



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **M. L.**, narozený dne X
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Lubomírem Müllerem
sídlem Symfonická 1496/9, 158 00 Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2022, č. j. MPSV-2022/179673-911,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 6. 10. 2022, č. j. MPSV-2022/179673-911, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 146 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Lubomíra Müllera, advokáta se sídlem Symfonická 1496/9, 158 00 Praha.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/204 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů změněno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 28. 3. 2022, č. j. 8728/2022/AAB (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že žalobci byl podle ustanovení § 7 a v souladu s ustanoveními § 4 odst. 1, § 8, § 9, § 11, § 13 a § 14 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních

službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o sociální službách**“) snížen příspěvek na péči z 12 800 Kč na 4 400 Kč měsíčně od dubna 2022.

2. Prvostupňovým rozhodnutím snížil správní orgán prvního stupně žalobci příspěvek na péči z 12 800 Kč na 880 Kč měsíčně, a to od dubna 2022.

II. Žaloba a její podstatný obsah

3. Žalobce nejprve v podané žalobě zmínil, že je od narození X, stručně zrekapituloval průběh předchozího řízení a uvedl, že proti napadenému rozhodnutí podává žalobu kvůli nesprávnému vyhodnocení svého zdravotního stavu. Následně podotkl, že souhlasí s posouzením, že není schopen zvládat tyto základní životní potřeby: orientace, stravování, oblékání a obouvání, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Naproti tomu však vyjádřil nesouhlas s tím, že nebylo shledáno, že nezvládá další základní životní potřeby, a to mobilitu, komunikaci, tělesnou hygienu a výkon fyziologické potřeby.
4. S odkazem na přílohu č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 505/2006 Sb.“) žalobce podotkl, že pro zvládání základní životní potřeby mobilita musí být schopen vidět nerovný povrch, dveře, schody nebo dopravní prostředek (a v případě hromadné dopravy i jeho označení). Mobilita tak podle něj souvisí i s potřebnou zrakovou podporou a její nezvládání není navázáno jen na motorické postižení. K základní životní potřebě komunikace opět odkázal na přílohu č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. a poznamenal, že pro její zvládání je také třeba schopnost vidět obrazové symboly nebo běžné komunikační prostředky. Ohledně základní životní potřeby tělesné hygieny uvedl, že ke zvládání této základní životní potřeby je třeba schopnost vidět hygienické zařízení (zvláště mimo domácí prostředí), mýdlo a osušku, hřeben, zubní kartáček, zubní pasu či holicí strojek. Tělesnou hygienu je tedy možné samostatně udržovat jen s potřebnou zrakovou podporou. Co se týče výkonu fyziologické potřeby, poukázal žalobce na to, že pro její zvládání je rovněž nutné vidět, kde se nachází WC (zejména v cizím prostředí), prostředky k provedení očisty nebo hygienické pomůcky. Zraková podpora je proto nezbytná.
5. Taktéž žalobce zmínil, že dle jeho názoru není třeba dokládat další lékařské zprávy, když jeho X byla jednoznačně a bez jakýchkoliv pochybností prokázána. Je tedy třeba porovnat, co pro způsobilost vykonávat určité úkony vyžaduje příloha č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. a co realisticky může či nemůže vykonávat osoba X.
6. Závěrem podané žaloby navrhl žalobce zdejšímu soudu, aby zrušil napadené rozhodnutí, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě shrnul průběh předcházejícího řízení včetně posuzování zdravotního stavu žalobce. Co se týče základní životní potřeby mobilita, podotkl, že u této potřeby se hodnotí funkční dopad postižení pohybového ústrojí na schopnost zvládat vyjmenované aktivity. Jelikož postižení žalobce není pohybového charakteru, je třeba hodnotit potřebu jako zvládanou. Okolnost, že žalobce je třeba doprovázet v neznámém prostředí, se podle něj projevuje v nezvládání potřeby orientace. Nejedná se o problém s chůzí, ale s rozpoznáváním neznámého prostředí. Zvládání potřeby se nadto hodnotí ve známém a přirozeném sociálním prostředí. Dále žalovaný dodal, že nerovným povrchem jsou myšleny běžné nerovnosti, které jsou zvládnutelné se slepeckou holí. Stejně tak je za pomoci slepecké hole možné zvládat i chůzi po schodech. Otevírání a zavírání dveří pak lze v přirozeném prostředí zvládat

