



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **nezletilý X**, narozený dne X
bytem X
zastoupený matkou X, narozenou dne X
bytem tamtéž
v řízení zastoupený zmocněnkyní X
bytem X

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2024, č. j. MPSV-2024/174690-919

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 8. 2024, č. j. MPSV-2024/174690-919 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 do 18 let věku.

I. Shrnutí stavu věci ve správním řízení

2. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl žalovaný dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jen „*správní řád*“) odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Pardubicích, kontaktního pracoviště Ústí nad Orlicí (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 27. 9. 2023, č. j. 10609/2023/UNO. Uvedeným rozhodnutím byl ve správním řízení zahájeném z moci úřední snížen příspěvek na péči žalobce z 6 600 Kč na 3 300 Kč měsíčně. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen zvládat tři základní životní potřeby ve smyslu § 9 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „*zákon o sociálních službách*“), a to oblékání a obouvání, péči o zdraví a osobní aktivity, a vyžaduje každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby. U žalobce se jedná o lehkou závislost.
3. Žalobce s rozhodnutím žalovaného nesouhlasil.

II. Žaloba a její obsah

4. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“). Domáhal se zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
5. Žalobu lze po věcné stránce shrnout tak, že žalobce nesouhlasí s tím, že by zvládal následující posudkovou komisí neuznané jako nezvládané základní životní potřeby: (i) orientaci, (ii) komunikaci, (iii) stravování a (iv) výkon fyziologické potřeby.
6. Dle žalobce je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí neodpovídá zákonným požadavkům, tedy ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Schopnost žalobce zvládat zejména základní životní potřeby orientace, komunikace, stravování a výkon fyziologické potřeby nebyla v posudku posudkové komise MPSV (dále také jen „*PK MPSV*“) ani v napadeném rozhodnutí s odkazem na jednotlivé aktivity stanovené prováděcí vyhláškou č. 505/2006 Sb. řádně zhodnocena. Posudková komise i žalovaný se ke zvládání těchto základních životních potřeb vyjádřili pouze obecně a s podrobnými odvolacími námitkami žalobce se řádně nevypořádali. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí blíže nezabýval hodnocením podkladů pro zpracování posudku PK MPSV, pouze paušálně uvedl, že posudek PK MPSV vyhodnotil jako úplné a přesvědčivé posouzení zdravotního stavu žalobce.
7. Další vadu řízení spatřoval žalobce v tom, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vychází z nesprávných skutkových zjištění o zdravotním stavu žalobce. Uváděl, že zejména z důvodu neurovývojové poruchy způsobené dysfunkcí mozku – středně těžké formy dětského autismu vyžaduje žalobce každodenní mimořádnou péči kromě životních potřeb uznaných žalovaným jako nezvládaných ještě v dalších oblastech základních životních potřeb. Žalobce v žalobě podrobně popsal, v čem spatřuje nezvládání základní životní potřeby orientace, komunikace, stravování a výkonu fyziologické potřeby.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný s žalobou nesouhlasil. Popsal průběh správního řízení a uvedl, že PK MPSV se vyjádřila ke zvládání a nezvládání jednotlivých základních životních potřeb žalobce ve třech posudcích na základě doložených lékařských nálezů, výsledku sociálního šetření a po vlastním vyšetření žalobce při jednání komise dne 7. 5. 2024. PK MPSV byla obeznámena i

s podáními žalobce učiněnými v průběhu správního řízení. Ke zvládání, resp. nezvládání jednotlivých základních životních potřeb z posudků citoval. Zdůraznil, že posouzení zdravotního stavu a stupně závislosti je záležitostí, která je výlučně v kompetenci posudkových lékařů. 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

9. Soud věc přezkoumal v mezích uvedených žalobních bodů. Při přezkumu se především zaměřil na okruh základních 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

