



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky ve věci

žalobkyně: **M. V.**
zastoupená obecným zmocněncem S. V.

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2020, č. j. MPSV-2020/12390-919,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2020, č. j. MPSV-2020/12390-919, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), domáhala soudního přezkumu ve výroku tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích (dále též

„správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 11. 2018, č. j. 24222/2018/PAA (datum vydání rozhodnutí je datum jeho předání k doručení dle § 71 odst. 2 písm. a) zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, dále jen „správní řád“; na rozhodnutí je uvedeno datum vyhotovení 15. 11. 2018), jímž byl podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále též „zákon o sociálních službách“), od srpna 2018 zvýšen příspěvek na péči žalobkyně z 880 Kč na 4 400 Kč měsíčně. Podle odůvodnění rozhodnutí nezvládá žalobkyně pět základních životních potřeb, a to stravování, tělesnou hygienu, péči o zdraví, osobní aktivity a péči o domácnost.

2. Žalobkyně v žalobě namítala, že hodnocení správních orgánů je v rozporu s lékařskými nálezy i s výsledky záznamu ze sociálního šetření. Žalobkyně poukázala na svoji tvrzenou těžkou závislost na pomoci blízké osoby s tím, že nezvládá sedm, nikoliv pět základních životních potřeb. Pokud jde o mobilitu, žalobkyně není schopná samostatně zvládat vstávání a usedání, stoj, zaujímání a měnění polohy, chůzi po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů ani nastupovat a vystupovat z dopravních prostředků včetně bariérových a používat je. Ohledně základní životní potřeby oblékání a obouvání žalobkyně namítala, že není schopna zvládat žádný z odpovídajících úkonů (vybrat si oblečení a obutí přiměřené okolnostem, rozeznat rub a líc oblečení a správně je vrstvit, oblékat se a obouvat se, svlékat se a zouvat se, manipulovat s oblečením v souvislosti s denním režimem). Žalobkyně proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu, aby o žádosti znovu rozhodl tak, že dojde ke změně výše příspěvku na péči u žalobkyně na stupeň závislosti III.
3. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. Žalobě oponoval tak, že při hodnocení základní životní potřeby mobilita se posuzuje dopad postižení pohybového aparátu (končetin, pánve a páteře), tj. postižení kostí, svalů a nervů, a vliv tohoto postižení na schopnost samostatně se pohybovat. Zvládání základní životní potřeby mobilita se neposuzuje ve vztahu k postižení smyslů a mentálního či duševního postižení. Žalobkyně trpí bolestmi páteře a nosných kloubů při degenerativních změnách bez kořenového kompresivního syndromu a omezení rozsahu kloubní hybnosti, a je schopna samostatné chůze o francouzských holích. Těžké postižení hybnosti končetin ve smyslu jejich ochrnutí ani těžké omezení rozsahu hybnosti nosných kloubů nebylo dokladováno, naopak k zajištění stability pravého kolenního kloubu žalobkyně nosí ortézu. Aniž by žalovaný jakkoliv rozporoval závažnost zdravotního stavu žalobkyně, poznamenal, že bolest je subjektivní kategorií a nelze přihlížet k pomoci, dohledu nebo péči, která nevyplývá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. K neschopnosti zvládat oblékání a obouvání může podle žalovaného dojít např. při anatomické nebo funkční ztrátě podstatných částí obou horních končetin nebo anatomické či funkční ztrátě dolních končetin, těžkém funkčním postižení páteře s celkovým ztuhnutím a omezením exkurzí hrudníku, při praktické a úplné nevidomosti obou očí a také při těžkých duševních poruchách spojených se sociální dezintegrací, kdy jsou narušeny tyto stereotypy. Žalovaný sdělil, že v případě žalobkyně nebylo doloženo postižení pohybového aparátu v takové úrovni, která by znemožňovala provádění jednotlivých dílčích aktivit vymezujících základní životní potřebu oblékání a obouvání. Žalobkyně je psychiatrickou pacientkou se stabilizovanou sociální remisí a z posudkově medicínského hlediska nebyl důvod hodnotit tuto další základní životní potřebu jako nezvládanou. Dle žalovaného jsou závěry Posudkové komise Ministerstva práce a

sociálních věcí (dále též „PK MPSV“) podloženy skutkovými zjištěními, opírají se o lékařské nálezy, sociální šetření, dokumentaci OSSZ. Posudek PK MPSV tak mohl být podkladem pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