pomocí hmatu. Potíže s rozeznáním správného čísla linky hromadné dopravy dle žalovaného nespádají do potřeby mobility, ale orientace, přičemž z hlediska pohybového ústrojí je žalobce schopen do dopravních prostředků nastoupit. Není tedy pochyb, že žalobce tuto potřebu v hodnoceném rozsahu zvládá.

8. K potřebě komunikace žalovaný uvedl, že ke čtení dokumentů, které nejsou v Braillově písmu nebo elektronické formě, je možné použít vhodné facilitační pomůcky pro nevidomé. Obsahu sdělení žalobce rozumí a ovládá i mobilní telefon, čemuž odpovídá záznam ze sociálního šetření. Za přijatelný standard v rámci písemné komunikace je dle názoru žalovaného třeba považovat, pokud se posuzovaný zvládne podepsat.
9. Ohledně potřeby tělesná hygiena žalovaný podotkl, že uváděná kontrola po holení odpovídá tomu, že žalobce tuto aktivitu zvládá v přijatelném standardu. Pomoc se stříháním nehtů není každodenní činností ani aktivitou sledovanou při hodnocení zvládání této základní životní potřeby. Stejně tak není sledovanou aktivitou ani přichystání hygienických potřeb. Lze si nadto dobře představit, že tyto pomůcky bude mít žalobce přichystány na jednom místě, kde si je bude moci vzít pohmatem. Následně žalovaný znovu podotkl, že zvládání potřeby se posuzuje v přirozeném sociálním prostředí. V domácím prostředí přitom žalobce hygienu zvládá.
10. Dále žalovaný uvedl, že nebyl shledán medicínský důvod pro nezvládání výkonu fyziologické potřeby. Nezvládání této základní životní potřeby v neznámém prostředí není relevantní, protože k hodnocení taktéž dochází v přirozeném sociálním prostředí. Její zvládání naopak vyplývá i ze záznamu ze záznamu o sociálním šetření.
11. Závěrem svého vyjádření žalovaný poznamenal, že změna hodnocení u žalobce je dána změnou posudkových kritérií v důsledku X a rovněž jeho tělesným a duševním vývojem ve věku rané dospělosti. Na základě výše uvedených skutečností tak 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. Správní orgán prvního stupně zahájil s žalobcem správní řízení z moci úřední za účelem opětovného posouzení stupně závislosti a určení výše příspěvku na péči, neboť dne X dosáhl žalobce X.
14. Dále bylo v projednávané věci dne 9. 2. 2022 provedeno sociální šetření, jak vyplývá ze záznamu ze sociálního šetření pro účely řízení o příspěvku na péči č. j. 4810/2022/AAB. Z tohoto záznamu se mimo jiné také podává, že v rámci provedeného sociálního šetření se žalobce a jeho rodiče vyjádřili k jednotlivým základním životním potřebám ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách a schopnosti tyto potřeby zvládat. Ohledně mobility sdělili, že žalobce vstávání a usedání zvládá, přičemž v autobuse se musí přidržet. Vydrží sedět, stojí bez opory a zaujme i mění polohy. Pohyb v bytě má naučený, příp. používá hmat. Mimo byt se pohybuje se slepeckou holí. Dveře je schopen otevřít i zavřít. Chůzi po schodech zvládá taktéž se slepeckou holí s tím, že střídá schody. Cestuje většinou bezbariérovou hromadnou dopravou. Rovněž sdělili, že ústní komunikace probíhá bez problémů. Rukou je žalobce schopen se pouze podepsat, avšak píše a čte v Braillově písmu. Dotykový telefon obslouží bez problémů (pozn. soudu: v příloze k záznamu ze sociálního šetření je u části týkající se telefonu pouze rukou vepsáno „zavolat“ a zaškrtnuta možnost „dotykový“). K tělesné hygieně se vyjádřili tak, že s použitím vany nemá žalobce problém a hygienické potřeby má uložené na konkrétním místě, avšak občas si je splete. Tělesnou hygienu dodržuje, přičemž mytí

