



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl samosoudkyní
Martinou Rýznarovou ve věci

žalobkyně: **A. J.**
bytem X
zastoupená obecným zmocněncem Mgr. O. M.
bytem X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2023, č. j. X, ve věci příspěvku na péči

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2023, č. j. X, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Spor byl o to, jestli byly posudky o stupni závislosti žalobkyně na pomoci jiné osoby přesvědčivé.
2. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně (dále jen „úřad práce“) z 5. 4. 2023 č. j. X tak, že výrokem I žalobkyni přiznal příspěvek na péči od června 2022 do července 2023 ve výši 4 400 Kč měsíčně a výrokem II zvýšil žalobkyni příspěvek na péči na 12 800 Kč měsíčně.
3. **Žalobkyně v žalobě** namítala, že žalovaný nevyrozuměl zmocněnce o tom, že se může vyjádřit k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním. Žalovaný odmítl zmocněnci zaslat posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „PK MPSV“ nebo

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

„posudková komise“). Žalovaný nevypořádal námitky žalobkyně, a to především námitky z vyjádření k podkladům rozhodnutí z 28. 7. 2023 a jejich doplnění z 4. 8. 2023. Jednalo se o námitky proti posudku posudkové komise z 13. 7. 2023 a záznamu ze sociálního šetření z 15. 6. 2023. Tento záznam existuje ve třech verzích a je proto procesně nevyužitelný.

4. Nepřezkoumatelné je napadené rozhodnutí a také posudek posudkové komise z 13. 9. 2023, protože posudková komise se s námitkami žalobkyně řádně nevypořádala. Procesně nevyužitelný byl záznam ze sociálního šetření z 15. 6. 2023, který byl nahrazen novým záznamem ze sociálního šetření žalovaného z 8. 8. 2023. Poslední záznam posudková komise v posudku neakceptovala. Přitom byla povinna vycházet z hodnocení všech podkladů, stejně jako žalovaný. Posudek posudkové komise z 13. 9. 2023 není úplný, objektivní a přesvědčivý. Správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V posudcích o závislosti lékaři popisovali a vypisovali jen vybrané pasáže a prováděli dezinterpretace závěrů z odborných lékařských zpráv. Posudková komise toto vyhodnotila jako posudkový omyl. Nejde však o pouhý omyl, ale o průběh celého řízení. Žalobkyně nezvládala všech deset posuzovaných základních životních potřeb (dále jen „ZŽP“).
5. **Žalovaný ve vyjádření k žalobě** popsal podrobně průběh správního řízení. Žalovaný zaslal výzvu k vyjádření k podkladům rozhodnutí zástupkyni žalobkyně J. J. 25. 9. 2023. Výzva byla doručena 27. 9. 2023. Žalovaný obdržel plnou moc pro nového zástupce Mgr. M. 26. 9. 2023.
6. **Žalobkyně v replice** z 25. 5. 2025 doplnila návrhy na dokazování lékařskými zprávami, které přiložila, podrobně z nich citovala a dále vypsala, které konkrétní aktivity jednotlivých sporných ZŽP nezvládá, z jakých důvodů a které lékařské zprávy tato tvrzení prokazují (podrobněji soud z repliky cituje u jednotlivých ZŽP).
7. **Soud přezkoumal** napadené rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném ke dni vydání rozsudku (dále „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů a při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
8. **Úřad práce v rozhodnutí** z 5. 4. 2023 přiznal žalobkyni příspěvek na péči ve výši 880 Kč měsíčně od června 2022 pro zjištěný první stupeň závislosti.
9. **Žalobkyně v odvolání** na 12 stranách vznesla podrobné námitky. Posudek o závislosti není úplný a přesvědčivý. U žalobkyně byla diagnostikována Alzheimerova nemoc středně těžká se středně těžkou demencí. Žalobkyně není schopna zvládat neuznané ZŽP orientace, komunikace, stravování, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví a osobní aktivity. Žalobkyně podrobně citovala z konkrétních lékařských zpráv, které vyvrací skutkové a právní závěry rozhodnutí úřadu práce.
10. **Žalovaný v rozhodnutí o odvolání** žalobkyni přiznal od června 2022 do července 2023 příspěvek na péči ve výši 4 400 Kč měsíčně pro závislost ve druhém stupni a od srpna 2023 ve výši 12 800 Kč měsíčně pro třetí stupeň závislosti. Argumentaci k jednotlivým sporným ZŽP cituje soud dále.
11. Žalobkyně **při jednání soudu** sdělila, že nedošlo ke změně nebo zrušení napadeného rozhodnutí. Soud provedl dokazování zprávami psychiatra MUDr. Ch. z 16. 3. 2023, 25. 5. 2022, 13. 10. 2022, 1. 7. 2022, zprávami neuroložky z 21. 4. 2022, 30. 6. 2022 a zprávou praktické lékařky z 22. 5. 2023.