10. Z předložených správních spisů zjistil soud následující pro věc rozhodné skutečnosti.
11. Z důvodu končící platnosti posouzení stupně závislosti žalobce zahájil správní orgán I. stupně z moci úřední správní řízení ve věci opětovného posouzení nároku a výše příspěvku na péči žalobce dle zákona o sociálních službách. Dne 20. 7. 2023 provedl správní orgán I. stupně sociální šetření. V rámci sociálního šetření učinil dílčí skutkové závěry ke zvládání jednotlivých základních životních potřeb žalobcem. Následně opatřil posudek o zdravotním stavu žalobce, který vydala dne 30. 8. 2023 Okresní správa sociálního zabezpečení Ústí nad Orlicí (dále také „OSSZ“). OSSZ uzavřela, že žalobce nezvládá tři základní životní potřeby, a to komunikaci, péči o zdraví a osobní aktivity. K sociálnímu šetření a výsledkům odborných vyšetření uvedla, že jsou v souladu s posudkovým hodnocením.
12. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 27. 9. 2023, č. j. 10609/2023/UNO rozhodl o snížení příspěvku na péči žalobce z 6 600 Kč na 3 300 Kč měsíčně. Na základě posudku OSSZ totiž uzavřel, že žalobce z důvodu nepříznivého zdravotního stavu potřebuje ve smyslu § 9 zákona o sociálních službách pomoc celkem ve třech základních životních potřebách, a to komunikaci, péči o zdraví a osobních aktivitách. Jedná se tak o lehkou závislost.
13. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Namítal, že posouzení jeho zdravotního stavu neodpovídá skutečnosti, nebyl náležitě zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není žalobce schopen s odkazem na výsledky sociálního šetření, lékařské nálezy psychiatricky z 21. 7. 2023 a 3. 10. 2023 a rozhodnutí o přiznání nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením (ZTP) ze dne 22. 8. 2023, zvládat i další základní životní potřeby, a to orientaci, stravování, oblékání a obouvání a výkon fyziologické potřeby. I u těchto základních životních potřeb vyžaduje žalobce každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby. Žalobce je závislý na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost), neboť nezvládá celkem sedm základních životních potřeb.
14. Žalovaný v odvolacím řízení za účelem posouzení stupně závislosti žalobce požádal o posouzení PK MPSV v Hradci Králové. Posudek byl zpracován dne 13. 2. 2024 se závěrem, který odpovídal prvotnímu hodnocení, tedy že žalobce z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu nezvládá tři základní potřeby, a to komunikaci, péči o zdraví a osobní aktivity. U

ostatních základních životních potřeb dospěla PK MPSV k závěru, že žalobce nevyžaduje mimořádnou péči, životní potřeby je schopen při občasné kontrole a připomínání zvládnout. Za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce PK MPSV stanovila pervazivní vývojovou poruchu, Aspergerův syndrom – středně těžkou formu bez poruchy intelektu, poruchu aktivity a pozornosti, tikovou poruchu anamnesticky.

15. Žalobce se k posudku vyjádřil. Namítal zejména nesoulad diagnózy žalobce v podkladových lékařských zprávách a v posudku PK MPSV, neúplné citace z lékařských nálezů a výsledku sociálního šetření v posudku, absenci vyšetření žalobce posudkovou komisí a absenci řádného odůvodnění neuznání některých základních životních potřeb jako nezvládaných s přihlédnutím k obsahu doložených lékařských nálezů.
16. Na základě vyjádření žalobce požádal žalovaný PK MPSV v Hradci Králové o doplňující posouzení stupně závislosti žalobce. PK MPSV zpracovala po vlastním vyšetření žalobce dne 7. 5. 2024 doplňující posudek se závěrem, že žalobce z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu nezvládá tři základní potřeby, a to oblékání a obouvání, péči o zdraví a osobní aktivity. U ostatních základních životních potřeb dospěla PK MPSV k závěru, že žalobce nevyžaduje mimořádnou péči. Tyto životní potřeby je schopen v pomalejším tempu zvládnout, při některých potřebuje občasnou kontrolu, připomínání, pobízení. Žalobce je orientován a je schopen komunikace. Omezení duševních schopností bylo zohledněno v přiznaných nezvládaných základních životních potřebách. Za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce PK MPSV stanovila pervazivní vývojovou poruchu, bez poruchy intelektu, poruchu aktivity a pozornosti.
17. K doplňujícímu posudku se žalobce rovněž vyjádřil. Nesouhlasil s neuznáním základních životních potřeb komunikace a orientace jako nezvládaných. Dle obsahu lékařské zprávy ze dne 3. 10. 2023, která byla podkladem doplňujícího posudku, žalobce tyto potřeby nezvládá, PK MPSV je však bez odůvodnění neuznala jako nezvládané. Dále poukazoval na rozdílné posouzení zvládání základní životní potřeby komunikace v posudku ze dne 13. 2. 2023 a doplňujícím posudku.
18. Žalovaný požádal PK MPSV v Hradci Králové o druhé doplňující posouzení zdravotního stavu a stupně závislosti žalobce. PK MPSV zpracovala dne 16. 7. 2024 další doplňující posudek se závěrem, že žalobce z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu nezvládá tři základní potřeby, a to oblékání a obouvání, péči o zdraví a osobní aktivity. U ostatních základních životních potřeb dospěla PK MPSV ke stejnému závěru jako v prvním doplňujícím posudku, tedy že žalobce nevyžaduje mimořádnou péči. Tyto životní potřeby je schopen v pomalejším tempu zvládnout, při některých potřebuje občasnou kontrolu, připomínání, pobízení. Žalobce je orientován a je schopen komunikace. Omezení duševních schopností včetně částečných problémů v komunikačních a orientačních schopnostech bylo zohledněno v přiznaných nezvládaných základních životních potřebách. Součástí doplňujícího posudku je sdělení komise, co je považováno za schopnost, resp. neschopnost orientace a komunikace.
19. Na základě posudků PK MPSV vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí shrnul průběh řízení před správními orgány a citoval zejména posudek PK MPSV, jeho doplnění a právní úpravu. Posudek označil za stěžejní důkazní prostředek. Dle žalovaného se PK MPSV zabývala i všemi vznesenými námitkami a prostudovala veškeré lékařské nálezy

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 posouzení úplnosti a přesvědčivosti posudku. Posudek žalovaný považoval za úplný a přesvědčivý.

IV.b. Přezkum věci – obecná východiska

20. Předmětem žalovaného rozhodnutí je opětovné posouzení nároku a výše příspěvku na péči dle zákona o sociálních službách. Žalované rozhodnutí je výsledkem řízení, v němž platí správní řád. Povinností správních orgánů proto bylo zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) a 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).
21. V řízení byly shromážděny ty podklady, které zákon správním orgánům 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 správních orgánů zcela vyčerpány.
22. 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.*
23. 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.*
24. 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.*
25. 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 nepřiblíží k pomoci, dohledu nebo péči, která nevyplývá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.*

26. 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.*
27. 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.*
28. 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 zvládání 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 zvládání základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý, a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby.*
29. Příloha č. 1 této vyhlášky upravuje určitý základní rozsah zvládání 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 zvládání 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).
30. 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).*
31. 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 předpokladu, 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2015 č. j. 4 Ads 167/2015-27).

32. 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 s ohledem na další skutková zjištění (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).

33. V rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 8 Ads 271/2018-34 NSS v obdobné věci uvedl: „(23) Obsahem posudku PK MPSV je pouze shrnutí některých lékařských zpráv a protokolů 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, č. j. 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

34. Krajský soud i v tomto řízení hodnotil jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost posudku PK MPSV včetně jeho dvou doplnění a rozhodnutí žalovaného ve vztahu k hodnocení schopnosti žalobce zvládat především sporně tvrzené základní životní potřeby, tedy potřeby orientace, komunikace, stravování a výkon fyziologické potřeby. Shledal přitom, že závěry žalovaného nejsou dostatečné a nezbývá než dát za pravdu námitkám žalobce. Žalobce totiž uváděl, že jeho zdravotní stav nebyl dostatečně posouzen a že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
35. V žalovaném rozhodnutí byla schopnost žalobce zvládat základní životní potřeby orientace, komunikace, stravování a výkon fyziologické potřeby popsána pouze v obecné rovině, nikoliv prostřednictvím aktivit vymezených v příloze prováděcí vyhlášky č. 505/2006 Sb. Žalovaný odkazem na posudek PK MPSV a jeho dvě doplnění, které dle soudu nikoliv dostatečně reagovaly na námitky žalobce uplatňované v průběhu správního řízení, měl tyto potřeby za zvládané, avšak závěr o jejich zvládání nebyl ve zcela jasné návaznosti na závěry uvedené v podkladových lékařských nálezech, tj. zprávách psychiatricky žalobce z 21. 7. a 3. 10. 2023, a zjištění učiněném při sociálním šetření. Pochybnosti o samostatném zvládání jsou s ohledem na obsah lékařských nálezů a výsledky sociálního šetření vyvolány zejména u základní životní potřeby komunikace, původně uznané jako nezvládané a následně neuznané jako nezvládané, a dále u potřeby orientace. Z lékařských zpráv obdobně jako z výsledku sociálního zjištění totiž vyplývá, že komunikace žalobce je narušena, nerozumí běžně mluvené řeči, nadsázce, vtipu, absentuje reciproční komunikace. Lze tedy nabýt pochybnosti o dostatečném zvládání schopnosti žalobce chápat obsah přijímaných zpráv a dorozumět se s jinými osobami. Pokud jde o orientaci, tak dle výše zmíněných podkladů posudku se žalobce neorientuje v sociálních situacích, resp. v nich reaguje nepřiměřeně, nemá představu časové osy, není schopen sám cestovat v rozsahu odpovídajícím osobám jeho věku, pobývat v neznámém prostředí bez doprovodu další osoby. Dle soudu tedy lze přinejmenším pochybovat o schopnosti žalobce orientovat se v obvyklých situacích a přiměřeně v nich reagovat. Tyto nejasnosti posudky však neobjasňují. U základní životní potřeby stravování a výkon fyziologické potřeby výsledek sociálního šetření i obsah doložených lékařských nálezů dle soudu není se závěry posudku PK MPSV ve zřetelném rozporu.
36. V odvolacím řízení si žalovaný správně vyžádal posudek příslušné PK MPSV a na základě námitek žalobce i jeho dvě doplnění (§ 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 tohoto posudku a jeho doplnění.
37. 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, tedy obsahuje veškerou dostupnou zdravotnickou dokumentaci, ale zejména musí splňovat požadavek přesvědčivosti, tzn. že musí obsahovat náležité a logické zdůvodnění učiněných posudkových závěrů. Pokud tomu tak není, nemůže již správní orgán nahradit činnost 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. Posudek PK MPSV je tedy stěžejním důkazem. Pokud již posudek PK MPSV vykazuje vady mající základ v nedostatečném odůvodnění a nepřezkoumatelnosti, přenesse tyto vady i do rozhodnutí žalovaného.

38. V rozsudku ze dne 29. 9. 2015 č. j. 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.*
39. Krajský soud je nucen v nyní souzené věci konstatovat, že i dotčený posudek PK MPSV v Hradci Králové ze dne 13. 2. 2024, doplněný posudky ze dne 7. 5. 2024 a dne 16. 7. 2024, tedy podklad, ze kterého žalovaný vycházel, trpí z části výše uvedenými nedostatky. Posudek sice obsahuje soupis podkladů, z nichž PK MPSV vycházela při zpracování posudku, dále částečné citace z doloženého lékařského nálezu a výsledku sociálního šetření a stručné zjištění z přeshetření žalobce lékařkou posudkové komise, avšak nedostatečně hodnotí schopnosti žalobce při zvládání základních životních potřeb, které byly hodnoceny jako ty, které žalobce zvládá, zejména žalobcem nesouhlasně pojaté potřeby komunikace a orientace.
40. U základních životních potřeb orientace a komunikace soud v posudku PK MPSV postrádá vysvětlení rozporů vzniklých při srovnání závěru PK MPSV o schopnosti žalobce

tyto potřeby zvládat s obsahem lékařských nálezů psychiatricky žalobce z 21. 7. 2023 a 3. 10. 2023 a výsledku sociálního šetření, které byly podkladem pro vypracování posudku, z nichž vyplývá zřejmá pochybnost o jejich samostatném zvládnutí v přijatelném standardu ze strany žalobce bez každodenní mimořádné péče jiné fyzické osoby, v tomto případě zejména matky. U základní životní potřeby komunikace to platí tím spíše, že nejprve byla posudkovou komisí uznána jako nezvládaná, a následně již nikoliv. Pokud komise, resp. žalovaný měli za to, že tyto sporné potřeby je třeba považovat za zvládané, bylo na místě, aby svůj závěr řádně osvětlili. Nejlépe tak, aby přímo reagovali na ty pasáže lékařských zpráv či tvrzení žalobce, které zakládají pochybnosti o zvládnutí uvedených potřeb. Objasnění je třeba provést tak, aby bylo srozumitelné poučenému laikovi. Zpravidla nebude dostatečné uvést, že žalobce zvládá potřebu např. komunikace tím (soud zjednodušuje), že se umí řeči vyjadřovat a řeči porozumět. Bude na místě totiž i to, aby byl učiněn též závěr o tom, zda žalobce s přijatými informacemi (zde řeči) umí naložit odpovídajícím způsobem a přizpůsobit poté své vyjadřování a chování.

41. Byť PK MPSV uvedla jako podklady svého hodnocení lékařské nálezy psychiatricky žalobce a předmětné sociální šetření, nikde v textu posudku již není popsáno, jak tyto podklady hodnotila, resp. jak se tyto podklady projeví při jejím hodnocení zdravotního stavu žalobce ve vztahu k přiznání příspěvku na péči. Lékařské nálezy a výsledek sociálního šetření však jsou v případě posouzení zdravotního stavu s ohledem na přiznání příspěvku na péči významným podkladem (§ 25 odst. 3 zákona o sociálních službách). Pokud PK MPSV a následně žalovaný dospějí k závěru ohledně zvládnutí konkrétní potřeby, který může být v rozporu se zjištěními učiněnými z lékařských nálezů, resp. 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 komunikace a orientace) PK MPSV reagovala v posudku spíše obecným popisem, který nebyl uveden v návaznosti na skutečnosti zjištěné zejména z lékařských nálezů. Závěr PK MPSV o tom, že u základních životních potřeb neuznaných jako nezvládaných žalobcem nevyžaduje mimořádnou péči, neboť je schopen je v pomalejším tempu zvládnout a při některých potřebách občasnou kontrolu, připomínání, pobízení, je dle soudu velmi obecný, obtížně přezkoumatelný, a to jak vzhledem k lékařským nálezům psychiatricky žalobce, tak zjištěním učiněným v rámci sociálního šetření, z nichž vyplývají pochybnosti o zvládnutí zejména životní potřeby komunikace a orientace. Obdobné platí i o závěru PK MPSV, že omezení duševních schopností žalobce bylo zohledněno v přiznaných nezvládaných základních životních potřebách a že žalobce je orientován a schopen komunikace při obecném popisu stavů, při nichž je schopnost komunikace, resp. orientace zachován. Posudková komise základní životní potřeby žalobce neuznané jako nezvládané nehodnotila výslovně prostřednictvím jeho schopnosti zvládat dílčí aktivity stanovené v příloze prováděcí vyhlášky č. 505/2006 Sb., které mají vliv na posouzení neschopnosti zvládat konkrétní základní životní potřebu. Rovněž se dostatečně nevypořádala s námitkami žalobce vznesenými v průběhu správního řízení, ačkoliv jí byly žalovaným předloženy.
42. 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 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 a jeho doplněních, aniž by se blíže zabýval právě rozporem mezi závěry PK MPSV a zjištěními z lékařských nálezů a ze sociálního šetření, na něž žalobce již v průběhu správního řízení poukazoval. Žalovaný na základě vyjádření žalobce k posudku MPSV správně vyžádal od PK MPSV dvě doplnění posudku. Dle soudu však ani druhé doplnění posudku neposkytlo dostatečné vypořádání žalobcem vznesených námitek a odstranění vad posudku ze dne 13. 2. 2024.

43. Ke shora uvedenému soud podotýká, že činnost posudkové komise má za náročnou a vysoce odbornou. Úkolem posudkové komise 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, byly podloženy srozumitelně popsány zjištěními a jeho závěry nebyly v rozporu s jeho podklady, resp. případné odlišné závěry byly posudkovou komisí dostatečně a přesvědčivě zdůvodněny.

V. Závěr a náklady řízení

44. Na základě shora uvedeného tedy soud uzavírá, že posudek PK MPSV ze dne 13. 2. 2024 ve znění jeho doplnění ze dne 7. 5. 2024 a 16. 7. 2024 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 skutečnosti vyplývající z předložených lékařských nálezů a výsledek sociálního šetření. Závěry posudkové komise, které nejsou zcela ve shodě s obsahem podkladů posudku, musí být dostatečně a přesvědčivě zdůvodněny. K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán tedy může dospět jen tehdy, pokud se komise vypořádala i se všemi rozhodujícími skutečnostmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči.
45. 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 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.]
46. Soud si je vědom toho, že úloha spočívající ve vyhodnocení lékařských zpráv, tj. medicinských odborných závěrů, a závěrů ze sociálního šetření nebude vždy jednoduchá. Uvedenou úlohu však nemůže být na místě vypořádat tak, že obsah zpráv lékařů, resp. zjištění ze sociálního šetření nebude správním orgánem, resp. posudkovou komisí náležitě, a to alespoň v přijatelném standartu, zhodnocen.

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 byly odstraněny pochybnosti o zvládání, resp. nezvládání dalších než tří nezvládaných základních životních potřeb žalobcem. U neuznaných a žalobcem sporovaných základních životních potřeb (zejména komunikace a orientace) bude nejspíše na místě součástí posudkového zhodnocení učinit i posouzení zvládání jednotlivých aktivit stanovených prováděcí vyhláškou č. 505/2006 Sb., které definují schopnost životní potřebu zvládat. S přihlédnutím k charakteru zdravotních obtíží žalobce teprve po doplnění posudku PK MPSV či po zpracování posudku jinou komisí bude žalovaný moci ve věci vydat nové rozhodnutí, v němž vypořádá i všechny žalobcem vznesené námitky. Posouzení zdravotního stavu žalobce považuje soud za otázku odborně medicínskou.
48. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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, 8. leden 2025

Jaroslav Vávra, v. r.
soudce