celého těla zvládá, pouze záda mu umývá pečující osoba. Je schopen umýt si vlasy, učesat se a osušit se. Denní a ústní hygienu se snaží dodržovat. Rovněž se oholí, ale musí mu dopomáhat pečující osoba. Nehty se snaží stříhat si sám, ale taktéž je třeba asistence. Co se týče výkonu fyziologické potřeby, uvedli, že žalobce si potřebu uvědomí a je schopen včas použít WC, zaujmout vhodnou polohu, vyprázdnit se a provést očistu.

15. Následně si správní orgán prvního stupně nechal prostřednictvím PSSZ-LPS pro Prahu 3 vypracovat posudek o zdravotním stavu žalobce – posouzení stupně závislosti osoby ze dne 3. 3. 2022, č. j. LPS/2022/256-P3_CSSZ. V rámci tohoto posudku dospěl posuzující lékař k závěru, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není žalobce ani s běžnými facilitátory schopen v přijatelném standardu zvládat tři základní životní potřeby, a to konkrétně orientaci, stravování, a péči o domácnost. Jedná se tedy 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. Dle posudku je v případě žalobce rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu postižení zraku – X.
16. Správní orgán prvního stupně tedy vydal prvostupňové rozhodnutí, proti kterému podal žalobce odvolání. V něm uvedl, že bez každodenní pomoci se neobejde ani v případě základních životních potřeb mobilita, komunikace, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, péče o zdraví a osobní aktivity. U všech těchto základních životních potřeb uvedl důvody, pro které považuje každodenní pomoc za nutnou. Ohledně mobility poznamenal, že potřebuje vždy doprovázet v neznámém prostředí. Pokud napadne sníh či probíhá rekonstrukce silnice, není schopen se pohybovat sám ani po známých cestách. Samostatně se pohybuje pouze po dvou naučených trasách. Zmínil i případ, kdy spadl do kolejíště. Rovněž podotkl, že je závislý na pomoci spolužáků ve škole, potřebuje kupř. pomoci s orientací v jídelně či vyfocení tiskových zadání. Co se týče komunikace, zmínil, že není schopen ani za použití zvláštních pomůcek vytvořit rukou krátkou psanou zprávu či se s takto napsanou zprávou seznámit. Taktéž není schopen porozumět základním obrazovým symbolům či neverbální komunikaci, protože má značnou komunikační bariéru. Nemůže používat ani běžné komunikační prostředky. Jakmile se vyskytne v trochu hlučnějším prostředí, je zcela ztracen, neboť se musí spoléhat pouze na svůj sluch. V souvislosti s tělesnou hygienou upozornil na potřebu každodenní pomoci při česání, holení se, stříhání nehtů a další osobní hygieně. Potřebuje, aby mu druhá osoba potvrdila, že je jeho úprava v pořádku. Závěrem svého odvolání žalobce poukázal na ustanovení § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. s tím, že není schopen zvládat samostatně hned několik vymezených aktivit.
17. Za účelem rozhodnutí o podaném odvolání požádal žalovaný posudkovou komisi o posouzení stupně závislosti žalobce pro účely příspěvku na péči. Ta ve svém posudku ze dne 8. 6. 2022, ev. č. SZ/2022/923-PH-9 (dále jen „**Posudek**“), dospěla k závěru, že v případě žalobce jde 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 (středně těžká závislost). Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby. Dále posudková komise zrekapitulovala podklady, o něž své závěry opřela, a rovněž dosavadní průběh správního řízení. V rámci posudkového zhodnocení pak uvedla, že postižení žalobce limitující jeho soběstačnost je výlučně senzorického charakteru a jedná se o X včetně X, přičemž jde

