



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Marcelou Rouskovou ve věci

žalobkyně: **Ing. H. N.**  
bytem P.

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2017, č. j. MPSV-2017/98584-911

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 5. 5. 2017 č.j. MPSV-2017/98584-911 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

## **Odůvodnění:**

### **I.**

#### **Základ sporu**

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž bylo změněno prvoinstanční rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále také jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 22. 7. 2016 č.j. 14269/2016/AAG, kterým byl přiznán příspěvek na péči ve výši 800 Kč měsíčně od prosince 2015, a to tak, že příspěvek na péči se přiznává od prosince 2015 do července 2016 ve výši 4.000 Kč měsíčně a od srpna 2016 výše příspěvku na péči činí 4.400 Kč měsíčně.

### **II.**

#### **Obsah žaloby, jejího doplnění a vyjádření žalovaného, ústní jednání**

2. Žalobkyně nesouhlasí se závěry správních orgánů obou stupňů.
3. Žalobkyně předně namítá, že kromě nezvládání 5 životních potřeb (mobilita, péče o domácnost, osobní aktivity, oblékání a obouvání, tělesná hygiena) nezvládá přinejmenším ještě další dvě životní potřeby- stravování a výkon fyziologické potřeby. Dle názoru žalobkyně bylo posouzení zvládnutí základních životních potřeb posudkovou komisí provedeno velmi formálně a povrchně, bez hlubšího šetření skutečného stavu a omezení žalobkyně, zejména při zvládání životních potřeb stravování a fyziologické potřeby. V doplnění žaloby setrvala žalobkyně na svém názoru, že je zřejmé, že také nezvládá základní životní potřeby, a to stravování a výkon fyziologické potřeby.
4. Žalovaný ve svém vyjádření se zabýval námitkami žalobkyně, které uvedla ve své žalobě, přičemž mimo jiné konstatoval, že posudek posudkové komise (PK MPSV) vychází z veškeré zdravotní dokumentace a hodnotí zdravotní stav žalobkyně objektivně, úplně a přesvědčivě, a je s to být podkladem pro rozhodnutí žalovaného. Navrhl žalobu zamítnout.
5. Při jednání konaném dne 20. 5. 2019 setrvali účastníci řízení na svých právních názorech a procesních stanoviscích.

### **III.**

#### **Obsah správního spisu**

6. Pokud jde o věc samotnou, správní spis pak obsahuje pro danou věc tyto podstatné dokumenty:

žádost o příspěvek na péči doručená správnímu orgánu prvního stupně dne 23. 12. 2015, záznam ze sociálního šetření pro účely řízení o příspěvku na péči, informace o záznamu ze sociálního šetření ze dne 7. 1. 2016, posudek o zdravotním stavu PSSZ – LPS pro Prahu 7 ze dne 29. 2. 2016 zn. LPS/2016/14-P7\_CSSZ, žádost žalobkyně o přehodnocení posudku ze dne 18. 5. 2016, vyjádření PSSZ – LPS pro Prahu 7 ze dne 18. 5. 2016 zn. LPS/2016/14-P7\_CSSZ, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 22. 7. 2016 č.j.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

14269/2016/AAG, odvolání žalobkyně ze dne 11. 8. 2016, posudek posudkové komise ze dne 1. 12. 2016 č.j. 2016/4243-PH, doplnění odvolání žalobkyně ze dne 22. 1. 2017, posudek posudkové komise ze dne 10. 4. 2017 č.j. 2017/754-PH, protokol žalovaného ze dne 27. 4. 2017 č.j. MPSV-2017/92806-911, žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2017 č.j. MPSV-2017/98584-911.

#### IV.

##### Právní posouzení

7. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
8. Na základě prokázaného skutkového stavu dospěl soud k níže popsaným právním závěrům.
9. Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách osoba starší 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve
  - a) stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby,
  - b) stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb,
  - c) stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb,
  - d) stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb,a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.
10. V § 9 zákona o sociálních službách je stanoveno:
  - „(1) 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.
  - (2) Schopnost zvládat základní životní potřebu uvedenou v odstavci 1 písm. h) se hodnotí ve vztahu ke konkrétnímu zdravotnímu postižení a režimu stanovenému ošetřujícím lékařem.
  - (3) Schopnost zvládat základní životní potřebu uvedenou v odstavci 1 písm. j) se nehodnotí u osob do 18 let věku.
  - (4) Při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby se hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat základní životní potřeby; přitom se nepřihlíží k pomoci, dohledu nebo péči, která nevyplývá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.
  - (5) 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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

*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.*

*(6) Bližší vymezení schopnosti zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí právní předpis.“*