12. Podle zprávy neuroložky z 21. 4. 2022 je žalobkyně po kolapsu, dle CT mozku jde o subakutní ischemii vlevo F, klinicky tremor (třes) hlavy, plačtivost, dle syna poruchy kognice, deprese od podzimu 2021 (zemřel manžel a syn), nechutenství, druhá hospitalizace pro minerální rozvrat. Jde o stav po traumatu a gonartróza I. sin. Objektivně jde o depresivní ladění, tremor hlavy a brady, na horních končetinách pozvolný pokles horních končetin, chůze s dopomocí pro artrózu, celková slabost. Jde o stav po kolapsu při dehydrataci, dominuje celková slabost, encephalopatie, depresivní syndrom s demencí. Ze zprávy neuroložky z 30. 6. 2022 soud zjistil shodné skutečnosti, pro depresivní syndrom s demencí je žalobkyně v péči psychiatra, aktuálně stabilizovaná na terapii.
13. Soud zjistil ze zprávy psychiatra MUDr. Ch. z 25. 5. 2022, že žalobkyni zemřeli syn ve třech měsících, dcera v jednom roce, manžel v roce 2021 (měla ho moc ráda), jeden bratr v roce 2007 a druhý bratr v roce 2021. Žalobkyně bydlí v domě se synem a jeho manželkou, kteří mají čtyři děti. Žalobkyně špatně nesla úmrtí manžela a bratra, kteří zemřeli současně; špatně spí, každý den je jí do pláče. Podle vyšetření je žalobkyně orientovaná časem, místem a situací špatně, je depresivní, emotivita stažená, psychomotorické tempo zpomalené. Jde o středně těžké postižení paměti, zjištěny byly postižení kognice, akalkulie, apraxie, anhedonie, plačtivost, lítostivost, příjem potravy snížený, hmotnostní úbytek. Test MMSE 11 bodů. Závěr zněl: organická depresivní porucha a demence středně těžká.
14. Soud zjistil ze zprávy psychiatra MUDr. Ch. z 1. 7. 2022, že žalobkyně není podle odpovědi orientovaná časem a místem. MMSE 16 bodů. Orientace časem rámcově, místem a situací správně, nálada depresivní, emotivita stažená, psychomotorické tempo zpomalené, středně těžké postižení paměti, postižení kognice, akalkulie, apraxie, rozlady, plačtivá, lítostivost, příjem potravy dostatečný, spánek přiměřený. Jde o organickou depresivní poruchu a středně těžkou Alzheimerovu nemoc. U žalobkyně je výrazné postižení sebeobslužnosti, odpovídající středně těžké demenci a je nutná asistence v hygieně, oblékání, stříhání nehtů apod. Druhá osoba musí podávat léky, obstarávat domácnost, vodit žalobkyni k lékařům, zajišťovat volnočasové aktivity, které si jinak žalobkyně sama nezvolí. Pacientka má již omezené schopnosti vyjádřit své potřeby a nad příjmem stravy je nutný dohled. Výraznější je u ní plačtivost, vyžadující zvláště ohleduplný přístup. Toto omezení si pacientka neuvědomuje.
15. Soud zjistil ze zprávy psychiatra MUDr. Ch. z 13. 11. 2022, že žalobkyně obtížně vstává a vyžaduje asistenci druhé osoby. Žalobkyně není orientovaná časem, situací, místem. Podle snachy občas mluví nesmysly. Test MMSE: 18 bodů. Diagnóza zněla: organická depresivní porucha, Alzheimerova nemoc středně těžká, MMSE 16 bodů (pozn. soudu: je zde rozpor v textu a závěru zprávy a je případně na žalobkyni, aby zprávu nechala opravit a předala poté žalovanému).
16. Soud zjistil ze zprávy MUDr. Ch. z 16. 3. 2023, že žalobkyně je orientovaná časem rámcově, má rozlady, psychomotorického tempo mírně zpomalené, středně těžké postižení paměti, postižení kognice, akalkulii, apraxii, lítostivost, úzkostnost, rozrušenost, agorafobii a Alzheimerovu nemoc středně těžkou; MMSE 18 bodů.
17. Soud zjistil ze zprávy praktické lékařky z 22. 5. 2023, že u žalobkyně šlo celkově psychicky o zhoršení stavu, depresivní ladění. Žalobkyně nemá chuť k jídlu, je slabá, nemluví, je plačtivá, špatně spí, sama asi neuvaří, nenachystá léky a je odkázaná na pomoc rodiny; sama nikam nechodí, sama se nepostaví, ujde maximálně 3-5 kroků; po sebevraždě syna nemá o nic zájem, nejí, musí být pobízena, dokrmena, musí být dohled nad pitným režimem, péčí o