4. Krajský soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správních orgánů podle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s., a to bez veřejného projednání věci v souladu s § 51 odst. 1 a § 76 odst. 1 s. ř. s., přičemž dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
5. Řízení o příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách se provádí podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“), neboť zákon o sociálních službách neobsahuje kompletní úpravu tohoto řízení (§ 23 - 28 cit. zákona). Proto platí pro správní orgány povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v souladu s ustanovením § 3 správního řádu [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 Ads 8/2015-52; rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz]. Podle § 4 odst. 2, § 16 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále též „zákon o sociálním zabezpečení“), provádějí posudkové komise zřízené Ministerstvem práce a sociálních věcí posouzení stupně závislosti pro účely odvolacího řízení o příspěvku na péči. Z uvedeného tedy vyplývá, že posudek zpracovaný příslušnou PK MPSV je stěžejním důkazem ve věci. Již proto je tento důkaz třeba podrobit řádnému posouzení z toho pohledu, zda poskytuje řádné, tj. srozumitelně odůvodněné a zcela konkrétní posouzení stupně závislosti posuzované osoby z důvodu jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Při posouzení se PK MPSV a stejně tak správní orgán, který vyhodnocuje důkazní hodnotu posudku, řídí následující právní úpravou.
6. Podle § 3 písm. c) zákona o sociálních službách se pro účely tohoto zákona rozumí dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než 1 rok, a který omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb.
7. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o sociálních službách se příspěvek na péči poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách nárok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8 při splnění dalších podmínek uvedených v tomto ustanovení.
8. Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách se osoba starší 18 let věku považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve a) stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby, b) stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb, c) stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb, d) stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb, a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.
9. Podle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách se při posuzování stupně závislosti 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. Podle § 9 odst. 5 zákona o sociálních službách pro uznání závislosti v příslušné základní životní potřebě musí existovat příčinná souvislost mezi poruchou funkčních schopností z důvodu nepříznivého zdravotního stavu a pozbytím schopností zvládat základní životní potřeby 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. Bližší vymezení schopnosti zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanovuje prováděcí předpis (§ 9 odst. 6 zákona o sociálních službách).

10. Podle § 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále též „prováděcí vyhláška“): (1) Schopnost osoby zvládat základní životní potřeby se pro účely stanovení stupně závislosti hodnotí podle aktivit, které jsou pro jednotlivé základní životní potřeby vymezeny v příloze č. 1 k této vyhlášce. (2) Schopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti se hodnotí v přirozeném sociálním prostředí a s ohledem na věk fyzické osoby. (3) Při hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby se hodnotí a) tělesné struktury a b) tělesné funkce duševní, mentální, smyslové, oběhové, dechové, hematologické, imunologické, endokrinologické, metabolické, zažívací, vylučovací, neuromuskuloskeletální, včetně hrubé a jemné motoriky, a funkce hlasu, řeči a kůže, a to ve vztahu k rozsahu a tíži poruchy funkčních schopností. (4) 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 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.
11. Podle § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky se při hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby posuzuje, zda z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je rozsah duševních, mentálních, tělesných a smyslových funkčních schopností dostatečný k pravidelnému zvládání základní životní potřeby a zda je fyzická osoba schopna rozpoznat, provést a zkontrolovat správnost zvládnutí základní životní potřeby. Přitom se přihlíží k tomu, zda dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav trvale ovlivňuje funkční schopnosti, k výsledku rehabilitace a k adaptaci na zdravotní postižení.
12. Podle § 2a prováděcí vyhlášky platí: Pokud 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.

