



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl soudcem Jaroslavem Vávrou
ve věci

žalobkyně: **nezletilá J. H.**
zastoupená advokátem JUDr. Ladislavem Kolačkovským
sídlem Opletalova 1535/4, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí, IČ 00551023**
sídlem Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2023, č. j. MPSV-2023/254413-919

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 12. 2023, č. j. MPSV-2023/254413-919 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce JUDr. Ladislava Kolačkovského, advokáta, náklady řízení ve výši 3 146 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. V tomto rozsudku se soud zabývá dostatečností a úplností posouzení nároku a výše příspěvku na péči pro závislou osobu do 18 let věku.

I. Shrnutí stavu věci ve správním řízení

2. Úřad práce ČR – Krajská pobočka v Pardubicích, kontaktní pracoviště Pardubice (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) rozhodl dne 26. 6. 2023 pod č. j. 23932/2023/PAA ve správním řízení zahájeném z moci úřední ve věci opětovného posouzení nároku a výše příspěvku na péči žalobkyně tak, že snížil příspěvek na péči z 6 600 Kč na 3 300 Kč. Správní orgán I. stupně totiž uzavřel, že žalobkyně z důvodu nepříznivého zdravotního stavu potřebuje ve smyslu § 9 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „*zákon o sociálních službách*“) pomoc celkem ve třech základních životních potřebách (*kommunikace, péče o zdraví a osobní aktivity*) a jedná se tak o lehkou závislost.
3. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž bylo ve stručnosti namítáno, že zdravotní stav žalobkyně byl nesprávně posouzen, nebyly zohledněny dominantní diagnózy (pervazivní vývojová porucha – atypický autismus se středně těžkou symptomatikou a specifické fobie). Žalovaná je závislá na každodenní mimořádné pomoci ve více oblastech základních životních potřeb, než bylo shledáno správním orgánem I. stupně.
4. Žalovaný v odvolacím řízení vyžádal posouzení zdravotního stavu žalobkyně od posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Hradci Králové (dále jen „*PK MPSV*“). Posudek byl zpracován se závěrem, který odpovídal prvotnímu hodnocení žalobkyně.
5. Žalovaný poté na základě posudku PK MPSV ze dne 14. 11. 2023, ev. č. SZ/2023/1383-HK-17, napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.
6. Rozpor žalovaného rozhodnutí s právními předpisy neshledal na základě podnětu k přezkumnému řízení ani správní orgán nadřízený žalovanému.

II. Žaloba a její obsah

7. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“). Domáhala se zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
8. V žalobě namítala nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť v řízení před správními orgány nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Věc byla nesprávně skutkově a právně posouzena. Tvrdila rozpor mezi posouzením jejího zdravotního stavu a skutečností. Žalovaný založil napadené rozhodnutí na nesprávném a nepřesvědčivém posudku zdravotního stavu žalobkyně (pozn. soudu: žalobkyně posudek nesprávně označila, zaměnila PK MPSV za LPS PSSZ, na posouzení věci to však nemá vliv). Poukazovala na rozpor posudku s obsahem podkladových lékařských a odborných zpráv (psychiatricky MUDr. H. a klinické psychologičky PhDr. N.) a výsledky sociálního šetření, dále na nedostatečné odůvodnění u základních životních potřeb, které má žalobkyně zvládat. K základním životním potřebám orientace a výkon fyziologické potřeby uváděla, že nyní (oproti předcházejícímu řízení, v němž bylo rozhodováno o příspěvku na péči žalobkyně) nebyly uznány jako nezvládané, ačkoliv dle

podkladové dokumentace nedošlo ke zlepšení zdravotního stavu žalobkyně. Poukazovala na skutečnost, že jejich současné neuznání jako nezvládaných nebylo posudkovým lékařem zdůvodněno. Nesouhlasila s některými formulacemi v posudku. Poukazovala na nesprávný postup ze strany posudkového lékaře spočívající v absenci vyšetření aktuálního zdravotního stavu žalobkyně. K jednotlivým základním životním potřebám, které nebyly žalovaným uznány jako nezvládané, se podrobně vyjádřila. Měla za to, že na základě podkladů rozhodnutí měly správní orgány dospět k závěru o IV. stupni závislosti, neboť není schopna zvládat kromě základních životních potřeb uznaných jako nezvládaných (*komunikace, péče o zdraví, osobní aktivity*) i další základní životní potřeby.