o postižení trvalého charakteru. Způsobnost mobility je zachována, stejně jako jemná a hrubá motorika, psychické kognitivní funkce a ostatní smysly. Taktéž konstatovala, že se žalobce naučil číst i psát v Braillově písmu a bez problémů používá dotykový telefon. Dle posudkové komise se nad rámec závěru v posudku posudkového lékaře LPS týká rozsah poskytované péče i oblasti oblékání a obouvání (z důvodu nesamostatnosti při výběru oblečení) a osobních aktivit (z důvodu nutné pomoci při vyřizování úředních záležitostí). V rámci tělesné hygieny se žalobce snaží o co největší samostatnost a je potřeba pouze občasná (nikoliv každodenní) dopomoc s péčí o nehty a holením. Rovněž zmínila, že žalobce netrpí inkontinencí a nemá chronickou medikaci.

18. Následně se žalobce vyjádřil k podkladům rozhodnutí. V rámci tohoto vyjádření uvedl, že nesouhlasí s hodnocením stupně závislosti. Znovu zmínil, že potřebuje doprovázet v neznámém prostředí. Není také schopen vytvořit rukou psanou krátkou zprávu ani se s takovou zprávou seznámit nebo porozumět základním obrazovým symbolům a neverbální komunikaci. Dále podotkl, že pomoc cizí osoby při tělesné hygieně potřebuje každodenně. Je třeba mu připravit hygienické potřeby a zkontrolovat oholení. Nehty si dokáže samostatně ošříhat pouze částečně. Rovněž uvedl, že své fyziologické potřeby si uvědomuje, ale v neznámém prostředí potřebuje vždy ukázat, kde se nachází toaleta, umyvadlo či toaletní papír. Nesouhlas žalobce vyjádřil i s posouzením zvládnutí základní životní potřeby péče o zdraví, neboť není schopen brát samostatně léky na alergii a potřebuje pomoc při ošetření X, rozpoznáním X, užíváním kapek do očí a měřením tělesné teploty. Podle svého tvrzení přiložil lékařskou zprávu z alergologie. Ta však ve správním spisu, který měl k dispozici zdejší soud, založena nebyla.
19. Na základě výše uvedeného vyjádření žalobce si žalovaný vyžádal od posudkové komise doplňující posudek ve věci příspěvku na péči. V předloženém doplňujícím posudku ze dne 14. 9. 2022, ev. č. SZ/2022/1653-PH-4 (dále jen „**doplňující posudek**“), se posudková komise zabývala výhradně zvládnutím základní životní potřeby péče o zdraví s tím, že byla dodána zpráva o alergologickém nález. Došla přitom k závěru, že nutná zdravotní péče je pro svou proměnlivost natolik složitá, že jedinec se X ji samostatně provádět nezvládne. Nad rámec závěru uvedeného v Posudku tak uznala jako samostatně nezvládanou základní životní potřebu péče o zdraví. Nadále však přetrvávala závislost ve stupni II. Na místo dříve určených pěti nezvládaných základních životních potřeb bylo konstatováno nezvládnutí šesti základních životních potřeb.
20. Žalovaný tak znovu vyrozuměl žalobce o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Toho žalobce opět využil a rozporoval posouzení schopnosti zvládat základní životní potřeby mobilita, komunikace, tělesná hygiena a výkon fyziologické potřeby. Ve správním spisu je dále založena e-mailová komunikace mezi oprávněnou úřední osobou a předsedkyní posudkové komise. Ze zprávy předsedkyně posudkové komise vyplývá, že posouzení posudkové komise je proklientské a zcela maximalistické, přičemž námitky žalobce týkající se mobility, výkonu fyziologické potřeby a komunikace nelze vyslyšet. Nezvládnutí mobility totiž vyžaduje výlučně motorické postižení a nezvládnutí výkonu fyziologické potřeby nelze dovodit při intaktní motorice a neporušené psychice. Písemnou komunikaci si žalobce osvojil zvládnutím písma pro slepce s ohledem na to, že se v jeho případě jedná o vrozené postižení. Další doplňující posudek označila předsedkyně posudkové komise za zcela bezpředmětný.
21. Žalovaný tedy následně vydal napadené rozhodnutí, v němž vyšel ze závěrů uvedených v Posudku a doplňujícím posudku.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

22. 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.
23. 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.*
24. 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.*
25. 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.*
26. Podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách (ve znění účinném do 31. 12. 2023) *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.*
27. Podle ustanovení § 1 odst. 1 vyhlášky 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.*
28. 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.*

29. Žalobce v podané žalobě namítal nesprávné posouzení svého zdravotního stavu a vyhodnocení schopnosti zvládat některé základní životní potřeby, konkrétně mobilitu, komunikaci, tělesnou hygienu a výkon fyziologické potřeby.
30. K tomu zdejší soud předesílá, že 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 dospěl k závěru, 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 25. 3. 2022, č. j. 5 Ads 38/2021-26.)
31. Posouzení zdravotního stavu je tedy věcí odborně medicínskou, přičemž soudy nemají v tomto ohledu potřebné znalosti. Vycházejí proto z vyjádření subjektů, které tyto znalosti mají (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ads 24/2013-34, nebo ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014-37). Soudy tak nemohou samy učinit úsudek o tom, zda posuzovaná osoba zvládá základní životní potřebu, potažmo o stupni závislosti. Toto hodnocení může provést pouze posudkový orgán, jímž je v řízení o odvolání posudková komise zřízená Ministerstvem práce a sociálních věcí (k tomu viz body 24 a 25 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023-25).
32. Nicméně např. v rozsudku ze dne 21. 9. 2020, č. j. 1 Ads 224/2019-20, Nejvyšší správní soud dále dovodil, že *„výsledkem posouzení je potom odborný posudek, který je pro správní orgán stěžejním důkazem, a na který je při nedostatku odborné erudice odkázán. Proto je třeba klást zvýšený důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost každého takového posudku. Tyto náležitosti posudek splňuje pouze v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Své závěry musí posudková komise náležitě podložit a odůvodnit. Je nezbytné, aby posudek obsahoval vysvětlení, jakým způsobem posudková komise hodnotila veškeré posudkové podklady, které z nich považovala za relevantní, případně z jakého důvodu se od závěrů uvedených v některých z nich odchýlila. Posuzovaný zdravotní stav potom musí být popsán dostatečně jasně a přesně, aby nevystávaly žádné další pochybnosti (srov. např. rozsudek ze dne 5. března 2015, č. j. 6 Ads 299/2014 – 25, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 34/2018 – 17).“* (Srov. též např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 2 Ads 12/2022-35).
33. Pro úplnost zdejší soud odkazuje i na rozsudek ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Ads 80/2016-22, v němž Nejvyšší správní soud přehledně shrnul východiska judikatury vztahující se právě 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). Vyplyvají-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. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 8 Ads 271/2018-34, ze dne 10. 2. 2021, č. j. 2 Ads 69/2020-22, ze dne 24. 9. 2021, č. j. 5 Ads 52/2020-68, nebo ze dne 28. 6. 2023, č. j. 7 Ads 25/2022-32.)

34. Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že ani zdejší soud nemůže v projednávané věci přezkoumat odborné závěry vyslovené posudkovou komisí v Posudku a doplňujícím posudku, neboť k takovému přezkumu není dostatečně odborně vybaven. Musí však klást zvýšený důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost odborných posudků, jak již bylo uvedeno výše. Stran přezkoumatelnosti je zdejší soud povinen posoudit zejména to, zda se posudková komise vypořádala se všemi hledisky stanovenými právními předpisy, tvrzeními žalobce a předloženými lékařskými zprávami (viz např. bod 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023-25). V souvislosti s žalobcem uplatněnými námitkami (týkajícími se obsahu obou posudků a zhodnocení jeho zdravotního stavu ve vztahu k některým základním životním potřebám) proto zdejší soud předmětné posudky přezkoumal z hlediska shora uvedených požadavků.
35. Zdejší soud předně podotýká, že posudková komise se v Posudku ani v doplňujícím posudku nijak nevypořádala s opakovaně vznášenými námitkami a vyjádřeními žalobce, které se týkaly právě otázky zvládnutí základních životních potřeb. V odvolání podaném

proti prvostupňovému rozhodnutí jakož i v dalších svých vyjádřeních žalobce výslovně poukazoval na své problémy související s mobilitou, komunikací, tělesnou hygienou a výkonem fyziologické potřeby. K tvrzeným skutečnostem však posudková komise ani v jednom z posudků nic neuvedla. V žádné části Posudku nebo doplňujícího posudku tedy není provedeno jakkoliv konkrétní hodnocení či vypořádání těchto tvrzení, pročez není vůbec zřejmé, zda je posudková komise vzala v rámci svého posouzení nějak v potaz. Již jen z tohoto důvodu je třeba hodnotit závěry posudkové komise jako nepřezkoumatelné a nepřesvědčivé.

36. Z citovaného ustanovení § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách nadto 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.
37. Nelze proto nevidět ani to, že posudková komise se v Posudku ani v doplňujícím posudku vůbec nezabývala hodnocením zvládání základních životních potřeb právě z hlediska dílčích aktivit vymezených v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. Jinak řečeno není v odborných posudcích nijak rozebráno, zda a jakým způsobem byly zjištěné skutečnosti hodnoceny ve vztahu ke schopnosti žalobce zvládat jednotlivé dílčí aktivity (vymezené v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb.) a potažmo tedy i jednotlivé základní životní potřeby. V souvislosti s tím pak 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. e).“* (Viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Ads 80/2016-22, srov. též např. bod 39 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023-25.) Závěr o zvládání konkrétní základní životní potřeby v přijatelném standardu je přitom nutné náležitě a přesvědčivě odůvodnit i v případě, že se vyskytnou pochybnosti o schopnosti žadatele o příspěvek na péči zvládat určité dílčí aktivity základní životní potřeby (viz také bod 31 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27).
38. V projednávané věci však posudková komise ve svých odborných posudcích pouze shrnula dosavadní průběh správního řízení, zdravotní stav žalobce a některé skutečnosti, jež vyplynuly z provedeného sociálního šetření. V souvislosti se základní životní potřebou mobilita se omezila toliko na konstatování o zachování způsobilosti mobility. To ovšem za dostačující považovat nelze (přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 6 Ads 100/2022-26, bod 20). Co se týče schopnosti zvládat základní životní potřebu komunikace, konstatovala posudková komise pouze to, že žalobce se naučil číst a psát Braillovo písmo a bez problémů používá dotykový telefon. Nic dalšího v této souvislosti v posudcích uvedeno není. Takové konstatování rovněž není dostačující. Z posudků se např. vůbec nepodává hodnocení ve vztahu ke schopnosti žalobce vytvořit rukou krátkou zprávu nebo porozumět

všeobecně používaným základním obrazovým symbolům (neschopnost těchto činností byla žalobcem opakovaně zmiňována). Tyto aktivity jsou přitom vymezeny v rámci přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. jako nutné pro zvládání předmětné základní životní potřeby.

39. Ohledně základní životní potřeby tělesná hygiena se posudková komise omezila na zmínku o tom, že žalobce se snaží být samostatný a je potřeba pouze občasná (nikoliv každodenní) pomoc s holením a péčí o nehty. I v souvislosti s touto základní životní potřebou přitom žalobce opakovaně uváděl problémy s prováděním některých dílčích aktivit. Bylo tak na místě, aby se posudková komise konkrétními dílčími aktivitami zabývala a dostatečně své hodnocení odůvodnila. To se však nestalo. Obdobné platí i ve vztahu k závěru o zvládání základní životní potřeby výkon fyziologické potřeby. Posudková komise pouze poznamenala, že žalobce netrpí inkontinencí, avšak nijak se nezabývala tvrzenými obtížemi z hlediska jednotlivých dílčích aktivit vymezených v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. Ani v tomto případě tak nedostala své povinnosti přijaté závěry náležitě odůvodnit.
40. Zdejší soud tedy dospěl na základě výše uvedeného k závěru, že Posudek (včetně jeho doplnění doplňujícím posudkem) nelze považovat za úplný a přesvědčivý, jelikož posudková komise se v něm nevypořádala se všemi relevantními skutečnostmi a tvrzeními žalobce a své závěry rovněž náležitě neodůvodnila.
41. K tomu zdejší soud ještě dodává, že jak již bylo rozebráno výše, jsou odborné posudky posudkové komise hodnotící stupeň závislosti na pomoci jiné osoby stěžejním podkladem pro rozhodnutí o stanovení příspěvku na péči. Správní orgán sice 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).
42. Žalovaný ovšem v napadeném rozhodnutí Posudek a doplňující posudek z uvedených hledisek náležitě neposoudil, neboť toto zhodnocení provedl toliko ve zcela obecné a nepřezkoumatelné rovině. Pouze totiž konstatoval, že posudková komise zpracovala posudky v řádném složení a že byly ve vztahu k zjištěnému zdravotnímu stavu vypořádány odvolací námitky. Naprosto obecně poté zmínil, že posudky obsahují 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 (doplněný doplňujícím posudkem) 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 žalobcem namítaným základním životním potřebám. Rovněž nijak nerefletoval skutečnost, že ani odvolací námitky žalobce a jeho další tvrzení nebyly posudkovou komisí řádně vypořádány. Napadené rozhodnutí proto zatížil vadou nepřezkoumatelnosti, neboť v něm zcela absentuje konkrétní zhodnocení posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti. Zároveň žalovaný vyšel v napadeném rozhodnutí z posudků, které nenaplnovaly požadavky přesvědčivosti a úplnosti, a nezjistil tak dostatečně skutkový stav (srov. např. bod 16 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, č. j. 4 Ads 100/2016-25).

43. Již pouze na okraj je nutné podotknout, že vady odborného posudku nemohou být zhojeny v rámci neformální komunikace mezi oprávněnou úřední osobou a předsedkyní posudkové komise, neboť se nemůže jednat o řádné doplnění odborného posudku zpracovávaného posudkovou komisí. Stejně tak nelze přistoupit na to, že by k odstranění vad odůvodnění mohlo dojít v rámci vyjádření žalovaného k podané žalobě (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).

VI. Závěr a náklady řízení

44. 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.
45. V dalším řízení bude žalovaný vázán právními názory zdejšího soudu vyjádřenými v tomto rozsudku (viz ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s.). Posudkové závěry posudkové komise bude třeba doplnit 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 a tvrzeními žalobce. V návaznosti na doplnění odborného posudku provede žalovaný jeho řádné hodnocení a zváží, zda tento posudek splňuje v souladu s výše uvedenou judikaturou požadavky na určitost, úplnost a přesvědčivost, resp. zda se náležitě vypořádává se všemi relevantními skutečnostmi, námitkami a tvrzeními.
46. O náhradě nákladů řízení rozhodl zdejší soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti žalovanému, jenž ve věci úspěch neměl.
47. Náklady řízení žalobce tvoří náklady na odměnu jeho zástupce za dva úkony právní služby ve výši 2 000 Kč (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby ve věci samé po 1 000 Kč) dle ustanovení § 7, § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč (za dva úkony právní služby po 300 Kč) dle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zahrnují náklady řízení v souladu s ustanovením § 57 odst. 2 s. ř. s. též částku 546 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %, kterou je zástupce žalobce povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 3 146 Kč.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v 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 26. ledna 2024

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