13. Z uvedené právní úpravy je zjevné, že při hodnocení schopnosti posuzované osoby v daném správním řízení, tj. schopnosti zvládat základní životní potřeby uvedené v § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách, je nutné vycházet z prováděcí vyhlášky č. 505/2006 Sb. Bližší vymezení úkonů a způsob jejich hodnocení jsou totiž uvedeny v příloze č. 1 zmíněné vyhlášky, přičemž tyto úkony jsou zde podrobně vypsány. Přitom platí, že pro hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby za účelem zjištění stupně závislosti osoby je v rámci aplikace posudkových kritérií stanovených v § 1 až § 2c prováděcí vyhlášky rozhodné nesplnění byť jen jedné z aktivit, které jsou pro schopnost zvládat určitou základní životní potřebu vymezeny v příloze k této vyhlášce, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.
14. V příloze č. 1 (vymezení schopností zvládat základní životní potřeby) prováděcí vyhlášky jsou pod písm. a) mobilita - uvedena jednoznačná kritéria pro určení stavu, kdy je osoba schopna tuto základní životní potřebu zvládat: osoba musí být schopna zvládat 1. vstávání a usedání, 2. stoj, 3. zaujímat a měnit polohy, 4. pohybovat se chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním zastávkami, v bytě a běžném terénu v dosahu alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, 5. otevírat a zavírat dveře, 6. chůzi po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů, 7. nastupovat a vystupovat z dopravních prostředků včetně bariérových, a používat je.
15. Z tohoto jasného vymezení pak vyplývá, že jestliže žalobkyně byla uznána za osobu zvládající základní životní potřebu mobilita, pak musí nutně zvládat veškeré zde uvedené činnosti.
16. V záznamu ze sociálního šetření správního orgánu I. stupně ze dne 30. 8. 2018 je mimo jiné uvedeno, že žalobkyně při sociálním šetření ležela na lůžku, sdělila, že má velké problémy s páteří a také trpí artrózou kloubů. Když sociální pracovnice potřebovala od žalobkyně získat podpis, žalobkyně zavolala syna (ten o ni pečuje po celý den), který jí pomohl s přesunem nohou z lůžka a zvednout do sedu. Žalobkyně opakovaně tvrdila, že se sama na lůžku posadit nezvládne. Poté, co nějakou dobu seděla na lůžku bez opory zad, se začala vsedě kroutit, sdělila, že ji bolí záda, syn jí opět pomohl s položením na lůžko (zvedl jí nohy na postel). Žalobkyně po zbytek šetření již ležela na lůžku s tím, že takto tráví velkou část dne. Sociální pracovnice si všimla jedné francouzské hole umístěné vedle lůžka. K tomu žalobkyně uvedla, že do stoje ze sedu jí také vždy pomáhá syn, ona to sama špatně zvládá. Po bytě syn žalobkyni při chůzi doprovází – přidržuje ji v podpaží, takto ji vozí na WC, ke stolu atd. Žalobkyně uvedla, že sama s oporou hole téměř nechodí, protože ji při opírání o hůl velmi bolí ruka. Při šetření si také žalobkyně stěžovala na bolest malých kloubů na ruku – byly vidět otoky na ruku. Žije v bytě ve 4. patře bytového domu bez výtahu. Protože chůzi po schodech zvládá velice špatně, a to jen s pomocí syna, ven z bytu chodí jen k lékaři. Uvedla, že po schodech chodí tak, že se z jedné strany přidržuje zábradlí, z druhé je zavěšena do syna, nohy při chůzi po schodech nestřídá. Takto ji syn doprovází k autu, které vždy přistaví přímo před vchod. Venku žalobkyně hůl nepoužívá, místo ní je zavěšena do syna, trpí tak menší bolestí rukou a páteře.
17. Posudková lékařka se ve svém posudku ze dne 23. 10. 2018 zvládáním této základní životní potřeby nezabývala – stejně jako správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí ze dne 22. 11. 2018, č. j. 24222/2018/PAA, kde jsou aprobovány závěry posudku ze dne 23. 10. 2018. Žalobkyně v odvolání výslovně namítala nezvládání základní životní potřeby mobilita s

tím, že bez pomoci pečující osoby není schopna samostatně zajistit svou mobilitu, ať už pro potřeby návštěvy u ošetřujících lékařů, nebo pro další nezbytné zajištění základních životních potřeb spojených s vlastní mobilitou včetně domácího prostředí.