11. Jednotlivé schopnosti zvládat základní životní potřeby jsou konkretizovány v příloze 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.
12. 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 ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009–59; či ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009–104). Při hodnocení posudku je proto podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, 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.“*
13. Soud zdůrazňuje, že není oprávněn provést věcný přezkum posudku posudkové komise, jelikož na to jeho odbornost nestačí, může se ale zabývat jeho objektivitou, přesvědčivostí a úplností v něm obsažených informací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013 č.j. 3 Ads 8/2013–29).
14. V daném případě je mezi účastníky řízení mimo jiné sporné, zda žalobkyně v rozhodném období byla schopna zvládat základní životní potřeby – stravování a výkon fyziologické potřeby ve smyslu § 9 odst. 1 písm. d), g) zákona o sociálních službách. Podle přílohy 1 písm. d) vyhlášky č. 505/2006 Sb. se za schopnost zvládat základní životní potřebu stravování považuje stav, kdy osoba je schopna 1. vybrat si ke konzumaci hotový nápoj a potraviny, 2. nalít nápoj, 3. rozdělit stravu na menší kousky a naservírovat ji, 4. najíst se a napít, 5. dodržovat stanovený dietní režim, 6. konzumovat stravu v obvyklém denním režimu, 7. přemístit nápoj a stravu na místo konzumace. Podle přílohy 1 písm. g) vyhlášky č. 505/2006 Sb. se za schopnost zvládat základní životní potřebu výkon fyziologické potřeby považuje stav, kdy osoba je schopna 1. včas používat WC, 2. zaujmout vhodnou polohu, 3. vyprázdnit se, 4. provést očistu, 5. používat hygienické pomůcky.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

15. Co se týče základní životní potřeby stravování, v informaci o záznamu ze sociálního šetření ze dne 7. 1. 2016 není obsažena žádná zmínka o tom, jak žalobkyně zvládá tuto potřebu. Ohledně výkonu fyziologické potřeby je v tomto dokumentu uvedeno: „Inkontinence – 24 hod. na plenkových kalhotkách.“ V posudku posudkové komise ze dne 1. 12. 2016 je k základním životním potřebám oblékání a obouvání, stravování a výkon fyziologické potřeby uvedeno, že *„nejsou hodnoceny jako nezvládnuté, neboť porucha funkčních schopností při uvedeném dlouhodobě nepříznivém stavu nedosahuje úrovně úplné nebo těžké poruchy, kdy při využívání zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využívání běžně dostupných facilitačních pomůcek, prostředků denní potřeby nebo vybavení domácnosti či veřejných prostor nebo s využitím zdravotních prostředků lze zvládnout životní potřebu v přijatelném standardu.“* Soud k tomu podotýká, že ze správního spisu není zřejmé, na základě jakých skutečností posudková komise dospěla k tomuto závěru. Přitom žalobkyně kupříkladu ve svém doplnění odvolání ze dne 22. 1. 2017 proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně namítala, že stravování nezvládá, neboť není schopna si jídlo opatřit, tj. nakoupit, vyndat z lednice, uvařit, naservírovat, je schopna jíst jen lžící, ne krájet nožem; lžíce, hrnek, miska nebo talíř jí nepředvídatelně – a často – padají z ruky, nemá zřejmě potřebný úchop; často nyní celý den nepije, pokud jí někdo nepřipraví k ruce vodu, nejí, pokud jí někdo nepřipraví k ruce jídlo. K výkonu fyziologické potřeby žalobkyně v témže podání uvedla, že tuto potřebu nezvládá, když nezvládá očistu po velké straně; z důvodu těžké inkontinence (viz zprávu urologa) a imobility má přenosný záchod – gramofon – u postele a nezvládá ho alespoň 1x až 2x denně vynést na klasické WC a nádobu gramofonu poté vymýt a vrátit. V posudku ze dne 10. 4. 2017 posudková komise uvedla, že v posouzení zdravotního stavu ze dne 1. 12. 2016 ve věci příspěvku na péči nebyly všechny namítané skutečnosti zohledněny, při vyšetření dne 10. 4. 2017 byla zjištěna praktická neschopnost se samostatně obléknout k již zjištěné nutnosti dopomoci při mobilitě, tělesné hygieně, osobních aktivitách a péči o domácnost. Posudková komise uzavřela, že těchto pět základních životních potřeb (posudková komise uvedla jako nezvládnutou potřebu péči o zdraví místo osobních aktivit, což předseda posudkové komise opravil usnesením ze dne 3. 5. 2017 č.j. 2017/754-PH). K ostatním aktivitám posudková komise v posudku ze dne 10. 4. 2017 doplnila, že žalobkyně tyto byla schopna zvládat v přijatelném standardu tak, aby její potřeby byly naplněny bez vazby na každodenní intervenci jiné osoby.
16. Městský soud v Praze konstatuje, že ze správního spisu není zřejmé, na základě jakých skutečností správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně zvládá základní životní potřeby stravování a výkon fyziologické potřeby.
17. Pokud jde o záznam ze sociálního šetření ze dne 7. 1. 2016, v tomto záznamu, jenž se nachází ve správním spise, jsou obsaženy pouze ručně psané a nepříliš čitelné heslovité poznámky, nikoliv souvislé a srozumitelné seznámení s výsledky sociálního šetření, pročez soud vycházel z informace jakožto přílohy žádosti ze dne 8. 1. 2016 o zpracování posudku, kde jsou výsledky sociálního šetření zachyceny čitelně a srozumitelně. V této informaci o záznamu ze sociálního šetření však není obsažena žádná zmínka týkající se stravování žalobkyně. Otázkou, nakolik je žalobkyně schopna zvládat základní životní potřebu stravování, se pak v dalším řízení nezabýval ani správní orgán, ani žalovaný.