9. Žalobu tak lze po věcné stránce shrnout tak, že žalobkyně nesouhlasí s tím, že by zvládla tyto komisi neuznané jako nezvládané základní životní potřeby: (i) *orientace*, (ii) *stravování*, (iii) *oblékání a obouvání*, (iv) *tělesná hygiena* a (v) *výkon fyziologické potřeby*.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný s žalobou nesouhlasil. Odkázal na posudek zpracovaný PK MPSV, v němž se komise vyjádřila ke zvládání a nezvládání jednotlivých základních životních potřeb žalobkyně a uvedla, z jakých podkladů vycházela. K jednotlivým zvládaným základním životním potřebám z posudku citoval. Zdůraznil, že posouzení zdravotní stavu a stupně závislosti je záležitostí, která je výlučně v kompetenci posudkových lékařů. Připustil, že ne všechny aktivity zvládá žalobkyně bez obtíží, ale porucha funkčních schopností pro účely přiznání příspěvku na péči u žalobkyně nedosahuje intenzity požadované zákonem. Dle žalovaného nejsou mezi podklady rozhodnutí rozpory. Posudková komise se vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, posudkový závěr je možno považovat za úplný, objektivní, přesvědčivý a odůvodněný. Závěrem navrhl žalobu zamítnout.

IV. Přezkum věci soudem

11. Soud věc přezkoumal v mezích uvedených žalobních bodů. Při přezkumu rozhodnutí vycházel ze shrnutí žalobní argumentace, které je uvedeno v bodech 8 a 9 shora, přičemž se především zaměřil na okruh základních životních potřeb, o kterých žalobkyně tvrdí, že je nezvládá. Soud se rovněž zabýval tím, zda napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a zda zjištěný skutkový stav má oporu ve spisech [srov. § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.].

IV.a. Zjištění ze správního spisu

12. Z předložených správních spisů zjistil soud následující pro věc rozhodné skutečnosti.
13. Úřad práce zahájil z moci úřední (z důvodu končící platnosti posouzení zdravotního stavu žalobkyně) správní řízení ve věci opětovného posouzení nároku a výše příspěvku na péči žalobkyně dle zákona o sociálních službách. Dne 15. 5. 2023 provedl sociální šetření (§ 25 odst. 1 zákona o sociálních službách) a následně opatřil posudek o zdravotním stavu žalobkyně.
14. V rámci sociálního šetření úřad práce učinil dílčí skutkové závěry ke zvládání jednotlivých základních životních potřeb. Soud nepovažuje za nutně nutné, aby věcné dílčí závěry ke zvládání jednotlivých životních potřeb detailně opakoval v rámci odůvodnění rozsudku. Sociální šetření bylo uzavřeno závěrem, že „sociální šetření je především výpovědí matky, rozhovor se žalobkyní byl krátký, žalobkyně byla v pokoji, kde ležela na posteli. Některé matkou uváděné nezvládané potřeby působily nevěrohodně a bylo doporučeno řídit se spíše lékařskými

nálezy“ (viz č. l. 263/2 spisu správního orgánu I. stupně). K uvedené zmínce o možné nevěrohodnosti soud uvádí, že nebyla blíže konkretizovaná ve vztahu k jednotlivým potřebám. Dále je třeba zmínit, že ve správním spise se nachází jiný stejnopis zápisu z totožného sociálního šetření, ve kterém závěrečná poznámka o nevěrohodnosti uvedena není.

15. Dne 7. 6. 2023 vydala Okresní správa sociálního zabezpečení Pardubice (dále také „OSSZ“) na žádost posudek o zdravotním stavu žalobkyně. Uzavřela, že žalobkyně nezvládá tři základní životní potřeby, a to *kommunikaci, péči o zdraví a osobní aktivity*. K sociálnímu šetření uvedla, že je v souladu s posudkovým hodnocením.
16. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 26. 6. 2023, č. j. 23932/2023/PAA rozhodl o snížení příspěvku na péči žalobkyně z 6 600 Kč na 3 300 Kč měsíčně. Na základě posudku OSSZ totiž uzavřel, že žalobkyně z důvodu nepříznivého zdravotního stavu potřebuje ve smyslu § 9 zákona o sociálních službách pomoc celkem ve třech základních životních potřebách (*kommunikace, péče o zdraví a osobní aktivity*) a jedná se tak o lehkou závislost.
17. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Namítala, že posouzení jejího zdravotního stavu neodpovídá skutečnosti (nebyl náležitě zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti). Poukazovala na nejednoznačnost a nepřesvědčivost posudku zdravotního stavu jako podkladu pro rozhodnutí. Tvrdila, že v posudku nebyly zohledněny dominantní diagnózy (pervazivní vývojová porucha – atypický autismus, středně těžká symptomatika, specifické fobie), posudek neodpovídá posuzovaným lékařským nálezům (MUDr. H. z 7. 12. 2022 a 18. 4. 2023, PhDr. et PhDr. N. z 17. 5. 2023, PhDr. M. z 7. 12. 2022), výsledku sociálního šetření a stran výčtu diagnóz ani zjištěním posudkové komise MPSV v předchozím řízení o příspěvku na péči (posudkovou komisí byla zjištěna pervazivní vývojová porucha). K základním životním potřebám orientace a výkon fyziologické potřeby poukazovala na jejich neodůvodněné neuznání ve srovnání s předcházejícím řízením o příspěvku na péči, ačkoliv dle podkladové dokumentace nedošlo ke zlepšení zdravotního stavu. Dále uvedla konkrétní tvrzení týkající se nezvládání dalších základních životních potřeb s odkazem na aktivity uvedené v příloze vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (tj. *orientace* – žalobkyně nerozumí časovým pojmem, den dělí na čas ve škole a čas doma, sama ven nevychází, hromadnou dopravou není schopna cestovat sama, do školy ji matka denně doprovází, drží ji za ruku, žalobkyně si nepamatuje adresu, má nepředvídatelné chování, je nepozorná, má specifické fobie doprovázené úzkostí; *stravování* – jídlo musí mít připravené, nápoj i jídlo si přinese, při nalévání z větší lahve dochází k vylití, při přípravě šťavy nedokáže odhadnout množství a dává teplou vodu, nedokáže odpovědět na dotaz, co chce k jídlu, některé potraviny odmítá, zapomíná pít; *oblékání a obouvání* – nezvládne si sama vybrat, nachystat a použít oblečení dle počasí a situace, nemá potřebu se převlékat, je schopná být v pyžamu celý den, po příchodu ze školy se převlékne jen po upozornění matky; *tělesná hygiena* – nemá potřebu udržovat se v čistotě, nerozpozná, že je třeba hygienu provést, umyje se jen pod dozorem a s dopomocí, utírání těla jen s dozorem a na pokyn (bez matky se neutře a vezme si pyžamo na mokré tělo), nedokáže si správně umýt genitálie (pro opakované záněty provádí mytí matka), nehty na nohou stříhá žalobkyni matka; *výkon fyziologické potřeby* – nezvládne se sama správně utřít po stolici, vyžaduje každodenní dohled). S odkazem na odborné lékařské zprávy a přílohu k metodickému pokynu MPSV tvrdila, že žalobkyně není schopna zvládnout v přijatelném standardu bez každodenní mimořádné pomoci jiné osoby celkem osm základních životních potřeb.

18. Žalovaný v odvolacím řízení za účelem posouzení stupně závislosti žalobkyně požádal o posouzení PK MPSV. Posudek byl zpracován dne 14. 11. 2023 se závěrem, který odpovídal prvotnímu hodnocení s tím, že žalobkyně z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu nezvládá tři základní potřeby (*komunikaci, péči o zdraví a osobní aktivitu*).
19. V posudku PK MPSV za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně stanovila opoždění psychomotorického vývoje (IQ 82) po léčbě akutní myeloidní leukemie v dlouhodobé remisi, separační úzkostnou poruchu, emoční poruchu v dětství, poruchu pozornosti a aktivity, elektivní mutismus, opakované záněty vulvy a pochvy v anamnéze. Ostatní zdravotní postižení hodnotila jako posudkově méně významná při hodnocení podle posudkových kritérií platných pro přiznání příspěvku na péči. Ke zvládaným v žalobě rozporovaným potřebám (orientace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena a výkon fyziologické potřeby) se PK MPSV vyjádřila především v obecné rovině na straně 5 a 6 svého posudku. Závěry k těmto zvládaným potřebám však nebyly posouzeny výslovně ve vztahu ke zjištěním učiněným při sociálním šetření. PK MPSV povšechně uvedla, že při zjištěném zdravotním stavu není z posudkově medicínského hlediska důvod hodnotit zbývající základní životní potřeby jako nezvládané. Psychický stav žalobkyně je zhodnocen v úkonech nezvládaných základních životních potřeb. Nezvládnutí ostatních základních životních potřeb nemělo dle PK MPSV oporu v odborných lékařských závěrech. U žalobkyně dle dokumentace nedošlo k posudkově významnému zhoršení zdravotního stavu.
20. Na základě posudku PK MPSV žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění uvedl, že posudek PK MPSV reflektuje i sociální šetření úřadu práce, jakožto dílčí podklad ke zpracování posudku. Posudek označil za stěžejní důkazní prostředek. PK MPSV se zabývala i všemi vznesenými námitkami a prostudovala veškeré lékařské nálezy uplatněné v průběhu odvolacího řízení. Žalovaný též uvedl, že není odborně kompetentní k přezkoumávání zdravotního stavu žadatelů o příspěvek, rovněž tak nemůže posoudit věcnou správnost posudku. Přezkumná činnost žalovaného se tak musí omezit zejména na úplnost a přesvědčivost posudku. Posudek považuje za úplný a přesvědčivý. K námitce žalobkyně uvedl, že nárok na určitou výši příspěvku na péči nesouvisí s určitým typem průkazu osoby se zdravotním postižením. Dále poukázal na nevyužití možné přítomnosti a s tím spojeného případného přeshetření žalobkyně odborným přísedícím lékařem při jednání PK MPSV.
21. Žalobkyně podala podnět k přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení (§ 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“)). Rozpor žalovaného rozhodnutí s právními předpisy nebyl správním orgánem nadřízeným žalovanému shledán.

IV.b. Přezkum věci – obecná východiska

22. Předmětem žalovaného rozhodnutí je opětovné posouzení nároku a výše příspěvku na péči dle zákona o sociálních službách, přičemž i v tomto řízení platí správní řád. Proto i v tomto řízení platila pro správní orgány povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) a povinnost koncipovat odůvodnění rozhodnutí tak, aby korespondovalo se správním spisem a bylo plně přezkoumatelné, slovy zákona uvést v něm *důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí* (§ 68 odst. 3 správního řádu).

23. V řízení byly shromážděny ty podklady, které zákon správnímu orgánu ukládá, tedy bylo provedeno sociální šetření a byl vyžádán posudek posudkové komise MPSV k posouzení stupně závislosti žalobkyně (§ 25 a § 28 zákona o sociálních službách), avšak tím nebyly povinnosti správního orgánu zcela vyčerpány.
24. Podle § 8 odst. 1 zákona o sociálních službách *osoba do 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 základní životní potřeby,*
 - b) stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat čtyři nebo pět základních životních potřeb,*
 - c) stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat šest nebo sedm základních životních potřeb,*
 - d) stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat osm nebo devět základních životních potřeb,*
- a vyžaduje každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby.*
25. Podle § 9 odst. 1 téhož zákona *při posuzování stupně závislosti se 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 § 9 odst. 3 téhož zákona *schopnost zvládat základní životní potřebu uvedenou v odstavci 1 písm. j) se nehodnotí u osob do 18 let věku.*
27. Podle § 9 odst. 4 téhož zákona *při 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.*
28. Podle § 9 odst. 5 téhož zákona *pro 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.*
29. Podle § 10 téhož zákona *u osoby do 18 let věku se při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby podle § 9 odst. 1 a při hodnocení potřeby mimořádné péče porovnává rozsah, intenzita a náročnost péče, kterou je třeba věnovat posuzované osobě se zdravotním postižením, s péčí, kterou je třeba věnovat zdravé fyzické osobě téhož věku. Při stanovení stupně závislosti u osoby do 18 let věku se nepřihlíží k potřebě péče, která vyplývá z věku osoby a tomu odpovídajícímu stupni biopsychosociálního vývoje. Mimořádnou péčí se rozumí péče, která svým rozsahem, intenzitou nebo náročností podstatně přesahuje péči poskytovanou osobě téhož věku.*
30. Bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení upravuje vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Za neschopnost zvládání základní životní potřeby se dle § 1 odst. 4 uvedené vyhlášky

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 zvládnání 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 zvládnání 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.

31. Příloha č. 1 této vyhlášky upravuje určitý základní rozsah zvládnání základních životních potřeb a vymezuje aktivity, které by měl žadatel o příspěvek na péči zvládat, aby byl schopen si samostatně obstarat konkrétní životní potřebu. Je přitom potřeba zdůraznit, že zákon o sociálních službách vyžaduje pro případné přiznání stupně závislosti neschopnost zvládnání základních životních potřeb v přijatelném standardu, tj. pouze v určitém základním rozsahu, nikoliv v rozsahu, v jakém by si tyto potřeby byla posuzovaná osoba schopna obstarávat v případě absence zdravotního postižení. K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 Ads 86/2014-40).
32. Podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, v relevantním znění, správní orgán I. stupně při posuzování stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby pro účely přiznání příspěvku na péči vychází 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. Z těchto podkladů vychází následně také odvolací správní orgán (srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 Ads 50/2009-63).
33. 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 NSS 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 NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 3 Ads 129/2014-24).
34. V řízeních o žalobách proti rozhodnutím, jež jsou založeny na zmíněných posudcích, správní soudy podrobují posudky testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (srov. např. rozsudek NSS 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 NSS 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 NSS ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014 - 37). Nezvládnutí být jen jedné z vymezených aktivit znamená nezvládnutí dané životní potřeby (§ 2a vyhlášky). Jestliže na základě lékařských podkladů lze konstatovat, že posuzovaný některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby nezvládá a posudková komise dospěje k závěru, že tato životní potřeba je i přesto zvládána, musí tento závěr dostatečně a přesvědčivě zdůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013-32). Vyplývají-li z jednotlivých podkladů rozporné závěry, posudková komise musí tyto rozpory přesvědčivě vysvětlit (srov. např. rozsudek NSS 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 NSS ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

35. V rozsudku ze dne 25. 4. 2019 čj. 8 Ads 271/2018-34 NSS v odstavcích 23 a 24 v obdobné věci uvedl (23) *Obsahem posudku PK MPSV je pouze shrnutí některých lékařských zpráv a protokolu ze sociálního šetření. Aniž by PK MPSV zjištěné skutečnosti jakkoliv hodnotila a konfrontovala je s jednotlivými základními životními potřebami dle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách a jejich obsahovou konkretizací ve vyhlášce, uvedla, že po zhodnocení odborných nálezů a lékařských zpráv lze potvrdit závěr lékaře OSSZ s tím, že stěžovatel nezvládne základní životní potřebu komunikace a osobních aktivit. „Ostatní životní potřeby zvládne samostatně. Údaje matky při soc. šetření v místě docházky do internátní školy, kde tráví ve škole a na internátě 5 dní v týdnu nelze akceptovat jako důvěryhodné.“ To je doprovázeno přílohou tabulkou, která sestává toliko ze seznamu jednotlivých životních potřeb a vedle nich bez bližšího odůvodnění uvedeného závěru buď „zvládá“ či „nezvládá“.* (24) *Takové vypořádání by bylo možné akceptovat tam, kde je zvládání základních životních potřeb zjevné, což však s ohledem na povahu postižení není případ stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 Ads 160/2014-48). V dané věci tak nelze takový posudek považovat za úplný a přesvědčivý. Kromě naprosté rezignace na jakékoliv hodnocení uvedených skutečností totiž postrádá i jakýkoliv náznak vypořádání námitek stěžovatele, resp. jeho zákonné zástupkyně, která jej zastupovala ve správním řízení i v řízení před krajským soudem. Taková pochybení jsou ostatně výsledovatelná v celém správním řízení, nejen v řízení před žalovaným a jeho posudkovou komisí.*

IV.c. K posouzení zdravotního stavu žalobkyně

36. Krajský soud i v tomto řízení hodnotil jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost posudku PK MPSV a rozhodnutí žalovaného ve vztahu k hodnocení schopnosti žalobkyně zvládat sporně tvrzené základní životní potřeby – *orientace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena a výkon fyziologické potřeby*. Shledal přitom, že závěry žalovaného nejsou dostatečné a nezbyvá než přinejmenším z části dát za pravdu námitkám žalobkyně. Žalobkyně totiž uváděla, že její zdravotní stav nebyl dostatečně posouzen.
37. Soud má za to, že v žalovaném rozhodnutí nebyla dostatečně vyhodnocena schopnost žalobkyně zvládat zejména základní životní potřebu *orientace a tělesné hygieny*. Žalovaný s odkazem na posudek PK MPSV tyto potřeby neuznal jako nezvládané, avšak závěr o jejich zvládání není ve zcela jasné návaznosti na to, co bylo zjištěno mimo jiné při sociálním šetření. K potřebě *orientace* bylo při sociálním šetření od žalobkyně, příp. od jejím matky zjištěno, že se žalobkyně neorientuje v čase, nerozumí časovým pojmům, nedokáže odečíst čas z hodin, čas dělí na čas doma a ve škole, žalobkyně k dotazu sociální pracovnice neví, kolik jí je let, kdy má

narozeniny, jaký je den v týdnu, nezná adresu, své příjmení, třídu, do které dochází, ven sama nechodí. K potřebě *tělesná hygiena* matka žalobkyně uvedla, že žalobkyně nemá potřebu se mýt, je cítit potem, matka ji musí k mytí přemlouvat. Sprchování, mytí a česání vlasů provádí matka, ruce a obličej si myje žalobkyně na pokyn matky, tělo si utře jen pod dozorem matky.

38. O pochybnostech ve vztahu ke zvládání shora uvedených životních potřeb a s ní spojenou povinnost žalovaného, resp. posudkové komise řádně odůvodnit závěr o jejich neuznání jako nezvládaných, dle soudu nasvědčují i lékařské nálezy (zprávy z psychologického vyšetření PhDr. et PhDr. N. a psychiatricky MUDr. H.).
39. Pokud jde o zvládání ostatních sporovaných základních životních potřeb, tedy *stravování, oblékání a obouvání a výkon fyziologické potřeby*, tak výsledek sociálního šetření (s reflexí informace sociální pracovnice o možné nevěrohodnosti matkou uváděných informací uvedenou v závěru záznamu ze sociálního šetření – č. l. 263/2 spisu správního orgánu I. stupně) spíše nezakládá pro soud přímou pochybnost o jejich zvládání.
40. V odvolacím řízení si žalovaný správně vyžádal posudek příslušné PK MPSV (§ 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.). Žalovaný pak při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně musel vycházet v rámci odvolacích námitek navíc i z posudku příslušné PK MPSV.
41. V této souvislosti je nutné konstatovat, že na rozdíl od přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění, ve kterém si může soud vyžádat v soudním řízení ještě další posudek od příslušné PK MPSV, tak v dané věci takovému postupu brání nedostatek zákonné kompetence PK MPSV. Podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v relevantním znění, posuzuje posudková komise MPSV svými posudkovými komisemi zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního pouze ve věcech důchodového pojištění, přičemž v dané věci, tj. pro účely rozhodování o příspěvku na péči, může být posudek PK MPSV vyžádán pouze pro účely odvolacího řízení správního. Proto tím spíše správní orgán v tomto řízení musí vycházet pouze z takového posudku PK MPSV, který je nejen úplný, čili obsahuje veškerou dostupnou zdravotnickou dokumentaci, ale zejména musí splňovat požadavek přesvědčivosti, tzn., že musí obsahovat náležité a logické zdůvodnění svých posudkových závěrů. Pokud tomu tak není, nemůže již správní orgán nahradit činnosti PK MPSV, ale musí nedostatky jeho posudku odstranit, a to za pomoci zejména dalšího revizního posudku PK MPSV, a to od jiné PK MPSV, ev. i znaleckého posudku. Pokud správní orgán opře své závěry o posudek se zmíněnými nedostatky, nemůže již soud v soudním řízení tyto sám odstranit, neboť ani soud nemůže suplovat činnost posudkových komisí MPSV a nemůže si sám vyžádat doplněk posudku či revizní posudek PK MPSV. Je totiž nesporné, že rozhodnutí v dané věci je závislé především na odborném lékařském posouzení, k němuž je ze zákona povolána právě posudková komise, jedná se tedy o stěžejní důkaz. Pokud již posudek PK MPSV vykazuje vady mající základ v nedostatečném odůvodnění a nepřezkoumatelnosti přenesu tyto vady i do rozhodnutí žalovaného.
42. V rozsudku ze dne 29. 9. 2015 čj. 4 Ads 167/2015-27 v bodě 47 NSS uvedl: *Nejvyšší správní soud v této námitce neshledává rozpor se stěžovatelem v tom, že hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby v kontextu výše citovaných zákonných kritérií je úkolem posudkové komise. Jak bylo výše uvedeno, soudy nemají potřebné znalosti pro hodnocení dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, jeho vlivu na schopnost zvládat základní životní potřeby a pro hodnocení stupně bio-psycho-sociálního vývoje dítěte. Nejvyšší správní soud proto postrádá především v lékařském posudku ze dne*

(...) závěry, zda žalobce základní životní potřeby konkretizované výše nezvládá z jiných než zdravotních důvodů a je-li pomoc, dohled či péče vzhledem k věku a zdravotním omezením standardní či mimořádná. Z vlastního posudkového hodnocení, které začíná na str. 6 lékařského posudku, přitom nejsou zřejmé žádné konkrétní skutečnosti, které by mohly být oporou pro aplikaci citovaných zákonných ustanovení. Správní soudy nejsou pomyslnou třetí instancí, která by měla za úkol zhojit pochybení správních orgánů při posouzení zdravotního stavu žalobce, ale orgány příslušející k soudní moci, které poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s. ř. s.). Není proto možné klást krajskému soudu k tíži, že nedoplnil svými úvahami předložený posudek, který nebyl dostatečně přesvědčivý a úplný, jak vyžaduje judikatura zdejšího soudu.

43. Krajský soud je nucen v nyní souzené věci konstatovat, že i dotčený posudek PK MPSV ze dne 14. 11. 2023, tedy podklad, ze kterého žalovaný vycházel, trpí z jisté části výše uvedenými nedostatky. Posudek sice odkazuje na zmíněné sociální šetření a lékařské a jiné podkladové zprávy, avšak nedostatečně hodnotí schopnosti žalobkyně při zvládání základních životních potřeb, které byly hodnoceny jako ty, které žalobkyně zvládá, zejména žalobkyní nesouhlasně pojaté potřeby orientace a tělesná hygiena. V posudku PK MPSV soud postrádá vysvětlení rozporu mezi jejím závěrem o schopnosti žalobkyně tyto potřeby zvládat a zjištěními ze sociálního šetření, z nichž vyplývá zřejmá pochybnost o jejich samostatném zvládnutí ze strany žalobkyně bez každodenní mimořádné péče jiné fyzické osoby (matky).
44. Byť PK MPSV uvedla jako podklad svého hodnocení předmětné sociální šetření, nikde v textu posudku již není popsáno, jak tento podklad hodnotila, resp. jak se tento podklad projevil při jejím hodnocení zdravotního stavu žalobkyně ve vztahu k přiznání příspěvku na péči. Přitom je podle soudu na místě úvaha, že výsledek sociálního šetření je v případě posouzení zdravotního stavu s ohledem na přiznání příspěvku na péči významným podkladem. Pokud PK MPSV a následně žalovaný dospějí k závěru ohledně zvládání konkrétní potřeby, který může být v rozporu se zjištěními učiněnými v rámci sociálního šetření, jsou povinni tyto rozpory vysvětlit. PK MPSV však v nyní projednávané věci tento rozpor nevysvětlila. Ve vztahu ke sporným potřebám (zejména *orientace* a *tělesná hygiena*) PK MPSV reagovala v posudku spíše obecným popisem, který nebyl uveden v návaznost na skutečnosti zjištěné v bydlišti žalobkyně při sociálním šetření. Závěr PK MPSV o tom, že psychický stav žalobkyně je zhodnocen v úkonech nezvládaných základních životních potřeb a uváděné nezvládání dalších základních životních potřeb nemá oporu v odborných lékařských závěrech, je dle soudu velmi obecný, obtížně přezkoumatelný, a to jak vzhledem ke zjištěním učiněným v rámci sociálního šetření, tak s přihlédnutím k ostatním hodnoceným podkladům, z nichž by mohly vyplynout pochybnosti o zvládání zejména životní potřeby orientace a tělesné hygieny (viz zprávy z psychologického vyšetření PhDr. et PhDr. N. a psychiatricky MUDr. H.).
45. Výrazně odlišně od závěrů PK MPSV nepostupoval ani žalovaný. Odvolací orgán totiž nikoliv zcela dostatečně posoudil všechny důkazy (podklady) ve vzájemné souvislosti a spolehl se především na posudek zpracovaný PK MPSV. To je však v rozporu s § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, který platí i pro odvolací řízení, a ust. § 68 odst. 3 správního řádu citovaného výše. Odvolací orgán se dále nedostatečně vypořádal s přesvědčivostí a úplností posudku PK MPSV, kdy stručně uvedl, že posudek těmito požadavkům vyhovuje. Odvolací orgán tak spíše mechanicky vzal za své závěry uvedené v posudku PK MPSV, aniž by se blíže zabýval právě rozporem mezi závěry PK MPSV a zjištěními ze sociálního šetření a žalobkyní tvrzenými rozpory mezi závěry posudku a lékařskými nálezy, resp. vyšetřeními dětského klinického psychologa. Námitky žalobkyně týkající se faktického nezohlednění dominantní

diagnózy (pervazivní vývojové poruchy – atypického autismu, středně těžká symptomatika, specifických fobií) a nezvládání dalších neuznaných základních životních potřeb zůstaly ze strany žalovaného v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu nevypořádány (u životní potřeby orientace a výkon fyziologické potřeby (dříve uznaných jako nezvládaných) nebyl odůvodněn nynější závěr o jejich zvládnutí).

46. Ke shora uvedenému soud podotýká, že činnost posudkové komise má za náročnou a vysoce odbornou, jejímž úkolem je odpovídat na nikoli triviální odborné otázky. Posudek jako výsledek jejího postupu však musí být, přinejmenším ve svých nosných základech srozumitelný poučenému laikovi, pro kterého je mimo jiné podstatné, aby jeho závěry na sebe navazovaly a byly podloženy srozumitelně popsánymi zjištěními.

V. Závěr a náklady řízení

47. Na základě shora uvedeného tedy soud uzavírá, že posudek PK MPSV ze dne 14. 11. 2023 nepokládá za úplný a přesvědčivý, když základním předpokladem pro to, aby správní orgán i soud mohl vyhodnotit přesvědčivost a úplnost předloženého posudku, je přezkoumatelnost posudku vzhledem k jeho zákonem stanoveným podkladům vymezeným v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Správní orgán musí vycházet z posudku, který obsahuje nejen výrok, ale který musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn s odkazem na výsledek sociálního šetření a skutečnosti vyplývající z předložených lékařských nálezů. K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán tedy může dospět jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči.
48. Tím, že se žalovaný řádně nevypořádal s většinou odvolacích námitek žalobkyně, zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, přičemž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a potřeba zásadního doplnění skutkového stavu byla důvodem pro zrušení žalovaného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu [§ 78 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.].
49. Krajský soud není oprávněn sám hodnotit detailně lékařské zprávy, výsledky sociálního šetření, případné další podklady, ani vypořádávat námitky účastníků vznesené v řízení před správními orgány. Další zhodnocení obsahu těchto podkladů a vypořádání námitek žalobkyně proto již bude na posudkové komisi a potažmo dále na správních orgánech. Soud si je vědom toho, že úloha spočívající ve vzájemném vyhodnocení lékařských zpráv, tj. medicinských odborných závěrů a závěrů ze sociálního šetření na místě nebude vždy jednoduchá. Uvedené platí v nynějším řízení o to více, že závěry sociálního šetření byly správním orgánem I. stupně, resp. sociálními pracovníky korigovány poznámkou o možné částečné nevěrohodnosti. Uvedenou úlohu však není na místě řešit tak, že u závěrů ze sociálního šetření, příp. u části závěrů ze zpráv lékařů, nebude jakkoli patrné, jak byly správním orgánem (komisí) zhodnoceny.
50. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem krajského soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku. Bude tedy zřejmě na místě posudek PK MPSV doplnit tak, aby bylo zcela jasné, zda žadatelka byla či nebyla schopna zvládat další než tři nezvládané základní životní potřeby. Soud již shora zmínil životní potřeby *orientace* a *tělesné hygieny*, které považuje za nedostatečně vyhodnocené. Teprve po doplnění posudku PK MPSV či po zpracování posudku jinou komisí bude žalovaný moci ve věci vydat nové rozhodnutí, v němž vypořádá i žalobkyni

vznesené námitky. Posouzení zdravotního stavu žalobkyně považuje soud za otázku odborně medicínskou.

51. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému.
52. Náklady řízení žalobkyně představují odměna advokáta podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „*vyhláška*“) ve výši 1 000 Kč podle § 7 bod 3 ve spojení s § 9 odst. 2 vyhlášky, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky, tj. celkem 2 000 Kč, dvakrát režijní paušál ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů právní služby podle § 13 odst. 4 vyhlášky, tedy celkem 600 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH. Celkové náklady řízení tak činí 3 146 Kč ve složení 2 600 Kč a 21% DPH ve výši 546 Kč).
53. Soud proto žalovaného zavázal k zaplacení shora uvedených nákladů, a to k rukám zástupce žalobkyně podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s. Lhůtu k zaplacení soud stanovil v souladu s ustanovením § 160 odst. 1 občanského soudního řádu, tato lhůta je přiměřená možnostem žalovaného.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Pardubice, 10. červenec 2024

Jaroslav Vávra v. r.
soudce