18. PK MPSV se ve svém posudku ze dne 13. 12. 2019 zvládním označené základní životní potřeby nezabývala, když toliko uvedla, že žalobkyně nezvládá základní životní potřeby stravování, tělesnou hygienu, péči o zdraví, osobní aktivity a péči o domácnost. Podle PK MPSV při zjištěném zdravotním stavu není z posudkově medicínského hlediska důvod hodnotit zbývající základní životní potřeby jako nezvládané, protože žalobkyně nemá těžké postižení hybnosti končetin ve smyslu jejich ochrnutí ani těžké omezení rozsahu hybnosti nosných kloubů, naopak k zajištění stability pravého kolenního kloubu nosí ortézu, nejedná se o funkční ztrátu dolních končetin, závažné postižení zraku stupně praktické nevidomosti ani sluchu stupně praktické nedoslýchavosti není doloženo a psychický stav je přiměřený věku. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí s uvedenými závěry PK MPSV ztotožnil.
19. Krajský soud odkazované odůvodnění nepovažuje za dostatečné. Z rozhodnutí žalovaného, správního orgánu I. stupně ani posudku PK MPSV ze dne 13. 12. 2019 či posudkové lékařky ze dne 23. 10. 2018 není zřejmé, proč je základní životní potřeba mobilita hodnocena jako zvládnutá a proč byl přijat závěr, že žalobkyně zvládá všechny shora odkazované činnosti uvedené v příloze č. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky. Samotné konstatování, že žalobkyně „nemá těžké postižení hybnosti končetin ve smyslu jejich ochrnutí ani těžké omezení rozsahu hybnosti nosných kloubů“, že nosí ortézu a že se nejedná o funkční ztrátu dolních končetin, nevypovídá nic o tom, zda a v jaké míře je žalobkyně schopna zvládat jednotlivé aktivity. Záznam ze sociálního šetření (byť je založen převážně na tvrzeních žalobkyně, která po celou dobu šetření ležela, popř. seděla) přitom nasvědčuje tomu, že přinejmenším některé z těchto úkonů žalobkyně samostatně nezvládá, např. bez pomoci syna se nedokáže posadit či postavit, chodit po bytě i po schodech v domě, popř. chodit k lékaři. PK MPSV přitom v posudkovém zhodnocení na str. 5 uvedla, že žalobkyně je schopna samostatné chůze o francouzských holích s doprovodem. K tomu je třeba uvést, že buď je žalobkyně schopna samostatné chůze o francouzských holích a pak k chůzi nepotřebuje doprovod, nebo potřebuje doprovod, který ji bude podpírat, a pak se již nedá hovořit o samostatné chůzi. Přinejmenším v tomto je posudek PK MPSV rozporný a tudíž nepřesvědčivý.
20. Závěr o nepřesvědčivosti posudku PK MPSV je třeba přijmout i ve vztahu k hodnocení základní životní potřeby oblékání a obouvání. V příloze č. 1 prováděcí vyhlášky jsou pod písm. e) oblékání a obouvání vymezena jednoznačná kritéria pro určení stavu, kdy je osoba schopna tuto základní životní potřebu zvládat: 1. vybrat si oblečení a obutí přiměřené okolnostem, 2. rozeznat rub a líc oblečení a správně je vrstvit, 3. oblékat se a obouvat se, 4. svlékat se a zouvat se, 5. manipulovat s oblečením v souvislosti s denním režimem. Žalobkyně tedy mimo jiné musí být schopna se oblékat, obouvat, svlékat i zouvat, a to bez každodenní pomoci jiné osoby. PK MPSV se ve svém posudku ze dne 13. 12. 2019 zvládním této základní životní potřeby nezabývala (stejně jako posudková lékařka v posudku ze dne 23. 10. 2018 a správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí ze dne 22. 11. 2018), pouze vyslovila obecné závěry ke všem základním životním potřebám hodnoceným jako zvládnuté, jak jsou zopakovány výše (viz bod 18. tohoto rozsudku), které převzal i žalovaný do napadeného rozhodnutí. V záznamu ze sociálního šetření je přitom uvedeno,

že žalobkyně uvedla, že syn jí vždy připraví vhodné oblečení na hromádku, poté se žalobkyně snaží oblékat vsedě, ale syn jí musí asistovat, protože ona se nezvládne předklonit k nohám – motá se jí hlava, bolí záda, musí jí pomoci s oblékáním ponožek, kalhot, popřípadě bot. Horní část těla si zvládne obléci sama, pokud nemá věci přes hlavu – špatně zvedá ruce nahoru. Záznam ze sociálního šetření je tedy i v této části založen na tvrzeních žalobkyně, ovšem v posudku PK MPSV ani v žalobou napadeném rozhodnutí nejsou vysloveny žádné konkrétní závěry, které by tato tvrzení žalobkyně zpochybňovaly. Přitom žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně výslovně namítala, že bez pečující osoby není schopna se sama obléknout a obout. Pokud by tvrzení žalobkyně byla pravdivá, pak by žalobkyně zjevně samostatně nezvládala přinejmenším úkony vymezené pod body 3. (oblékání a obouvání) a 4. (svlékání a zouvání). V takovém případě by základní životní potřeba oblékání a obouvání musela být hodnocena jako nezvládnutá.