18. Ohledně základní životní potřeby – výkonu fyziologické potřeby – je pak v informaci o záznamu ze sociálního šetření uvedeno „Inkontinence – 24 hod. na plenkových kalhotkách.“ Pokud by tato informace o žalobkyni skutečně odpovídala realitě (čemuž nasvědčuje i lékařská zpráva MUDr. R. P. ze dne 13. 9. 2016 zrekapitulovaná např. v posudku ze dne 10. 4. 2017), pak je zjevné, že by výkon fyziologické potřeby musel být hodnocen jakožto nezvládnutá základní životní potřeba. Správní orgány se však blíže nezabývaly podrobným hodnocením, nakolik žalobkyně tuto potřebu zvládá. Zdejší soud doplňuje, že pokud posuzovaná osoba nezvládne aspoň jeden úkon tvořící obsah dané základní životní potřeby, celá základní životní potřeba musí být hodnocena jako nezvládnutá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018 č.j. 1 Ads 124/2017-49, bod 34.).
19. S ohledem na věk žalobkyně a dobu mezi provedením sociálního šetření a zpracováním doplňujícího posudku posudkové komise (více než jeden a čtvrt roku) pak bylo logické předpokládat, že (ne)zvládání základních životních potřeb se u žalobkyně může vyvíjet, a proto bylo vhodné zvážit i provedení nového sociálního šetření, jež mohlo významně přispět ke správnému posouzení žádosti žalobkyně o příspěvek na péči (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2017 č.j. 10 Ads 201/2016-50 či ze dne 20. 12. 2018 č.j. 10 Ads 269/2018-27, bod 27.). Jak plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, posudkové řízení před posudkovou komisí je specifickou formou správní činnosti (srov. § 16a zákona č. 582/1991 Sb.) spočívající v posouzení zdravotního stavu občana a některých důsledků z něj vyplývajících pro oblast sociálního zabezpečení a důchodového pojištění. Jde o postup posudkového orgánu, jehož hlavním obsahem je posudková činnost, která předpokládá vedle odborných lékařských znalostí též znalosti z oboru posudkového lékařství. Výsledkem posouzení je potom odborný posudek, který je pro správní orgán stěžejním důkazem, a na který je při nedostatku odborné erudice odkázán. Proto je třeba klást zvýšený důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost každého takového posudku. Tyto náležitosti posudek splňuje pouze v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Své závěry musí posudková komise náležitě podložit a odůvodnit. Je nezbytné, aby posudek obsahoval vysvětlení, jakým způsobem posudková komise hodnotila veškeré posudkové podklady, které z nich považovala za relevantní, případně z jakého důvodu se od závěrů uvedených v některých z nich odchýlila. Posuzovaný zdravotní stav potom musí být popsán dostatečně jasně a přesně, aby nevystávaly žádné další pochybnosti. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku, které způsobují jeho nepřesvědčivost či neúplnost, totiž správní orgán nemůže nahradit vlastní úvahou, pro niž nemá potřebnou odbornou erudici (srov. například rozsudek ze dne 5. března 2015 č.j. 6 Ads 299/2014 - 25).
20. Těmto požadavkům posudky posudkové komise ze dne 1. 12. 2016 a ze dne 10. 4. 2017 nedostály. Ve vztahu k základním životním potřebám, jež žalovaný hodnotil jako zvládnuté a jež žalobkyně učinila předmětem soudního přezkumu (stravování a výkon fyziologické potřeby; na nezvládání těchto základních životních potřeb pak žalobkyně znovu poukázala i před vydáním napadeného rozhodnutí, srov. protokol žalovaného ze

dne 27. 4. 2017), tak ze shora uvedených důvodů skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění, protože soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

21. Soud na okraj podotýká, že je rovněž přesvědčen, že žalobkyně, jež měla především ortopedické problémy, měla být vyšetřena především posudkovým lékařem z oboru ortopedie (i s vyšetřením kloubů všech prstů na obou rukou, což žalobkyně udává jako příčinu nezvládnání základní životní potřeby stravování), k čemuž před posudkovou komisí nedošlo.
22. Námitky žalobkyně ohledně osobní účasti na jednání posudkové komise soud považuje za bezpředmětné, neboť jednání posudkové komise ze dne 10. 4. 2017 se žalobkyně osobně zúčastnila.

## V.

### Závěr a náklady řízení

23. Z výše uvedených důvodů soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění /§76 odst. 1 písm. b) s. ř. s./. Současně soud vyslovil, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
24. Náhrada nákladů řízení dle § 60 odst. 1 s. ř. s. náleží procesně úspěšné žalobkyni. Žalobkyně však žádnou náhradu nákladů v daném řízení neuplatnila, protože soud žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

### Poučení

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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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.

Praha 20. května 2019

**JUDr. Marcela Rousková v.r.**  
samosoudkyně