kůži, prevenci dekubitů. V březnu 2022 šlo o kolaps a stav s bezvědomím, záškuby kolem úst, podle CT mozku starší ischemické ložisko, nelze vyloučit i epileptický záchvat. Jde o organickou depresivní poruchu a Alzheimerovu nemoc středně těžkou, MMSE 18 bodů.

18. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
19. Nedůvodné byly námitky procesních vad. Neopodstatněná byla námitka, že se žalobkyně nemohla vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Žalovaný vyzval zmocněnkyni žalobkyně J. J. k vyjádření k podkladům rozhodnutí písemností z 25. 9. 2023, kterou zmocněnkyně převzala 27. 9. 2023. Jednání posudkové komise byli 13. 9. 2023 přítomni žalobkyně, zmocněnkyně J. J. a pozdější zmocněnec Mgr. O. M., kteří byli s posouzením stupně závislosti seznámeni. Žalobkyně se prostřednictvím zmocněnců písemně vyjadřovala k věci v průběhu celého správního řízení. Obsah celých správních spisů osvědčuje, že správní orgány neporušily povinnost podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).
20. Žalovaný zaslal 25. 9. 2023 vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí zmocněnkyni žalobkyně J. J. Plná moc pro nového zmocněnce Mgr. O. M. došla žalovanému 26. 9. 2023, tj. až po odeslání vyrozumění. Podle § 33 odst. 1 věta druhá správního řádu „zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí“. To znamená, že dovolávat se plné moci může účastník řízení teprve tehdy, kdy o ní správní orgán věděl (srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 86/2015-22, rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 58 A 52/2011-40).
21. Žalobkyně neměla právo na zaslání písemných kopií požadovaných listin ze správního spisu, mohla do něho však nahlížet v souladu s § 38 správního řádu a pořizovat si z něj kopie. Správní řád ani jiný zákon či podzákonný předpis, se nezabývají výslovně otázkou, zda má účastník řízení právo na zaslání spisu nebo jeho části. Touto právní otázkou se však správní soudy již opakovaně zabývaly. Například NSS ve svém rozsudku č. j. 3 As 124/2018-61, uvedl, že správní orgány nepochybily, umožnily-li stěžovateli pouze fyzické nahlížení do spisu, neboť povinnost zajistit účastníkům vzdálený přístup ke spisové dokumentaci jim žádný právní předpis neukládá a odkázal přitom na svůj předcházející rozsudek č. j. 5 As 16/2011-106. Ve všech případech se soudy shodly a je tomu tak i v posuzovaném případě, že právní nárok na poskytnutí fotokopií ze správního spisu účastník řízení nemá a nelze ho dovodit z žádného zákonného ustanovení. Zákonodárce tento způsob získávání informací ze správního spisu zkrátka neumožnil. Nelze ho vyvodit ani žádným výkladem práva, jak vyplývá z právních názorů v rozhodnutích soudů. Na tyto právní závěry nemají vliv ani technické možnosti nebo praxe některých správních orgánů. Orgány veřejné moci, tedy správní orgány a soudy, mohou v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy (č. 1/1993 Sb.) postupovat pouze v mezích a způsoby, které stanoví zákon.
22. Nedůvodná je námitka, že záznam ze sociálního šetření existuje ve třech verzích a je procesně nepoužitelný. Soud ověřil, že ve správním spise jsou rukou psané záznamy ze sociálních šetření 15. 6. 2022 a 8. 8. 2023 a ty jsou přepsané do digitální podoby. Při přepisu došlo k vynechání záznamu z 15. 6. 2022 o ZŽP výkon fyziologické potřeby, na to upozornil ve zrušujícím rozhodnutí žalovaný a úřad práce záznam opravil a o tento údaj doplnil. Soud neshledal v takovém postupu správních orgánů žádnou procesní vadu a porušení zákona. Pokud žalobkyně nesouhlasila s obsahem záznamu, měla proti němu včas vznést námitky.
23. **Největší vadou** posudků o závislosti a napadeného rozhodnutí (jakožto jednoho celku rozhodnutí správního orgánu prvního a druhé stupně) je, že přesvědčivě nevysvětlily,

jak může žalobkyně v přijatelném standardu účelně zvládat sporné ZŽP při jejich postiženích.

24. Správní orgány použily jako klíčový důkaz a podklad rozhodnutí **posudky o závislosti**, které **nebyly úplné a přesvědčivé** a bylo namíste vyžádat jejich doplnění, případně srovnávací posudek jiné posudkové komise.
25. **Mezi jednotlivými podklady rozhodnutí byly rozpory**, zejména mezi podkladovými lékařskými zprávami a posudky o závislosti žalobkyně na pomoci jiné osoby. Bylo povinností správních orgánů tyto rozpory odstranit, což neučinily. Přitom žalobkyně v průběhu správního řízení vznášela podrobné a konkrétní námitky a označila konkrétní důkazy (lékařské zprávy), které její tvrzení prokazují.
26. Soud podotýká, že nemá k dispozici úplnou zdravotnickou dokumentaci žadatelů o příspěvek na péči ani posudkové spisy a lékařské zprávy, ze kterých posudkoví lékaři vycházeli.
27. Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby [§ 7 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o sociálních službách“)], přičemž stupně závislosti jsou rozděleny podle počtu ZŽP, jež daná osoba není schopna zvládat (§ 8 odst. 2 zákona o sociálních službách). Základních životních potřeb, které jsou pro účely zjištění stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby posuzovány, je celkem deset: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost – ta se neposuzuje u dětí [§ 9 odst. 1 písm. a) až j) zákona o sociálních službách].
28. Obsah těchto ZŽP je konkretizován výčtem aktivit v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „vyhláška“).
29. Podle § 2a vyhlášky pro závěr, že posuzovaná osoba je při zajištění některé ze ZŽP závislá na pomoci jiné fyzické osoby, postačuje, pokud posuzovaná osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat danou ZŽP vymezena v příloze č. 1 vyhlášky.
30. Při rozhodování o příspěvku na péči je zásadním a rozhodujícím důkazem posudek závislosti osoby. Na posudek závislosti osoby na péči je podle konstantní judikatury třeba nahlížet jako na kterýkoliv jiný důkazní prostředek, neboť se sice jedná o tzv. „povinný důkaz“, nikoliv však o závazné stanovisko či závazný podklad rozhodnutí. Z toho důvodu není správnost posudku presumována, posudek proto podléhá hodnocení správního orgánu a nemůže být bez dalšího převzat jako pravdivý. Při rozhodování ve věci příspěvku však správní orgán neposuzuje věcnou správnost posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) č. j. 3 Ads 77/2009-59 nebo č. j. 3 Ads 48/2009-104].
31. Při hodnocení posudku je proto podle rozsudku NSS č. j. 4 Ads 57/2009-53, stěžejní, že „posudková komise MPSV je při posuzování stupně závislosti [...] povinna vycházet ve smyslu § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Na takový posudek jako svou podstatou rozhodující důkaz je třeba klást požadavek úplnosti

a přesvědčivosti. To v posuzované věci platí především pro řízení před žalovaným správním orgánem, jako orgánem odvolacím, pro jehož řízení a rozhodnutí byl posudek vyžádán. Obdobně je pak třeba posuzovat požadavky na tento posudek kladené v případném soudním přezkumném řízení.“ Samotná realizace tohoto požadavku pak dle rozsudku NSS č. j. 10 Ads 269/2018-29, v praxi spočívá v tom, že se posudková komise „musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaná osoba namítá, a vyjádřit se k její schopnosti zvládat veškeré aktivity vyjmenované u jednotlivých životních potřeb v příloze č. 1 vyhlášky, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Případnými spornými dílčími aktivitami se posudková komise musí detailně zabývat a své úvahy opřít o dostatečně zjištěný skutkový stav. Posudek je rozhodujícím důkazem v řízení o přiznání příspěvku na péči, pokud nevzbuzuje pochybnosti o své celistvosti a přesvědčivosti a neexistují jiné důkazy, které jeho správnost zpochybňují.

32. V případě vzniku pochybností či nesrovnalostí mezi podkladovou dokumentací, tvrzeními posuzované osoby a závěry posudkové komise je pak namístě provést osobní vyšetření posuzované osoby. Právě osobní posouzení, byť není obligatorní zákonnou podmínkou, by mělo být v podobných případech pravidlem a současně vhodným způsobem, jak takové pochybnosti vyvrátit (srov. rozsudek NSS č. j. 3 Ads 214/2014-25). Nenaplnění výše uvedených požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V daném případě žalobkyně o vyšetření posudkovým lékařem nebo posudkovou komisí nežádala a posudkoví lékaři shledali, že k posouzení věci je dostatečná shromážděná zdravotnická dokumentace.“
33. Podle § 1 odst. 2 vyhlášky schopnost osoby zvládat ZŽP pro účely stanovení stupně závislosti se hodnotí **v přirozeném sociálním prostředí a s ohledem na věk fyzické osoby.**
34. Podle § 1 odst. 4 věty první vyhlášky za neschopnost zvládání základní životní potřeby se 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 ZŽP v přijatelném standardu.**
35. Pojem „**přirozené sociální prostředí**“, ve kterém se schopnost zvládat ZŽP posuzuje podle § 1 odst. 2 vyhlášky a § 3 písm. d) zákona o sociálních službách zahrnuje rodinu a sociální vazby k osobám blízkým, domácnost osoby a sociální vazby k dalším osobám, se kterými sdílí domácnost, a místa, kde osoby pracují, vzdělávají se a realizují běžné sociální aktivity.
36. **Sporné bylo** zvládání ZŽP stravování a výkon fyziologické potřeby po celé rozhodné období (od podání žádosti 13. 6. 2022 do vydání napadeného rozhodnutí o odvolání 12. 10. 2023) a dále bylo sporné zvládání ZŽP orientace a komunikace od 13. 6. 2022 do srpna 2023, od kdy již byly uznány jako nezvládané v odvolacím řízení.
37. K **ZŽP orientace** žalobkyně namítala, že má středně těžkou demenci a středně těžkou Alzheimerovu nemoc. Žalobkyně nemá přiměřené duševní kompetence a neorientuje se osobou, časem a místem. To prokazují zprávy psychiatra z července 2022, října 2022, z 16. 3. 2023 a 25. 5. 2022 a zpráva praktického lékaře z května 2023, z nichž žalobkyně citovala skutečnosti, které prokazují její tvrzení.

38. Úřad práce na straně 5 svého rozhodnutí uvedl, že žalobkyně je orientovaná osobou a místem, časem hůře. Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal, že orientace žalobkyně byla hrubě zachována, jsou časové a datumové výpadky, nebyla ještě dokumentovaná závažná demence, ale jen středně těžký stupeň demence dle MMSE. Stav neodpovídal celkové trvalé neorientaci. V sociálně známém prostředí byla orientace žalobkyně zachována.
39. Podle přílohy č. 1 vyhlášky se za schopnost zvládat tuto ZŽP považuje stav, kdy osoba je schopna 1. poznávat a rozeznávat zrakem a sluchem, 2. mít přiměřené duševní kompetence, 3. orientovat se osobou, časem a místem, 4. orientovat se v přirozeném sociálním prostředí, 5. orientovat se v obvyklých situacích a přiměřeně v nich reagovat.
40. Žalobkyně už v odvolání namítala, že má středně těžkou demenci a středně těžkou Alzheimerovu nemoc. Posudek o stupni závislosti změnil výsledek MMSE z 11 na 16 a úmyslně pominul stěžejní diagnózu – Alzheimerovu nemoc. Žalobkyně podrobně citovala ze zprávy psychiatra z 1. 7. 2022, kterou podle žalobkyně autor posudku ignoroval, stejně jako zprávu psychiatra z 13. 10. 2022 a 25. 5. 2022. Výsledek testu MMSE 11-18 bodů označuje středně těžkou demenci. Žalobkyně se neorientuje na veřejném prostranství jako jsou cesty a chodníky, kde nerozlišuje nebezpečí. Její orientace je snížena také poruchou sluchu.
41. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí přesvědčivě neobjasnilo, jestli žalobkyně má přiměřené duševní kompetence a orientuje se osobou, časem a místem. Podle Instrukce náměstkyně pro řízení sekce sociálně pojistných systémů č. 15/2016 (dále jen „instrukce“) k neschopnosti orientace z důvodu nedostatku duševních kompetencí vede také středně těžká demence. Lékařské zprávy, které soud provedl k důkazu a citoval v bodech 12-17, vnesly do zjištěného skutkového stavu důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu. V lékařských zprávách je středně těžká demence popisována opakovaně.
42. Nadto v soudním řízení správním bylo prokázáno, že orientace žalobkyně se postupně zhoršovala. Žalobkyně předložila další zprávy lékařů a psychologů, podle kterých vznikly důvodné pochybnosti o tom, že se žalobkyně orientovala všemi směry a měla dostatečné mentální schopnosti. Bude na posudkové komisi, aby provedené důkazy zhodnotila a určila, od které doby byl prokázán případně jiný stupeň závislosti a nezvládání namítané ZŽP.
43. Spor byl dále o zvládání **ZŽP komunikace**. Žalobkyně namítala, že není schopna se vyjadřovat srozumitelně mluvenou řečí, vytvářet rukou psanou krátkou zprávu a používat běžné komunikační prostředky. Podle lékařských zpráv žalobkyně smysluplnou větu nenapíše. Žalobkyně nezvládá telefonovat a vše zařizuje pečující osoba. To plyne ze středně těžké Alzheimerovy nemoci a středně těžké demence. Lékařské zprávy prokazují, že žalobkyně má omezené schopnosti vyjádřit své potřeby, má zpomalené psychomotorické tempo, středně těžké postižení paměti, postižení kognice, apraxii, MMSE 16 bodů (zprávy psychiatra z července 2022 a října 2022). Podle zprávy ošetřujícího lékaře z května 2023 žalobkyně nemluví a jde u ní o středně těžkou Alzheimerovu nemoc. Podle zprávy psychiatra z 25. 5. 2022 jsou u žalobkyně patrné poruchy paměti.
44. Úřad práce u této ZŽP uvedl, že žalobkyně ji podle praktického lékaře zvládá. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k období do srpna 2023 vyjmenoval absenci postižení, které brání zvládání této ZŽP. Nejde o těžkou mentální retardaci nebo demenci či jiné těžké psychické postižení se sociální dezintegrací. Nejde o ztrátu verbální či nonverbální komunikace. Základní komunikační schopnosti žalobkyně byly zachovány. Podle sociálního šetření se

žalobkyně dorozumívá řečí, mluví srozumitelně, ale zvládne jen velmi pomalu podpis. Mobil nechce používat.

45. V záznamu ze sociálního šetření z 15. 6. 2022 je zapsáno, že žalobkyně mluví srozumitelně a jasně, chápe význam sdělovaného, komunikuje běžnými způsoby a chápe spojitosti i složitější sdělení; pro třes rukou není schopna písemného projevu, podpis zvládne. V doplnění sociálního šetření ze 7. 12. 2022 je uvedeno totéž.
46. Za schopnost zvládat tuto ZŽP se považuje stav, kdy osoba je schopna 1. vyjadřovat se srozumitelně mluvenou řečí a dorozumět se jejím prostřednictvím s jinými osobami v rozsahu běžné slovní zásoby odpovídající věku a sociálnímu postavení, 2. chápat obsah přijímaných a sdělovaných zpráv, 3. vytvářet rukou psanou krátkou zprávu, 4. porozumět všeobecně používaným základním obrazovým symbolům a zvukovým signálům, 5. používat běžné komunikační prostředky.
47. Instrukce nepovažuje za komunikaci v přijatelném standardu například obtížné a špatně čitelné napsání krátké zprávy rukou, například z důvodu třesu nebo parézy horní končetiny či obtížné „vytřukávání“ textu na počítači jedním prstem při postižení rukou. To se může týkat například vozíčkářů s postižením funkce horních končetin, nemocných s Parkinsonovou chorobou, křehkých seniorů a podobně. Telefon se považuje za běžný komunikační prostředek, a proto jeho nezvládnutí podmiňuje nezvládnutí ZŽP komunikace. Je třeba uvážit, zda mentální postižení žalobkyni umožňuje zvládnutí všech aktivit ZŽP komunikace a nejsou zde poruchy porozumění a dorozumění. K neschopnosti komunikace mohou vést závažné duševní a mentální poruchy, jako například středně těžká, těžká a hluboká mentální retardace nebo demence, případně jiná těžká psychická postižení. V případě žalobkyně správní orgány neodpověděly na konkrétní tvrzení a námitky žalobkyně a nevzaly v úvahu skutečnosti uvedené v podkladových lékařských zprávách.
48. K ZŽP **výkon fyziologické potřeby** žalobkyně namítala, že nezvládne včas používat WC a provést očištění. V záznamu ze sociálního šetření chybí, že žalobkyně není schopna vykonávat tuto potřebu bez pomoci, že u jejího lůžka je instalována přenosná toaleta, protože žalobkyně v důsledku celkové slabosti neudrží nic v ruce a potřebuje pomoc při vstávání a pohybu – není schopna sama dojít na WC. K tomu se napadené rozhodnutí nevyjádřilo. Lékařské zprávy prokazují, že žalobkyně má omezené schopnosti vyjádřit své potřeby, psychomotorické tempo zpomalené a musí jí pomáhat jiná osoba. Záznam ze sociálního šetření neodpovídá skutečnému stavu. Žalobkyně si neuvědomuje potřebu včas používat WC a provést očištění a jde u ní o těžké duševní onemocnění spojené se sociální dezintegrací.
49. Úřad práce v rozhodnutí z 5. 4. 2023 uvedl, že žalobkyně na záchod dojde a provede výkon fyziologických potřeb, včetně očištění samostatně. Úchopová schopnost rukou je zachována. Chůze je obtížná o dvou holích, které v rukou udrží, na krátkou vzdálenost, hole jí z rukou nevypadávají.
50. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně nemá těžký defekt kognice se sociální dezintegrací s neuvědoměním si dané potřeby. Na WC lze použít vyvýšený nástavec, madla a protiskluzovou podložku. Přesuny jsou zohledněny v ZŽP mobilita. Žalovaný vyjmenoval postižení, která by bránila žalobkyni ve zvládnutí této ZŽP, ale žalobkyně je nemá. Trvalé nezvládnutí očištění nemá oporu ve zdravotnické dokumentaci. Žalobkyně provede výkon fyziologické potřeby pomalu, očištění provede a v noci používá WC židli, kterou má u lůžka, což se posudkově připouští.

51. Podle přílohy vyhlášky se za schopnost zvládat tuto ZŽP považuje stav, kdy posuzovaná osoba je schopna 1. včas používat WC, 2. zaujmout vhodnou polohu, 3. vyprázdnit se, 4. provést očistu a 5. používat hygienické pomůcky, včetně toho, jestli je žalobkyně schopna samostatně používat pomůcky pro zvládání této ZŽP.
52. V posuzovaném případě napadené rozhodnutí dostatečně neobjasnilo, jestli se v případě žalobkyně jedná těžké duševní onemocnění spojené se sociální dezintegrací. K tomu je třeba zohlednit i zjištěnou celkovou slabost žalobkyně s ohledem na svalovou sílu při použití toalety ve dne a v noci. Podle instrukce se hodnotí smyslové, mentální, duševní a tělesné schopnosti. Dokazování provedené soudem vneslo do zjištěného skutkového stavu pochybnosti, které je třeba rozptýlit.
53. U všech sporných ZŽP je třeba posoudit i duševní a mentální schopnosti žalobkyně a jejich dopad na výkon jednotlivých aktivit v přijatelném standardu.
54. Soud dospěl k závěru, že správní orgány nezjistily skutkový stav podle § 3 a § 50 násl. správního řádu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Správní orgány z podkladů rozhodnutí nevyvodily skutkové a právní závěry v souladu se zákonem o sociálních službách, vyhláškou a se správním řádem, a řádně se s podklady rozhodnutí a rozpory mezi nimi nevypořádaly.
55. Žalovaný a úřad práce mají povinnost poskytnout účastníkům řízení poučení o procesních právech a povinnostech, tj. zejména o povinnosti prokázat svá tvrzení zejména lékařskými zprávami a funkčními vyšetřeními a o tom, že úkolem posudkových lékařů není provádět primární klinická vyšetření, ta provádějí odborní lékaři, kteří k tomu mají přístroje a vybavení. Obdobně platí závěry rozsudků NSS č. j. 6 Ads 23/2011-60 nebo č. j. 6 Ads 57/2007-42, podle kterých *„poučovací povinnost (...) je projevem ústavně zakotveného práva na právní pomoc, podle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Poučovací povinnost správního orgánu znamená především povinnost poskytnout dotčeným osobám poučení o právech a povinnostech vyplývajících z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost týkající se otázek hmotného práva má své místo právě v řízeních, jejichž předmětem jsou sociální dávky (...), a to za předpokladu dodržení zásady rovnosti účastníků řízení a nestranného přístupu k nim.“*
56. Správní orgán rozhoduje podle stavu ke dni vydání rozhodnutí, resp. ke dni, ke kterému posudková komise shromáždila podklady posudku o závislosti (§ 16a odst. 6 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Pokud se zdravotní stav žadatele o příspěvek na péči zhoršuje, zejména posudkově významně, a vyplývá to z dokazování, je třeba k tomu přihlédnout (např. pokračovat v dokazování, zohlednit dopad nemoci, která se nezlepší, a její charakter).
57. Soud se vzhledem k procesní situaci nezabýval ostatními žalobními námitkami, které žalobkyně může uplatnit v dalším správním řízení.
58. Není úkolem soudu, aby podklady rozhodnutí hodnotil jako první (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Afs 352/2019-26, bod 26, o hodnocení znaleckého posudku). Nahrazoval by tím nepřipustně činnost správních orgánů a vzal by tím žalobkyni jednu instanci pro její aktivitu a obranu v řízení.
59. I když jde o řízení na žádost a důkazní břemeno leží na žadateli, nezabývá to žalovaného a úřad práce povinností zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností v souladu s § 3 a §

50 a násl. správního řádu a provést dokazování a rozhodnout v souladu se zákony, tím spíše, pokud žalobkyně vznesla uvedené námitky (srov. rozsudky NSS č. j. 2 A 1105/2002-OL-22, č. 153/2004 Sb. NSS, č. j. 1 Azs 181/2018-29, č. j. 1 As 38/2023-57, č. j. 8 Ads 136/2019-38, č. j. 2 Ads 106/2015-31 a mnohé další).

60. Případně je třeba vzít v úvahu, jestli v posuzované věci po provedení dokazování v souladu se zákony půjde o případ hraničního posuzování věci, tedy případ možné aplikace zásady v pochybnostech ve prospěch žadatele – *in dubio pro mitius* (rozsudek NSS č. j. 6 Ads 45/2013-25).
61. V odvolacím řízení je posudek PK MPSV stěžejním důkazem, a proto je třeba klást zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost. Posudek PK MPSV není úplný a přesvědčivý mimo jiné tehdy, pokud dostatečně neobjasní otázku doby vzniku, trvání či zániku závislosti na péči jiné fyzické osoby (obdobně lze aplikovat rozsudek NSS č. j. 3 Ads 6/2004 47, č. 404/2004 Sb. NSS, kde šlo o invalidní důchod). V právní větě rozsudku č. j. 6 Ads 25/2004-58, NSS vysvětlil, že: „Požadavek úplnosti a přesvědčivosti posudku Posudkové komise MPSV spočívá v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi (především pak s těmi, které namítá účastník soudního řízení uplatňující nárok na důchod podmíněný dlouhodobým nepříznivým zdravotním stavem), jakož i v tom, aby podaný posudek obsahoval náležité odůvodnění posudkového závěru tak, aby tento závěr byl přesvědčivý pro soud, který nemá odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení invalidity závisí především“.
62. Jestliže v řízení o příspěvku na péči vzniknou pochybnosti o tom, zda je posuzovaná osoba schopná zvládat určité dílčí aktivity ZŽP, nepostačí pro zachování úplnosti, správnosti a přesvědčivosti posudku tyto pochybnosti rozptýlit paušálním tvrzením, že příslušnou ZŽP posuzovaná zvládá; naopak je nutné se detailně zabývat spornými dílčími aktivitami a doložit na zjištěném skutkovém stavu, zvládá-li je posuzovaná osoba v přijatelném standardu (rozsudek NSS č. j. 4 Ads 167/2015-27). NSS v rozsudku č. j. 5 Ads 8/2023-25 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 zvládání všedních životních situací, zjistit stupeň soběstačnosti a samostatnosti posuzované osoby. Tomu odpovídá podle citovaného rozsudku NSS též historický výklad. Dle důvodové zprávy k zákonu o sociálních službách „[z] hlediska posuzování schopnosti zvládat jednotlivé úkony je stěžejní zásada, že **nepostačuje částečné zvládnutí úkonu**. Vzhledem k tomu, že za jeden úkon se v některých případech považuje více rovnocenných činností (např. oblékání, svlékání, obouvání, zouvání), již **nezvládnutí jedné z uvedených činností bude hodnoceno jako úkon, který není osoba schopna zvládnout**.“
63. Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení ve smyslu § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. V dalším řízení je žalovaný shora podaným právním výkladem podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán. Protože soud zrušil rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí (§ 78 odst. 6 s. ř. s.).
64. Soud v souladu s § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně žádné náklady řízení neuplatnila a neúspěšnému správnímu orgánu takové právo ve věcech sociální péče nepřísluší.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 16. července 2025

Martina Rýznarová v. r.
samosoudkyně