21. Pokud pak jde o argumentaci žalovaného obsaženou ve vyjádření k žalobě, že „v případě žalobkyně nebylo doloženo poškození pohybového aparátu v takové úrovni, která by znemožňovala provádění jednotlivých dílčích aktivit vymezujících základní životní potřebu oblékání a obouvání“, soud konstatuje, že jednak toto tvrzení nebylo obsaženo v posudku PK MPSV ani v napadeném rozhodnutí, přičemž správní orgán není oprávněn doplňovat argumentaci neuvedenou v přezkoumávaném aktu až v soudním řízení (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 4. 2019, č. j. 3 As 232/2017-102, ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 58/2016-25, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS), a jednak se jedná o tvrzení blíže neodůvodněné a není zřejmé, na základě jakých zjištění k němu žalovaný dospěl.
22. Jakkoliv je PK MPSV přímo zákonem povolána k podání posudku, za jehož úplnost a přesvědčivost odpovídá, a je povinna spolehlivě zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2017, č. j. 10 Ads 201/2016-50), není žalovaný v žádném případě zproštěn svojí povinností posudek jako důkaz zhodnotit z pohledu jeho úplnosti, srozumitelnosti a přesvědčivosti. Této svojí povinnosti však žalovaný v dané věci nedostál, resp. nesprávně shledal posudek úplným a přesvědčivým. Posudek PK MPSV však nepodává přesvědčivé posouzení k základním životním potřebám a) mobilita a e) oblékání a obouvání. Přitom ve vztahu k oběma jmenovaným základním životním potřebám žalobkyně v odvolacím řízení výslovně namítala, že tyto bez pomoci nezvládá. PK MPSV se ale s těmito námitkami žalobkyně ve svém posudku nevypořádala (stejně tak ani žalovaný v napadeném rozhodnutí).
23. Krajský soud proto ze všech uvedených důvodů dospěl k závěru, že posudek PK MPSV nepředstavuje dostatečně přesvědčivý podklad pro zákonné rozhodnutí o příspěvku na péči ve věci žalobkyně. Posudek nevypořádal řádně faktické námitky žalobkyně, jak uvedeno shora, a jeho závěry nekorespondují se záznamem ze sociálního šetření ze dne 30. 8. 2018, byť ten je založen převážně na tvrzeních žalobkyně. Tím spíš však bylo třeba se zvládáním uvedených základních životních potřeb zabývat a učiněné závěry konkrétně odůvodnit.
24. V dané věci je namístě aplikovat názor NSS uvedený v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011-8, totiž že „*přímé osobní vyšetření posuzované osoby lékařem okresní správy sociálního zabezpečení a posudkovou komisí by mělo být pravidlem.*“ Podobně lze odkázat i na rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 10 Ads 269/2018-27: „*NSS soustavně judikuje, že*

posudek ve věci příspěvku na péči musí být úplný, jednoznačný a přesvědčivý. Uvedený požadavek spočívá v tom, že posudkový lékař, resp. komise se 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 MPSV č. 505/2006 Sb., 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 pochyby o své celistvosti a přesvědčivosti a neexistují jiné důkazy, které jeho správnost zpochybňují (srov. např. rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2014, čj. 3 Ads 77/2013-22, ze dne 30. 7. 2015, čj. 9 Ads 35/2015-44, ze dne 29. 9. 2015, čj. 4 Ads 167/2015-27, ze dne 29. 8. 2016, čj. 4 Ads 100/2016-25). Ačkoliv osobní vyšetření posuzované osoby posudkovou komisí není zákonnou podmínkou, mělo by být pravidlem. Především je k němu třeba přistoupit tehdy, pokud existují pochybnosti či nesrovnalosti mezi podkladovou dokumentací, tvrzeními posuzované osoby o jejím zdravotním stavu a závěry posudkové komise. Právě osobní vyšetření je vhodným způsobem, jak takové pochybnosti vyvrátit (viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2015, čj. 3 Ads 214/2014-25).“ Soud si je vědom skutečnosti, že žalobkyně byla pozvána na jednání PK MPSV, přičemž se z jednání omluvila a požádala o projednání v nepřítomnosti. To však nezabývá PK MPSV povinnosti zpracovat úplný a přesvědčivý posudek. Podle závěru soudu je nanejvýš žádoucí, aby žalobkyně byla v dalším řízení při jednání PK MPSV osobně přítomna a vyšetřena.

25. V daném případě bylo s ohledem na údaje obsažené v záznamu ze sociálního šetření (a s ohledem na protichůdné závěry obsažené v posudku PK MPSV), jakož i s přihlédnutím k době více než jednoho roku, která uplynula od provedení sociálního šetření do data jednání PK MPSV, třeba, aby odvolací správní orgán přinejmenším vyžádal doplnění posudku, pokud posudková komise nevysvětlila své závěry, které plně nekorespondují ani se záznamem ze sociálního šetření, ani nereflektují okolnosti uváděné žalobkyní v odvolání (viz k tomu např. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).
26. Jak již bylo uvedeno, žalovaný je jako správní orgán vázán povinností hodnotit tento důkaz z pohledu jeho přesvědčivosti a úplnosti ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu. V dané věci se však žalovaný s nepřesvědčivým a neúplným posudkem PK MPSV spokojil. Dle krajského soudu je nezbytné, aby se posudková komise v dalším řízení podrobně zabývala otázkou, nakolik je žalobkyně schopna zvládat jednotlivé aktivity (zejména ve vztahu k základním životním potřebám mobilita a oblékání a obouvání). Za tím účelem je třeba provést osobní vyšetření žalobkyně a nebude-li takový postup možný, pak je třeba důsledně vycházet ze záznamu o sociálním šetření.
27. V této souvislosti je nutné doplnit, 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, v dané věci takovému postupu brání nedostatek zákonné kompetence. Podle § 4 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení posuzuje Ministerstvo práce a sociálních věcí 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 vyžádan pouze pro účely odvolacího řízení správního. Tím spíše však správní orgán v tomto řízení musí vycházet pouze z takového posudku PK MPSV, který je nejen úplný,

čili obsahuje veškerou dostupnou zdravotnickou dokumentaci, ale zejména musí splňovat požadavek přesvědčivosti, tzn., musí obsahovat náležité a logické zdůvodnění svých posudkových závěrů. Pokud tomu tak není, nemůže již správní orgán nahradit činnosti PK MPSV, ale musí nedostatky jeho posudku odstranit, a to za pomoci doplnění posudku nebo zadáním dalšího revizního posudku PK MPSV, event. i znaleckého posudku. V dané věci přitom PK MPSV v rozporu s § 1 odst. 1 neposoudila zvládnutí konkrétních základních životních potřeb tak, že by se vypořádala s dílčími aktivitami vymezenými pro jednotlivé potřeby v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014-37), proto ani odůvodnění v tomto směru nemohlo být obsaženo v žalovaném rozhodnutí.

28. Je nesporné, že rozhodnutí v dané věci je závislé především na odborném lékařském posouzení, k němuž je ze zákona povolána právě posudková komise, jedná se tedy o stěžejní důkaz a pokud již posudek PK MPSV vykazuje vady zahrnující jeho nepřezkoumatelnost, a jestliže tento nedostatek odvolací správní orgán neodstraní (vyžádáním doplnění posudku či revizního posudku, event. i posudku znalce), způsobuje ten i vadu řízení, tj. nepřezkoumatelnost, žalovaného rozhodnutí pro nedostatek důvodů (viz obdobně rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009-63; ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53). Vedle toho, že soudy samy nejsou nadány lékařskou erudicí, tedy nemohou činit závěry o odborných medicínských otázkách (obdobně viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 Ads 22/2003-48, ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003-61, publ. pod č. 511/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 9. 2. 2006, č. j. 6 Ads 25/2004-58), judikuje NSS (viz např. jeho rozsudky ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015-57, ze dne 1. 2. 2017, č. j. 9 As 87/2016-29, nebo ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Ads 135/2016-29), že úkolem správních soudů není nahrazovat úvahy správních orgánů a domýšlet za ně důvody jejich rozhodování.
29. Soud doplňuje, že žalobkyně dle žalovaného nezvládá pět základních životní potřeby, a tudíž jí dle žalovaného náleží příspěvek na péči ve stupni II dle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách. Pokud by však jako nezvládnuté byly uznány dvě další základní životní potřeby, žalobkyni by musel být přiznán příspěvek na péči ve vyšším stupni – příspěvek na péči ve stupni III totiž náleží při nezvládání sedmi nebo osmi základních životních potřeb [srov. § 8 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách]. Pochybení žalovaného tedy mohlo mít zcela zásadní vliv na výši příspěvku vypláceného žalobkyni, a tedy i na zákonnost napadeného rozhodnutí.
30. V dané věci dospěl krajský soud ze všech uvedených důvodů k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí a zároveň skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.], proto pro tuto vadu soud žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, přičemž žalovaný je právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku vázán (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).
31. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšná žalobkyně sice měla právo na náhradu nákladů řízení, ale žádné náklady jí podle obsahu soudního spisu nevznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Pardubice 31. srpna 2020

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu