



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. M. F.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2022, č. j. MPSV-2022/205798-921, sp. zn. SZ/MPSV-2022/87293-921, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2024, č. j. 32 A 2/2023-77,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2024, č. j. 32 A 2/2023-77, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2022, č. j. MPSV-2022/205798-921, sp. zn. SZ/MPSV-2022/87293-921, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká žádosti původní žalobkyně, M. F., o příspěvek na péči podle § 7 a násl. zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“). Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 22. 4. 2022, č. j. 172030/2022/BBA, sp. zn. UP/18991/2021/SS, původní žalobkyni přiznal příspěvek na péči ve výši 880 Kč měsíčně od března 2021, neboť ji na základě posouzení stupně závislosti posudkovým lékařem shledal osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I – lehká závislost podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách, neboť potřebovala každodenní pomoc nebo dohled pouze ve čtyřech oblastech základních životních potřeb posuzovaných podle § 9

zákona o sociálních službách. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání původní žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Původní žalobkyně napadla rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[3] Krajský soud zrekapituloval příslušnou právní úpravu a uvedl, že pro posouzení zdravotního stavu žadatele o příspěvek na péči je třeba odborných medicínských znalostí, kterými disponují speciální posudkové komise, v tomto případě Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise“). Při rozhodování o příspěvku na péči vycházejí správní orgány z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, stěžejním důkazem je nicméně lékařský posudek, na nějž je kladen požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že posudek posudkové komise v nynějším případě tento požadavek splňuje. Posudková komise se zabývala také obsahem zjištění ze sociálního šetření provedeného v místě bydliště původní žalobkyně. Závěry sociálního šetření je nutné zhodnotit, pro rozhodnutí o nemožnosti zvládnutí základních životních potřeb je však nutné vycházet především z funkčních důsledků zdravotního postižení.

[4] Posudková komise dospěla k závěru, že původní žalobkyně nezvládala základní životní potřeby mobilita, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Zároveň se vyjádřila k tomu, proč ostatní základní životní potřeby vyhodnotila jako zvládané (včetně orientace, komunikace, tělesná hygiena a stravování). Krajský soud shledal její závěry a závěry žalovaného, které zrekapituloval, dostatečně odůvodněnými a přesvědčivými. Správní orgány se vyjádřily k jednotlivým úkonům, které spadají pod základní životní potřeby, a žalovaný zhodnotil dopad zdravotního stavu původní žalobkyně na možnost zvládnout jednotlivé úkony v přijatelném standardu.

[5] Žalovaný v souladu se zákonem stanovil lhůtu pro dokládání podkladů pro účely odvolacího řízení. Přihlédl jak k podkladům, které původní žalobkyně doložila ve lhůtě, tak k těm, které doložila po lhůtě, avšak ještě před zpracováním doplňujícího posudku posudkové komise. K podkladům doloženým po lhůtě a po vydání doplňujícího posudku již nepřihlédl, v čemž nijak nepochybil, neboť správně aplikoval koncentraci řízení. Později doložené lékařské zprávy se nadto již nevztahovaly ke zdravotnímu stavu ke dni 29. 3. 2021. Pokud došlo k dalšímu zhoršení zdravotního stavu, mohla původní žalobkyně znovu požádat o přiznání příspěvku na péči.

II. Obsah kasační stížnosti původní žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Původní žalobkyně napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhla jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Namítla, že její zdravotní stav nebyl zjištěn správně. Od zahájení správního řízení upozorňovala na své depresivní stavy, které měly dopady do oblasti komunikace, orientace a péče o zdraví. Původní žalobkyně tudíž nezvládala více než čtyři základní životní potřeby. Podle veřejného ochránce práv je nutné doložit psychologické nebo psychiatrické posouzení, nikoliv oboje. Původní žalobkyně doložila zprávu psycholožky, z níž vyplývala diagnóza „dementia u Alzheimerovy choroby“. Projevy této nemoci jsou notoricky známé

pokračování

i laikům. Ve zprávě je výslovně uvedeno, že vyšetření prokázalo deterioraci kognitivních funkcí na organickém základě, zasahující zásadním způsobem do každodenního fungování původní žalobkyně, která vyžadovala každodenní dohled a péči.

[8] V odvolání původní žalobkyně uváděla, že zvládání základních životních potřeb má probíhat v běžném, přijatelném standardu, čímž se rozumí zvládání v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý a který umožňuje, aby byla potřeba zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby. To však nebyl případ původní žalobkyně, na kterou dohlížela její dcera (nynější žalobkyně), která původní žalobkyni musela také včas zajišťovat inkontinenční pomůcky. Nesouhlasí rovněž s tím, že se za nezvládání tělesné hygieny nepovažuje preventivní přítomnost druhé osoby za účelem posílení jistoty a vyloučení případného rizika pádu. Člověka s omezenou schopností pohybu totiž nelze ponechat bez pomoci a dohledu, neboť hrozí pád se všemi důsledky možnými u osoby seniorního věku.

[9] Původní žalobkyně dále poukázala na to, že nezvládá orientaci v exteriéru, což vyplynulo také ze sociálního šetření. Nezvládá rovněž komunikaci, neboť řečový projev je pro ni namáhavý a pro okolí někdy méně srozumitelný, ne vždy dokáže vyjádřit, co chce říci, při používání mobilního telefonu se občas plete a počítač nedokáže používat vůbec. Posudková komise k některým aktivitám nesprávně nepřihlížela, protože podle ní se nejedná o aktivity každodenní; to však není relevantní kritérium. Pro posouzení schopnosti napsat zprávu či používat komunikační prostředky není relevantní pouze třes rukou, ale je třeba také přihlížet k tomu, že zprávy musejí být smysluplné a osoba musí být schopna také porozumět obsahu přijímaných zpráv.

[10] Správní orgány zmíněné okolnosti nezohlednily. Krajský soud v zásadě pouze poukázal na závěry posudkové komise, aniž by je podrobil skutečnému přezkumu, a nerespektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“), na kterou původní žalobkyně v žalobě odkazovala.

[11] Původní žalobkyně dále namítla, že lhůta, kterou správní orgán I. stupně stanovil pro dodání lékařské zprávy psycholožky, byla nepřiměřená, a přestože ji původní žalobkyně v nejkratší možné době dodala, do posudku zahrnuta nebyla. Městská správa sociálního zabezpečení (dále jen „MSSZ“), která podle § 25 odst. 2 zákona o sociálních službách pro účely řízení před správním orgánem I. stupně posuzuje stupeň závislosti osoby, pak s odstupem půl roku v písemnosti uvedla, že neshledala důvod ke změně posudkového závěru. Krajský soud měl zohlednit také to, že posudková komise si vyžádala zdravotnickou dokumentaci od Masarykova onkologického ústavu (dále také „MOÚ“) ještě před tím, než byly známy výsledky histologického vyšetření. Žalovaný následně stanovil lhůtu pro doložení podkladů tak, že původní žalobkyně nestihla zprávy doložit. Krajský soud uvedl, že se zprávy nevztahovaly ke zdravotnímu stavu původní žalobkyně ke dni 29. 3. 2021, ta však již v žalobě uvedla, že později předložené zprávy měly prokázat již dřívější tvrzení o jejím dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu. Krajský soud pochybil také tím, že neuznal jako důkaz audionahrávky dokládající zmatenost původní žalobkyně v domácím prostředí, což bylo zjištěno také sociálním šetřením.

[12] Žalovaný měl přihlídnout k dokumentaci od MOÚ, neboť původní žalobkyně měla právo dokládat podklady až do právní moci rozhodnutí. Žalovaný ostatně sám prolomil koncentraci, neboť obstarával další podklady pro rozhodnutí. Původní žalobkyně nadto

pouze reagovala na znalecké posudky a jejich doplnění – například lékařskou zprávou od diabetoložky z července 2022 dokládala, že není pravdivý posudkový závěr, podle nějž původní žalobkyně netrpěla těžkou renální insuficiencí. Totéž vyplynulo z propouštěcí zprávy MOÚ. Žalovaný nemůže navrhované důkazy odmítnout jen proto, že byly doručeny e-mailem, pokud takový postup dříve akceptoval.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost jen opakuje žalobní námitky, a proto se k ní nebude vyjadřovat.

