



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: X, narozený dne X
bytem X
zastoupen opatrovnící X, matkou
bytem X

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 18. 12. 2023, č. j. MPSV-2023/264506-919

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 18. 12. 2023, č. j. MPSV-2023/264506-919 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. V tomto rozsudku se soud zabývá dostatečností a úplností posouzení nároku a výše příspěvku na péči pro závislou osobu starší 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*“) zahájil z moci úřední (z důvodu končící platnosti posouzení stupně závislosti) správní řízení ve věci opětovného posouzení nároku a výše příspěvku na péči žalobce dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „*zákon o sociálních službách*“).
3. Na základě posudku o zdravotním stavu rozhodl správní orgán I. stupně o snížení příspěvku na péči žalobce, neboť žalobce z důvodu nepříznivého zdravotního stavu potřebuje dle § 9 shora citovaného zákona pomoc při zvládání čtyř základních životních potřeb (*komunikace, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost*).
4. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobce odvolal. Žalovaný v odvolacím řízení požádal o posouzení zdravotního stavu žalobce posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí v Hradci Králové (dále jen „*PK MPSV*“). Posudek byl zpracován se závěrem, že žalobce z důvodu nepříznivého zdravotního stavu potřebuje ve smyslu § 9 shora citovaného zákona pomoc při zvládání pěti základních životních potřeb (*komunikace, tělesná hygiena, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost*).
5. Žalovaný na základě posudku PK MPSV změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že žalobci ponechal příspěvek na péči v původní výši (4 400 Kč měsíčně).

II. Žaloba a její obsah

6. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“).
7. Podstatou žaloby je nesouhlas žalobce se závěrem žalovaného, že žalobce zvládá žalovaným neuznané jako nezvládané základní životní potřeby (*i) mobilita, (ii) orientace, (iii) stravování, (iv) oblékání a obouvání a (v) výkon fyziologické potřeby*).
8. V žalobě je namítána nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost a vnitřní rozporuplnost a dále pro nedostatek důvodů. Správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podklady rozhodnutí nebyly posouzeny individuálně a ve vzájemných souvislostech. Namítána je absence hodnocení úplnosti a přesvědčivosti posudku PK MPSV a absence vypořádání žalobcem vznesených odvolacích námitek v žalobou napadeném rozhodnutí (žalobce v řízení před správními orgány opakovaně namítal rozpor posudků s lékařskými nálezy). Žalovaný v rozporu s doloženými zprávami psychiatra přijal závěr posudkové komise, dle kterého nebyla u žalobce prokázána těžká duševní porucha spojená se sociální dezintegrací. Dále je tvrzena nesprávnost posouzení stupně závislosti žalobce na pomoci jiné fyzické osoby, když na základě podkladů rozhodnutí měly správní orgány dospět k závěru o IV. stupni závislosti žalobce na pomoci jiné fyzické osoby pro nezvládání všech deseti základních životních potřeb.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný s žalobou nesouhlasil. Odkázal na posudek PK MPSV a obsáhleji z něj citoval. K písemnému vyjádření žalobce k podkladům rozhodnutí před vydáním napadeného rozhodnutí uvedl, že jde o výtky na nesprávnost posouzení a podrobný popis toho, v čem spočívá nezvládání jednotlivých základních životních potřeb, když tyto argumenty mohly být vzneseny v odvolání, případně doplněny během doby, kdy věc čekala na posouzení. K nálezu doloženému po vypracování posudku odkázal uplynutí lhůty k předložení podkladů k posouzení zdravotního stavu stanovené § 16a odst. 6 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. K lékařskému nálezu ze dne 11. 8. 2021 uvedl, že mohl být uplatněn již v prvostupňovém řízení. Zdůraznil, že PK MPSV se ve svém posudku vyjádřila ke zprávě z psychiatrické ambulance MUDr. C. ze dne 30. 6. 2023. Uváděl, že žalobce v odvolání ani v žalobě neoznačil jakékoliv důkazy na podporu svých tvrzení, pouze konstatoval, že se PK MPSV nevypořádala s námitkami a podrobným popisem nezvládání základních životních potřeb. Posudek PK MPSV byl dle žalovaného vypracován na základě námitek žalobce, posudková komise měla k dispozici kompletní posudkovou dokumentaci. Žalovaný neshledal důvod pro vypracování doplňkového posudku na základě vyjádření žalobce. Poukazoval na skutečnost, že rozhodnutí správních orgánů závisí především na odborném lékařském posouzení zdravotního stavu účastníka, subjektivní přesvědčení posuzovaného o nesprávnosti posudků není rozhodující. Závěrem navrhl žalobu zamítnout.

IV. Přezkum věci soudem

10. Soud věc přezkoumal v mezích v žalobě uvedených žalobních bodů. Při přezkumu rozhodnutí se především zaměřil na okruh životních potřeb, o kterých žalobce 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

11. Z předložených správních spisů zjistil soud následující pro věc rozhodné skutečnosti.
12. Správní orgán I. stupně zahájil z moci úřední (z důvodu končící platnosti posouzení stupně závislosti) správní řízení ve věci opětovného posouzení nároku a výše příspěvku na péči žalobce dle zákona o sociálních službách. Od 1. 7. 2022 výše příspěvku na péči žalobce činila 4 400 Kč. Úřad práce provedl dne 29. 6. 2022 sociální šetření (§ 25 odst. 1 zákona o sociálních službách).
13. V rámci obligatorního 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 na tomto místě detailně opakoval. Sociální šetření bylo uzavřeno se závěrem, že *žalobce je omezen hlavně v orientaci – špatně vidí, neuvědomuje si nebezpečí. Venku není schopen se pohybovat sám. Je velmi důvěřivý a lehce ovlivnitelný, proto byl podán návrh na omezení svéprávnosti. Je mobilní, trochu neohrabaný. Potřebuje neustálou pomoc a dohled další osoby.*
14. V průběhu správního řízení rozhodl správní orgán I. stupně ve věci samé dvakrát, vždy na základě posudku o zdravotním stavu žalobce. První rozhodnutí z 12. 10. 2022, č. j. 32531/2022/PAA, kterým byl snížen příspěvek na péči žalobce, bylo na základě

odvolání žalobce žalovaným zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

15. Podkladem pro druhé rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl posudek OSSZ o zdravotním stavu žalobce ze dne 19. 4. 2023, dle kterého žalobce nezvládá čtyři základní životní potřeby, a to *komunikaci, péči o zdraví, osobní aktivity, péči o domácnost*.
16. Žalobce před vydáním druhého rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyjádřil nesouhlas se závěry posudku. K jednotlivým neuznaným potřebám (*mobilita, orientace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena a výkon fyziologické potřeby*) se podrobněji vyjádřil s odkazem na nálezy odborných lékařů. Namítal rozpor mezi lékařskými nálezy a závěry v posudku o zdravotním stavu a absenci jejich zdůvodnění.
17. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 15. 6. 2023, č. j. 22926/2023/PAA rozhodl o snížení příspěvku na péči žalobce (na 880 Kč měsíčně). Na základě posudku totiž uzavřel, že žalobce z důvodu nepříznivého zdravotního stavu potřebuje ve smyslu § 9 shora citovaného zákona pomoc celkem ve čtyřech základních životních potřebách (*komunikace, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost*) a jedná se tak o lehkou závislost na pomoci jiné fyzické osoby.
18. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání. Odvolací námitky směřovaly proti závěru správního orgánu I. stupně o úplnosti, objektivnosti a přesvědčivosti posudku. Žalobce namítal opětovné opomenutí hodnocení jím předložených podkladů (lékařských zpráv a rozhodnutí) v posudku, namítal rozpor závěru posudku s lékařskými zprávami a nevypořádání jím vznesených námitek. Požadoval přiznání IV. stupně závislosti. Spolu s odvoláním předložil lékařskou zprávu psychiatricky MUDr. C. z 30. 6. 2023.
19. Žalovaný v odvolacím řízení za účelem posouzení stupně závislosti žalobce požádal o posouzení PK MPSV. Posudek byl zpracován dne 28. 11. 2023 se závěrem, že kromě základních životních potřeb *komunikace, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost* nezvládá žalobce z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu ještě *tělesnou hygienu*. U žalobce se tak jedná o středně těžkou závislost, neboť není schopen zvládat pět základních životních potřeb.
20. V posudku PK MPSV stanovila za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce Aspergerův syndrom s obsedantně kompulzivní symptomatologií, Costello syndrom, Leopard syndrom, kognitivní funkce v pásmu podprůměru (IQ 77), genetickou fokální epilepsii kompenzovanou léčbou, růstovou poruchu po léčbě růstovým hormonem, poruchu přizpůsobení, vlekrou žilní nedostatečnost cév dolních končetin s varixy, Acanthosis nigrans, stav po odstranění obrovskobuněčného nezhoubného granulomu levé dolní čelisti (2022). Ostatní zdravotní postižení považovala PK MPSV za posudkově méně významná při hodnocení podle posudkových kritérií platných pro přiznání příspěvku na péči. Ke zvládaným potřebám (*mobilita, orientace, stravování, oblékání a obouvání a výkon fyziologické potřeby*) se PK MPSV vyjádřila na straně 6 až 8 svého posudku. Uvedla, že při zjištěném zdravotním stavu není z posudkově medicínského hlediska důvod hodnotit zbývající základní životní potřeby jako nezvládané. Psychický stav žalobce je zhodnocen v úkonech nezvládaných základních životních potřeb. Nezvládaní ostatních základních životních potřeb nemělo oporu v odborných lékařských závěrech. U žalobce nedošlo dle předložených podkladů k posudkově významnému zhoršení zdravotního stavu. Pouhý dohled a upozorňování na

dokončení úkonu neznamená fyzickou nebo mentální nedostatečnost úkon zvládnout s využitím kompenzačních pomůcek. PK MPSV zhodnotila i žalobcem předloženou zprávu MUDr. C. ze dne 30. 6. 2023 přiloženou k odvolání.

21. Žalobce nesouhlasil se závěry posudku PK MPSV a s konstatováním, že nebyla prokázána těžká duševní porucha spojená se sociální dezintegrací. Dle lékařských zpráv a závěru předloženého znaleckého posudku trpí těžkou a trvalou neurovývojovou poruchou způsobenou dysfunkcí mozku, která znemožňuje adekvátní orientaci ve světě a ovlivňuje psychické funkce. Je plně odkázán na soustavný dohled a pomoc druhé osoby. Opětovně poukazoval na přiznání invalidního důchodu, omezení svéprávnosti žalobce a závěry posudkového lékaře v rámci řízení o nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením. Konkrétně popsal základní životní potřeby, které nezvládá.
22. Na základě posudku PK MPSV žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že žalobci ponechal příspěvek na péči v původní výši 4 400 Kč měsíčně. Dle posudku PK MPSV totiž uzavřel, že žalobce z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje ve smyslu § 9 shora citovaného zákona pomoc celkem v pěti základních životních potřebách (*komunikace, tělesná hygiena, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost*) a jedná se tak o středně těžkou závislost na pomoci jiné fyzické osoby.
23. V odůvodnění žalovaný uvedl, že PK MPSV se v posudku dostatečně a relevantně vypořádala s doloženými podklady a odůvodnila neuznání pěti základních životních potřeb jako nezvládaných. Vysvětlil, proč nepřihlédl k nálezům předloženým žalobcem spolu s odvoláním. Uvedl, že v posudku MPSV je zdravotní stav žalobce posouzen i s ohledem na sociální šetření. Posudek MPSV, jako stěžejní důkazní prostředek, vyhodnotil jako úplný a přesvědčivý.

IV.b. Přezkum věci – obecná východiska

24. 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).
25. 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 žalobce (§ 25 a § 28 zákona o sociálních službách), avšak tím nebyly povinnosti správního orgánu zcela vyčerpany.
26. Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách *osoba starší 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve:*

a) stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby,

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.

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. 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 zvládnutí 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 zvládnutí základní životní potřeby se považuje rovněž stav, kdy režim nařízený odborným lékařem poskytujícím specializované zdravotnické služby neumožňuje provádění základní životní potřeby v přijatelném standardu. Přijatelným standardem se rozumí zvládnutí základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý, a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby.
30. Příloha č. 1 této vyhlášky upravuje určitý základní rozsah zvládnutí 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 zvládnutí 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).
31. Podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách 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, 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).

32. 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).
33. 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, byť 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).
34. 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 žalobce

35. Krajský soud i v tomto řízení hodnotil jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost posudku PK MPSV a rozhodnutí žalovaného ve vztahu k hodnocení schopnosti žalobce zvládat sporně tvrzené základní životní potřeby – *mobilita, orientace, stravování, oblékání a obouvání a výkon fyziologické potřeby*. Shledal přitom, že závěry žalovaného nejsou dostatečné a nezbyvá než se alespoň z části přiklonit k námitkám žalobce.
36. V žalovaném rozhodnutí byla schopnost žalobce zvládat základní životní potřeby (*mobilita, orientace, stravování, oblékání a obouvání a výkon fyziologické potřeby*) popsána pouze v obecné rovině. Žalovaný odkazem na posudek PK MPSV, který nereagoval na námitky žalobce uplatňované v průběhu správního řízení, měl tyto potřeby za zvládané, avšak závěr o jejich zvládání nebyl ve zcela jasné návaznosti na to, co bylo zjištěno při sociálním šetření a částečně popsáno v podkladových (lékařských) zprávách. Pochybnosti o samostatném zvládání jsou vyvolány zejména u životní potřeby *orientace*, možný žalovaným neodůvodněný nesoulad lze však nalézt i u dalších sporovaných životních potřeb.
37. 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 PK MPSV.
38. 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. 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 přenese tyto vady i do rozhodnutí žalovaného.

39. 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.*
40. Krajský soud je nucen v nyní souzené věci konstatovat, že dotčený posudek PK MPSV ze dne 28. 11. 2023, tedy podklad, ze kterého žalovaný vycházel, trpí z jisté části výše uvedenými nedostatky. Posudek sice odkazuje na zmíněné sociální šetření a lékařské zprávy, avšak nedostatečně (pouze obecně) hodnotí schopnosti žalobce při zvládání základních životních potřeb, které byly hodnoceny jako ty, které žalobce zvládá – v tomto případě se jednalo o žalobcem nesouhlasně pojaté potřeby *mobilita, orientace, stravování, oblékání a obouvání a výkon fyziologické potřeby*. V posudku PK MPSV chybí vysvětlení rozporu mezi jejím závěrem o schopnosti žalobce tyto potřeby zvládat a zjištěními ze sociálního šetření, resp. podkladových (lékařských) zpráv, z nichž lze vyvodit, že se samostatným zvládnutím může mít žalobce obtíže.
41. Byť PK MPSV uvedla jako podklad svého hodnocení předmětné sociální šetření, blíže v textu posudku již není popsáno, jak tento podklad hodnotila, resp. jak se tento podklad projevil při jejím hodnocení zdravotního stavu žalobce 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 k uvedeným sporným potřebám PK MPSV reagovala v posudku spíše obecným popisem u jednotlivých potřeb, který nebyl uveden v návaznost

na skutečnosti zjištěné v bydlíšti žalobce při sociálním šetření. Závěr PK MPSV uvedený v jejím posudku na str. 8 o tom, že psychický stav žalobce 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.

42. Soud si je vědom toho, že úloha spočívající ve vzájemném vyhodnocení podkladových zpráv, tj. medicinských odborných závěrů a závěrů ze sociálního šetření na místě nebude vždy jednoduchá. Uvedenou úlohu však není na místě řešit tak, že u závěrů ze sociálního šetření, příp. u části závěrů z podkladových (lékařských) zpráv, nebude jakkoli patrné, jak byly komisí zhodnoceny.
43. Výrazně odlišně od závěrů PK MPSV nepostupoval ani žalovaný. Odvolací orgán totiž ne zcela dostatečně posoudil všechny důkazy (podklady) ve vzájemné souvislosti a spolehl se 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 § 68 odst. 3 správního řádu citovaným 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 žalobcem tvrzenými rozpory mezi závěry PK MPSV a lékařskými nálezy. Rovněž námitky (tvrzení) žalobce týkající se nezvládání pěti neuznaných základních životních potřeb zůstaly ze strany žalovaného v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu nevypořádány. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze odůvodnil, proč neshledal důvod pro doplňkové posouzení PK MPSV, ačkoliv žalobce před vydáním jeho rozhodnutí přeložil další lékařské nálezy týkající se jeho zdravotního stavu.
44. 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 popsány zjištěními. Jistá komplikovanost v nyní souzené věci je zcela patrně spojena též s tím, že předmětem posouzení je psychický stav žalobce (jeho duševní stránka), kdy vyhodnocení jeho externích projevů je v očích soudu na základě jeho dosavadní praxe mnohdy obtížněji proveditelné ve srovnání s nemocemi či obtížemi somatického rázu. Soud však má v případě žalobce za to, že dle dosud zjištěných skutečností je obtížné přijmout závěr, že některé životní potřeby je schopen (po fyzické stránce) zvládat, přičemž z důvodu psychického onemocnění tyto činnosti, resp. jejich vymezení dle přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., nečiní vůbec nebo jen velmi obtížně. Soud již shora citoval ustanovení o tom, co se rozumí přijatelným standardem. Zde též soud doplňuje, že zvládání potřeb se má projevovat efektivně reálně a nikoli toliko hypoteticky, případně odkazem na absenci zřejmé diagnózy.

V. Závěr a náklady řízení

45. Na základě shora uvedeného tedy soud uzavírá, že posudek PK MPSV ze dne 28. 11. 2023 nemůže bez dalšího pokládat 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.

46. Krajský soud pro nedostatečný obsah napadeného rozhodnutí, resp. posudku PK MPSV neměl možnost reagovat na opakovaně uváděné námitky žalobce, neboť sám není oprávněn detailně hodnotit lékařské zprávy, výsledky sociálního šetření, případné další podklady, ani vypořádávat opakované námitky žalobce, na které nebylo správními orgány reagováno. Další zhodnocení obsahu těchto podkladů a vypořádání žalobcových námitek proto již bude na posudkové komisi a potažmo dále na správních orgánech, přičemž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí byla důvodem pro zrušení žalovaného rozhodnutí a vrácení žalovanému správnímu orgánu [§ 78 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
47. 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 žadatel byl či nebyl schopen zvládat další než pět uznaných nezvládaných základních životních potřeb. Teprve po doplnění posudku PK MPSV či po zpracování posudku jinou komisí bude žalovaný moci ve věci vydat nové rozhodnutí, v němž vypořádá i žalobcem vznesené námitky. Posouzení zdravotního stavu žalobce považuje soud za otázku odborně medicínskou.
48. Soud v souladu se zásadou omezené kasace (§ 78 odst. 3 s. ř. s.) neshledal okolnosti pro žalobcem navrhované zrušení i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Vady rozhodnutí mohou být napraveny v odvolacím řízení.
49. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšnému žalobci náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly.

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). 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.

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