzování zdravotního stavu). Její uplynutí nebránilo žalovanému v tom, aby přihlédl k později uplatněným námitkám a vyjádřením žalobce, včetně nově předložených podkladů týkajících se zdravotního stavu. Naopak byl povinen je vypořádat podle § 68 odst. 3 správního řádu.

32. V projednávané věci tedy žalovaný pochybil, neboť se žalobcovým vyjádřením k podkladům rozhodnutí vůbec věcně nezabýval s odůvodněním, že bylo doručeno až po uplynutí lhůty podle § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Převážná část námitek nadto s nově předloženou lékařskou zprávou vůbec nesouvisela. Skutečnost, že žalobce trpí těžkou mentální retardací, již byla zřejmá z dříve doložených lékařských zpráv a vycházela z ní i posudková komise ve svém posudku. Žalobce především poukazoval na to, že se jedná o trvalou diagnózu, u které nemůže nastat zlepšení a žádal vysvětlení, jak je možné, že dle posudkové komise najednou zvládá více základních životních potřeb než dříve. Stejně tak u jednotlivých základních životních potřeb žalobce zejména argumentoval zjištěními ze sociálního šetření a tvrdil, že ve skutečnosti nezvládá i další aktivity v rámci těchto základních životních potřeb. Tím spíše nebyl jakýkoliv důvod k těmto námitkám nepřihlížet. Způsob, jakým se s nimi žalovaný vypořádal, je o to více zarážející za situace, kdy předtím připisem ze dne 31. 7. 2023 vyzval žalobce, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí. Žalovaný tedy (až po uplynutí lhůty podle § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) nejprve sám žalobce vyzval, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí, aby jeho vyjádření obratem v napadeném rozhodnutí označil za opožděné.
33. Soud dodává, že v projednávané věci nemá závěr žalovaného o tom, že uplynula lhůta stanovená posudkovou komisí podle § 16a odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ani oporu ve správním spise. V posudku posudkové komise se sice uvádí, že lhůta k doložení podkladů v zaslané výzvě uplynula dne 14. 4. 2023, avšak samotná výzva, natož doklad o jejím odeslání a doručení ve spise není založen.
34. Jelikož se žalovaný v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu nevypořádal s žalobcovým vyjádřením k podkladům rozhodnutí, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato nepřezkoumatelnost soudu brání v tom, aby se věcně zabýval žalobními body, neboť žalobní argumentace se prakticky překrývá s námitkami uplatněnými ve vyjádření k podkladům rozhodnutí. Soud proto musí k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí přihlídnout i bez námítky (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, č. 2288/2011 Sb. NSS).
35. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí brání soudu i v tom, aby se zabýval námitkou, že se žalobce neúčastnil jednání před posudkovou komisí. Obecně platí, že posudková komise nemá povinnost přizvat posuzovanou osobu k jednání. Osobní vyšetření posuzované osoby je považováno toliko za efektivní prostředek pro odstraňování rozporů mezi závěry jednotlivých zdravotních posudků (viz rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2022, č. j. 9 Ads 57/2021 – 31). Fakultativnost osobní účasti posuzované osoby při jednání posudkové komise plyne i z § 16a odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, dle něž posudková komise „*může určit*“, v kterých případech je přítomnost posuzované fyzické osoby při posouzení potřebná. Rozhodující je tedy vždy jen to, zda posudek – i když byl vypracován v nepřítomnosti posuzované osoby – ob stojí v testu jednoznačnosti, přesvědčivosti a úplnosti. To ale soud nyní nemůže definitivně posoudit, neboť žalovaný žalobcovy námitky proti posudku nevypořádal.
36. Jen nad rámec soud nicméně dodává, že posudek posudkové komise se jeví jako nepřesvědčivý. Jeho obsahem jsou v podstatě jen citace lékařských zpráv a záznamu ze sociálního šetření. Neobsahuje žádné vlastní vyhodnocení jednotlivých základních životních potřeb (zejména těch nezvládaných) mimo strohé a zcela obecné konstatování, že s ohledem na doložený zdravotní stav „*posuzované*“ nebyl shledán důvod hodnotit základní životní potřeby mobilita, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena a výkon fyziologické

potřeby jako nezvládané. Takto generické odůvodnění by bylo použitelné pro jakýkoliv jiný případ. Není z něj patrná žádná přezkoumatelná úvaha, která by osvětlovala, jak se posudková komise vypořádala s relevantními podklady a dospěla k závěru o zvládání těchto pěti základních životních potřeb.

37. Řada z žalobních námitek přitom poukazuje na skutečnosti zjištěné při sociálním šetření či plynoucí z jiných podkladů, které nasvědčují nezvládání dané základní životní potřeby, aniž by se s nimi posudková komise vypořádala (resp. je „odbyla“ větou, že výsledek jejího posouzení „*rámcově*“ koreluje s výstupy ze sociálního šetření). V záznamu ze sociálního šetření se např. ke stravování uvádí, že žalobce si sice podá jídlo z lednice, ale nezvládne si ho ohřát a jen stojí a kouká. K oblékání a obouvání je uvedeno, že mu veškeré oblečení připravuje rodina. Žalobce se sice obléká sám, ale většinu si obleče obráceně nebo si vrství několik částí na sebe. Nosí stále stejné oblečení. Tkaničky se nenaučil zavázat a boty si nazouvá různě. Ohledně tělesné hygieny ze záznamu plyne, že se žalobce musí upozorňovat na mytí jako malé dítě. Pokud už si dojde do koupelny, pustí si vodu a stejně se nemyje. Nad mytím se také musí dohlížet, sám by to nezvládl, protože je mu to jedno. Ohledně výkonu fyziologické potřeby se pak v záznamu sice uvádí, že žalobce nemusí používat žádné hygienické pomůcky, avšak sama posudková komise v diagnostickém souhrnu konstatuje, že žalobce trpí inkontinencí moči – což je ve vzájemném rozporu.
38. Soud připomíná, že podle § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen „*prováděcí vyhláška*“), musí být žalobce schopen zvládnout životní potřebu v *přijatelném* standardu, kterým se rozumí zvládání 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*. Za běžný a obvyklý standard lze těžko považovat stravování pouze studeným jídlem (žalobce si je nedovede ohřát), oblékání stále stejného oblečení, navíc obráceně či v několika vrstvách a neschopnost si zavázat tkaničky. Schopnost vrstvit oblečení a rozeznat rub a líc či se obouvat jsou kromě toho aktivitami, jejichž nezvládání samo o sobě vede k nezvládání základní životní potřeby oblékání a obouvání (viz § 2a ve spojení s přílohou č. 1 prováděcí vyhlášky). Podle § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky dále musí být posuzovaná osoba i schopna *rozpoznat a zkontrolovat správnost* zvládnutí základní životní potřeby, nejen ji provést. Pokud tedy opatrovnice skutečně musí žalobci připravovat oblečení či ho pobízet k mytí a kontrolovat jej při tom, lze pochybovat o tom, zda jsou tato kritéria splněna. Soud též znova upozorňuje na to, že posudková komise nesmí postavit svůj posudek na rozporných podkladech, aniž by rozpory sama odstranila nebo vysvětlila (zde zjevný rozpor mezi lékařskou diagnózou inkontinence a záznamem ze sociálního šetření, dle něž žalobce nepoužívá hygienické pomůcky). V takovém případě je žalovaný povinen žádat doplnění posudku (viz již citovaný rozsudek NSS č. j. 6 Ads 17/2013 – 25).
39. Žalobními body obsaženými v replice se soud v souladu s § 71 odst. 2 větou třetí s. ř. s. nezabýval, neboť replika byla soudu doručena až po uplynutí lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.

Závěr a náklady řízení

40. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí prvním výrokem zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž je vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.)

41. V dalším řízení žalovaný věcně a přezkoumatelně vypořádá námitky, které žalobce uplatnil ve vyjádření k podkladům rozhodnutí. Přihlédne i k nově doložené lékařské zprávě MUDr. H. Bude se tedy zabývat zejména tím, zda žalobcova diagnóza (těžká mentální retardace) skutečně vylučuje jakékoliv zlepšení, a případně i tím, zda a z jakých důvodů je možné, aby nyní zvládal vyšší počet základních životních potřeb než dříve. Případný odklon od předchozího (zejm. posudkového) hodnocení musí u každé základní životní potřeby podrobně zdůvodnit, a to především v případě, že by se žalobcův zdravotní stav žádným podstatným způsobem nezměnil. Dále se žalovaný v souladu s požadavky zákona o sociálních službách a prováděcí vyhlášky (především § 1 odst. 4, § 2 odst. 1 a § 2a této vyhlášky) vypořádá s dílčími námitkami k jednotlivým základním životním potřebám (stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena a výkon fyziologické potřeby), zejména se zjištěními ze sociálního šetření a rozpory mezi těmito zjištěními a lékařskými zprávami. Neopomene se zabývat námitkou, že žalobce potřebuje stálý dohled a dopomoc při zvládání těchto potřeb. Posoudí také (prostřednictvím posudkové komise), zda je nutné, aby žalobce byl osobně vyšetřen posudkovou komisí za účelem odstranění rozporů mezi jednotlivými podklady.
42. Soud neprovedl žalobcem navržené důkazy, neboť veškeré podstatné skutečnosti vyplynuly z obsahu správního spisu. Dvě lékařské zprávy MUDr. H. přiložené k replice nebyly relevantní, neboť soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a žalobními body se tak věcně nemohl zabývat. Listiny předložené spolu s žalobou (posudek posudkové komise, vyrozumění o pokračování řízení, žalobcovo vyjádření k podkladům rozhodnutí a napadené rozhodnutí) jsou součástí správního spisu, jenž měl soud k dispozici a vycházel z něj. Seznámení se s obsahem správního spisu nevyžaduje provádění dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
43. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, náleží plná náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení ve výši 166 Kč, které představují náklady na poštovné za podání žaloby a repliky (87 Kč a 79 Kč). Jiné náklady řízení z obsahu soudního spisu neplynou a žalobce je ani netvrdil.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-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.

Praha 31. ledna 2024

Richard Galis, v. r.
samosoudce