III. Procesní nástupnictví na straně žalobkyně

[14] Původní žalobkyně podala kasační stížnost dne 10. 10. 2024. V podání doručeném soudu dne 27. 10. 2024 pak žalobkyně uvedla, že původní žalobkyně dne X zemřela. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 4. 2014, č. j. 4 Ads 32/2012-50, č. 3059/2014 Sb. NSS, pokud fyzická osoba zemře po právní moci rozhodnutí správního orgánu o příspěvku na péči, přechází její tvrzený nárok a s tím spojené účastenství v řízení ve správním soudnictví na osoby uvedené v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách.

[15] Ze správního spisu plyne, že pečující osobou blízkou ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách je žalobkyně, a proto NSS usnesením ze dne 21. 11. 2024, č. j. 9 Ads 209/2024-56, rozhodl podle § 107 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s., že v řízení o kasační stížnosti se namísto původní žalobkyně pokračuje s žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“).

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se NSS podle § 104a odst. 1 s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Není-li tomu tak, NSS takovou kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního NSS podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, ve kterém interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[18] V projednávané věci NSS dospěl k závěru, že se krajský soud dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky. Toto pochybení spočívá v přezkoumání a aprobování závěrů žalovaného, ačkoliv jsou, stejně jako závěry posudkové komise, nepřezkoumatelné a vnitřně rozporné. Tím krajský soud zatížil

pokračování

také své rozhodnutí nepřezkoumatelností (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91). Kasační stížnost je proto přijatelná a je i důvodná.

[19] Právní úprava příspěvku na péči je zakotvena v zákoně o sociálních službách. Podle jeho § 7 odst. 2 má nárok na příspěvek osoba, *která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládnutí základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8*. Při posuzování stupně závislosti oprávněné osoby na pomoci jiné osoby se hodnotí schopnost zvládat životní potřeby vymezené v § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Na základě posouzení zvládnutí těchto deseti základních životních potřeb rozlišuje právní úprava pro účely poskytování příspěvku na péči čtyři stupně závislosti. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 505/2006 Sb.“), v § 2a stanoví, že *[p]okud osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat základní životní potřebu vymezena v příloze č. 1 k této vyhlášce, není schopna základní životní potřebu zvládat, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu*.

[20] Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. považuje již na tomto místě za nezbytné upozornit žalovaného, že jeho odkaz na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2020, č. j. 16 Ad 82/2019-62, je nepřipadný. Krajský soud v Plzni v něm vyložil § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. tak, že pro učinění závěru o schopnosti zvládat základní životní potřebu postačuje, aby posuzovaná osoba zvládla toliko jednu relevantní aktivitu vymezenou v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. Tento výklad, odporující již dřívější judikatuře NSS (např. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27, bod 31), však NSS výslovně odmítl v rozsudku ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023-25, neboť je „*v přímém rozporu se zněním zákonného ustanovení a nelze jej dovodit gramatickým, teleologickým ani historickým výkladem*.“ Zároveň apeloval „*na striktní výklad § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb., neboť v opačném případě by mohl být popřen úmysl zákonodárce prostřednictvím základních kritérií, která mají svůj předobraz ve zvládnutí všedních životních situací, zjistit stupeň soběstačnosti a samostatnosti posuzované osoby*.“ Tímto striktním a v judikatuře NSS ustáleným výkladem je, že „*pro závěr o tom, že posuzovaná osoba nezvládá určitou základní životní potřebu postačí, pokud nezvládá jednu z aktivit, jež vyhláška č. 505/2006 Sb. stanoví pro příslušnou základní životní potřebu v příloze č. 1*. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 4 Ads 495/2019-71, nebo ze dne 25. 4. 2019, č. j. 8 Ads 271/2018-34).“ (zvýraznění doplněno NSS)

[21] Žalovanému je nepochybně známo, že NSS dlouhodobě vykládá § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb. výše uvedeným způsobem, a je si zároveň také nepochybně vědom toho, že závěry citovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni tomuto výkladu odporují. Kromě NSS například také Krajský soud v Ostravě v bodě 40 rozsudku ze dne 15. 8. 2024, č. j. 20 Ad 3/2024-31, žalovaného výslovně upozornil na překonání závěrů Krajského soudu v Plzni: „*Pro úplnost krajský soud dodává, že žalovaný opětovně argumentuje závěry uvedenými v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2020, č. j. 16 Ad 82/2019-62. Uvedeným rozsudkem se zabýval Nejvyšší správní soud a např. v rozsudku ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023-25, jeho závěry zcela popřel. Konkrétně uvedl, že je nutné odmítnout výklad*

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

[22] NSS tudíž neshledává prostor pro to, aby se žalovaný i nadále ve své rozhodovací praxi opíral o překonané závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 16 Ad 82/2019-62. Není přípustné, aby žalovaný ignoroval precedenčně závaznou judikaturu NSS. Odchýlit se od ní může pouze tehdy, pokud pro svůj odlišný názor předloží dostatečně silnou argumentaci, se kterou by se NSS následně ztotožnil (rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2019, č. j. 10 Afs 192/2018-27). Respektování rozhodovací činnosti vrcholných soudů orgány veřejné moci je totiž jedním ze základních atributů právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky, *mutatis mutandis* usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

[23] Správní orgány, stejně jako soudy, nejsou odborně způsobilé hodnotit zdravotní stav žadatele o příspěvek. Stěžejním důkazem pro jejich rozhodnutí je proto odborný posudek, u něhož je kladen důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost: „*Tyto náležitosti posudek splňuje pouze v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k účastníkem řízení udávaným potížím, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Svě 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 přesně, aby nevystávaly žádné další pochybnosti. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku, které způsobují jeho nepřesvědčivost či neúplnost, správní orgán totiž nemůže nahradit vlastní úvahou, jelikož pro to nemá potřebnou odbornou erudici.*“ (rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25) Posudková komise musí v odůvodnění posudku výslovně zohlednit jednotlivé činnosti vyjmenované v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. a vypořádat se se skutečnostmi, které posuzovaný namítá. Posudková komise, správní orgány i soudy zároveň musejí „*mít na zřeteli, že s ohledem na sociálně citlivou situaci osob závislých na pomoci jiné fyzické osoby a důležitost příspěvku jim poskytovaného, je zapotřebí postupovat při posuzování stupně závislosti osoby důkladně.*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Ads 262/2015-34)

[24] Z výše uvedeného je zřejmé, že požadavky na kvalitu odůvodnění posudku jsou vysoké, zejména pokud posuzovaná osoba výslovně namítá, že některou ze základních životních potřeb nezvládá. V nyní projednávaném případě se NSS nemůže ztotožnit se závěrem krajského soudu, že posudková komise těmto požadavkům dostála.

[25] Za nejzávažnější vadu posudku NSS považuje vnitřně rozporné posouzení vlivu duševního stavu původní žalobkyně na zvládání základních životních potřeb. Posudková komise totiž v posudku ze dne 21. 7. 2022 (posudek byl dvakrát doplňován) dospěla k závěru, že hlavní příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu původní žalobkyně byly „*počínající kognitivní deficit a hypomobilita při celkové dekonkci při dalších komorbiditách*“. Mezi podklady rekapituluje psychologické vyšetření, které u původní žalobkyně shledalo Alzheimerovu nemoc a „*prokázalo deterioraci kognitivních funkcí, která*

pokračování

zásadně zasahuje do každodenního fungování.“ Posudková komise tudíž výslovně uznala, že duševní stav původní žalobkyně byl jednou z hlavních příčin jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. To pak také promítla mimo jiné do hodnocení zvládání základní životní potřeby *péče o zdraví*: „*Pro zhoršené kognitivní funkce zejména v novopaměti je tato potřeba vstřícně uznána. Přihlédnuto i k dekonidici po operaci.*“, resp.: „*Vstřícně je uznána mobilita pro celkovou dekonidici po operaci a je uznána péče o zdraví pro kognitivní poruchu, přestože není její tíže vyšetřena a diagnostikována psychiatrem.*“ (str. 6 posudku ze dne 15. 8. 2022)

[26] Navzdory tomu u základních životních potřeb *orientace a komunikace* posudková komise uvádí, že původní žalobkyně byla „[b]ez mentálního omezení. Není prokázána trvalá ztráta orientace, ani těžká ztráta duševních kompetencí.“ (str. 6 posudku ze dne 21. 7. 2022) V posudku ze dne 15. 8. 2022 pak uvádí, že „*u posuzované nebylo prokázáno těžké kognitivní omezení na úrovni středně těžké či těžké demence, které by bylo podkladem k uznání orientace. [...] Ostatní doložené nálezy neprokazují trvalou těžkou ztrátu duševních kompetencí ani trvalou dezorientaci.*“ (str. 5 posudku) V tomto směru shledává NSS posouzení posudkové komise vnitřně rozporným a nepřesvědčivým. Posudková komise totiž na jednu stranu uznává, že u původní žalobkyně nastal kognitivní deficit v natolik závažné míře, že nebyla sama schopna v přijatelném standardu zvládat základní životní potřebu *péče o zdraví*. Zároveň však popírá, že by mohl tentýž kognitivní deficit původní žalobkyni jakkoliv omezovat ve zvládání základních životních potřeb *orientace a komunikace*. Posudková komise závěry doloženého psychologického vyšetření zároveň akceptuje (viz výše, dále např. str. 5 posudku ze dne 15. 8. 2022, kde dílčími závěry tohoto vyšetření selektivně odůvodňuje neuznání základní životní potřeby *orientace*) a považuje za nedostatečné (str. 4 posudku ze dne 15. 8. 2022, kde naopak za relevantní nepovažuje závěry vyšetření o Alzheimerově chorobě). Tento rozpor ve svých úvahách posudková komise nijak nevysvětluje, a to navzdory tomu, že původní žalobkyně setrvala a konkrétně namítala, že orientaci a komunikaci nezvládá v přijatelném standardu.

[27] Vnitřně rozporný je posudek dále v otázce orientace původní žalobkyně v čase. Posudková komise v posudku ze dne 21. 7. 2022 citovala lékařskou zprávu ze dne 16. 11. 2021, podle něž se původní žalobkyně neorientovala v čase, ovšem následně konstatovala, že původní žalobkyně je „*plně orientována*“ (str. 5 posudku), resp. že je orientována „*zhruba časem*“ (str. 6 posudku). Ze sociálního šetření vyplynulo, že původní žalobkyně si pletla hodiny, na dotaz nebyla schopna zodpovědět, kolik je hodin ani jaké je datum, občas si pletla také den a noc. Podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. osoba zvládá základní životní potřebu *orientace*, pokud se mimo jiné orientuje *osobou, časem a místem*. Závěr, že původní žalobkyně není orientována časem, by ve smyslu § 2a vyhlášky znamenal, že původní žalobkyně nezvládala základní životní potřebu orientace. Posudek je v tomto ohledu vnitřně rozporný a nedostatečně odůvodněný. Posudková komise se nijak nevyjádřila k podkladům, podle nichž původní žalobkyně nebyla orientována v čase, nereflektovala výsledek sociálního šetření a nezdůvodnila, proč a na základě jakých skutečností dospěla k opačnému závěru.

[28] Stěžovatelce lze rovněž přitakat v tom, že se posudková komise nijak nevyjádřila ke schopnosti původní žalobkyně orientovat se v exteriéru. Ze sociálního šetření vyplynulo, že původní žalobkyně již několik let samostatně nevychází z bytu a při pohybu venku

vyžaduje doprovod, přičemž v okolí se neorientuje. Původní žalobkyně zároveň výslovně namítala, že se v exteriéru neorientuje. Žalovaný na to však reagoval pouhým převzetím závěru posudkové komise, že původní žalobkyně byla „*plně orientována všemi kvalitami*“ a že nebyla „*prokázána ztráta duševních kompetencí*“. Vzhledem k tomu, že posudková komise u původní žalobkyně výslovně shledala kognitivní deficit, jsou proto také v tomto ohledu posudek a rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné.

[29] Posudková komise zároveň v rámci základních životních potřeb *osobní aktivity a péče o domácnost* zohlednila „*pohyb mimo domov*“, aniž by bylo zřejmé, co má v tomto případě na mysli. Vyhláška č. 505/2006 Sb. v příloze č. 1 u těchto základních životních potřeb pohyb mimo domov nikde nezmiňuje. NSS má naopak za to, že v „*pohybu mimo domov*“ se protíná několik základních životních potřeb, zejména *mobilita* (fyzický aspekt pohybu mimo domov) a *orientace* (mentální aspekt pohybu mimo domov), resp. *komunikace* (zejména schopnost *porozumět všeobecně používaným základním obrazovým symbolům a zvukovým signálům* dle přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.). Rovněž v tomto ohledu je posudek nepřezkoumatelný, neboť nerespektuje vymezení základních životních potřeb v příslušných právních předpisech.

[30] Ve vztahu k základní životní potřebě *komunikace* ze sociálního šetření vyplynulo, že původní žalobkyně nebyla schopna plně ovládat mobilní telefon – jediné, čeho byla schopna, bylo přijmout telefonní hovor. Základní životní potřeba *komunikace* však podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. zahrnuje také schopnost používat běžné komunikační prostředky, mezi které mobilní telefon bezpochyby patří (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2024, č. j. 56 Ad 13/2023-23). Za schopnost používat mobilní telefon v přijatelném standardu pak nelze považovat pouze to, že žadatel je schopen jej ovládat „jednosměrně“, tedy že je schopen přijmout telefonní hovor, ale také to, že je schopen alespoň vytočit telefonní číslo. S touto skutečností se posudková komise nijak nevypořádala. Žalovaný opět jen zopakoval závěr posudkové komise, že u původní žalobkyně nebyl prokázán posudkově významný kognitivní deficit, navzdory tomu, že takový kognitivní deficit byl uznán ve vztahu k základní životní potřebě *péče o zdraví*. Ze sociálního šetření dále vyplynulo, že původní žalobkyně nebyla schopna napsat rukou psanou krátkou zprávu (str. 20 záznamu), což je jedna z aktivit výslovně vymezených v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. K tomu se však posudková komise ani žalovaný nijak nevyjádřili.

[31] K výše uvedenému NSS dále upozorňuje na to, že *[s]chopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti se hodnotí v přirozeném sociálním prostředí a s ohledem na věk fyzické osoby (§ 1 odst. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb.)*. To znamená, že při posouzení je „*kladen důraz na faktickou (skutečnou) schopnost osoby základní aktivity samostatně provádět, nikoliv primárně na určenou diagnózu*.“ (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2021, č. j. 6 Ads 257/2019-26) Výsledky sociálního šetření proto nelze při posouzení zvládání základních životních potřeb ignorovat; posudková komise, resp. žalovaný, mají povinnost se náležitě vypořádat se skutečnostmi zjištěnými při sociálním šetření. Je tomu tak zejména v situaci, kdy zjištění sociálního šetření podporují tvrzení žadatele, se kterými se posudková komise, resp. žalovaný, neztotožňují.

[32] Důvodná je rovněž námitka týkající se základní životní potřeby *výkon fyziologické potřeby*. Podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. se za zvládání této základní životní potřeby považuje mimo jiné stav, kdy je osoba schopna *včas používat WC*. Původní

pokračování

žalobkyně namítala, že v důsledku nádorového onemocnění jí opakovaně operovali močový měchýř, že trpí těžkou inkontinencí a není schopna kontrolovat únik moči, z čehož jí také plynou zvýšené náklady na inkontinenční pomůcky. Posudková komise sama v doplnění posudku ze dne 24. 10. 2022 cituje propouštěcí zprávu MOÚ, podle níž byl „[v]ýkon značně ztížen minimální kapacitou močového měchýře u inkontinentní pacientky.“ S těmito skutečnostmi se posudková komise při posuzování základní životní potřeby výkon fyziologické potřeby nijak nevypořádala. Z posudku (resp. rozhodnutí žalovaného) vůbec nevyplývá, co posudková komise považuje za *včasné* používání WC ve smyslu přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., ani proč má za to, že neschopnou používat včas WC je pouze *plně* inkontinentní osoba. NSS zde nijak nepředjímá hodnocení, zda původní žalobkyně danou základní životní potřebu zvládala či nikoliv, neboť k tomu není odborně způsobilý. Aby však posudek dostál požadavkům judikatury, musí posudková komise náležitě odůvodnit, co rozumí pod pojmem *včasného* používání WC a proč skutečnosti zjištěné posudkovou komisí a namítané původní žalobkyní nevedou k závěru, že danou základní životní potřebu nezvládá.

[33] NSS naopak neshledal důvodnou námitku týkající se základní životní potřeby *tělesná hygiena*. Posudkový lékař MSSZ konstatoval, že původní žalobkyně tuto životní potřebu nezvládá, svůj závěr však neodůvodnil. Posudková komise sice dospěla k opačnému závěru, avšak náležitě vysvětlila, že z podkladů nevyplývá, že by původní žalobkyně měla omezenou hybnost či opěrnou funkci končetin, které by jí bránily ve výkonu tělesné hygieny. Zohlednila i výsledky sociálního šetření a reagovala na argumenty původní žalobkyně, resp. stěžovatelky. NSS souhlasí s tím, že preventivní dohled pečující osoby pro případ uklouznutí nemůže být v případě původní žalobkyně považován za nezvládání této životní potřeby – o tom by se dalo uvažovat například u osob, které jsou s ohledem na dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav na samé hranici zvládání dané životní potřeby a riziko zranění při tělesné hygieně je u nich výrazně zvýšené (zde NSS zdůrazňuje, že tento závěr lze uplatnit pouze v závislosti na konkrétních okolnostech každého případu). Je samozřejmě pravda, že u osob seniorního věku obecně existuje zvýšená hrozba uklouznutí a případného zranění, avšak posudková komise správně uvedla, že toto riziko lze přiměřeně snížit s využitím pomůcek, jako jsou protiskluzové podložky, madla či sedátka. Ze sociálního šetření však vyplynulo, že původní žalobkyně nevyužívala žádné další pomůcky vyjma protiskluzových podložek. K uznání základní životní potřeby nicméně nemůže vést pouze to, že využití pomůcek posuzované osobě „*nebylo ze strany známých doporučeno, neboť se jim sedačka do vany neosvědčila*“. Závěr posudkové komise o zvládání této životní potřeby je proto dostatečně odůvodněn.

[34] V procesním postupu žalovaného NSS neshledal pochybení, které by zasáhlo do práv původní žalobkyně, resp. stěžovatelky. Ta namítá, že MSSZ stanovila příliš přísnou lhůtu pro doložení výsledků psychologického vyšetření a posudkový lékař ji následně nezohlednil. Podstatné však je, že posudková komise v odvolacím řízení zprávu z tohoto vyšetření zahrnula mezi podklady a při posouzení ji zohlednila (byť vnitřně rozporně), nejedná se tudíž o opomenutý podklad. NSS se ztotožňuje také se závěry krajského soudu týkajícími se stanovení lhůty pro dokládání podkladů pro účely odvolacího řízení. Stanovení lhůty bylo v souladu se zákonem (§ 36 odst. 3 ve spojení s § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů), žalovaný lhůtu stanovil v přiměřené délce a přihlédl také ke zprávám doloženým po této lhůtě. Podklady pro vydání rozhodnutí nelze

rozšiřovat bez časového omezení, tím spíše v řízení, kdy podklady musí znovu posoudit posudková komise. Ta v nyní projednávaném případě doplňovala posudek v reakci na nové podklady dvakrát, žalovaný řádně odůvodnil, proč lékařskou zprávu ze dne 4. 11. 2022 nepovažoval za důvod pro doplňující posouzení posudkovou komisí. Stěžovatelka sice namítá, že žalovaný nevyčkal na výsledek histologického vyšetření, nicméně neuvádí, jakým konkrétním způsobem mohl tento výsledek ovlivnit závěry posudkové komise. Podle ní měl doložit, že zdravotní stav původní žalobkyně byl dlouhodobě nepříznivý, tato skutečnost však nebyla v řízení před správními orgány nijak zpochybněna. Polemika byla vedena pouze ohledně základních životních potřeb, na jejichž zvládání měl vliv dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav.

[35] Krajský soud se rovněž dostatečně vypořádal s otázkou audionahrávek dodaných stěžovatelkou žalovanému, resp. správnímu orgánu I. stupně. NSS souhlasí s tím, že závěr o nezvládání základní životní potřeby musí být náležitě podložen, pouhé audionahrávky samy o sobě jako podklad sloužit nemohou. Občasné stavy zmatenosti byly v nyní projednávaném případě doloženy i jinými podklady, k nimž se posudková komise vyjádřila. Stěžovatelka zároveň netvrdí, že by se u původní žalobkyně jednalo o běžný či dokonce každodenní jev, netvrdí ani, jakým způsobem měla zmatenost ovlivnit zvládání základních životních potřeb. V tomto směru proto NSS shledal závěry posudkové komise a žalovaného přezkoumatelnými.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], NSS zrušil i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[37] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Stěžovatelka byla ve věci úspěšná, avšak nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem, totéž platí o původní žalobkyni v řízení před krajským soudem. Obě řízení jsou osvobozena od soudního poplatku. Žádné náklady řízení proto stěžovatelce ani původní žalobkyni nevznikly. Žalovaný v řízení úspěch neměl. NSS proto žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. ledna 2025

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu