



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyně JUDr. Marcelou Sedmíkovou v právní věci žalobkyně **E. P.**, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí se sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2 ze dne 20. 12. 2012 č. j. MPSV-UM/9122/12/9S-KHK, o příspěvek na péči, t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2012 č. j. MPSV-UM/9122/12/9S-KHK se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

- I. **Dosavadní průběh řízení včetně rozhodnutí správních orgánů**

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Chrudim (správního orgánu) byl žalobkyni přiznán od 1. 1. 2007 příspěvek na péči dle zák. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a to ve výši 2.000,-Kč, když žalobkyně byla posouzena jako osoba závislá na pomoci jiné fyzické osoby v I. stupni. Po proběhnuvší kontrole bylo žalobkyni správním orgánem dopisem ze dne 5. 5. 2008 oznámeno, že stav je neměnný a nadále jí náleží přiznaná částka s tím, že platnost posouzení je do 31. 1. 2012 (od 1. 1. 2011 ve snížené výši 800,-Kč v důsledku úsporných opatření uvedených v zák. č. 347/2010 Sb.). Dne 7. 3. 2012 zahájil správní orgán, tentokrát s ohledem na změnu právní úpravy Úřad práce ČR – krajský pobočka v Hradci Králové, správní řízení ve věci opětovného posouzení nároku a výše příspěvku na péči. Po sociálním šetření, které proběhlo 14. 3. 2012, byl lékařem Okresní správy sociálního zabezpečení v Náchodě (dále jen OSSZ) vyhotoven dne 23. 5. 2012 posudek, v němž lékař konstatoval, že žalobkyně není osobou závislou na pomoci jiné osoby dle § 8 odst. 2 písm. a) až d) zákona o sociálních službách, neboť nezvládá **jednu základní životní potřebu** – péči o domácnost. Po výhradách žalobkyně byl vypracován doplňující posudek s datem 26. 7. 2012, kdy lékař uznal, že žalobkyně nezvládá **dvě základní životní potřeby** – péči o domácnost a péči o zdraví, leč bez vlivu na konečné rozhodnutí s odkazem na podmínky § 8 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách.

[2] Výsledkem procesu výše popsaného bylo rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajská pobočka v Hradci Králové ze dne 27. 8. 2012, podle kterého byl žalobkyni ode dne 1. 9. 2012 příspěvek na péči odejmut. Byla poučena o možnosti podat si v zákonné lhůtě odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věcí s odkazem na § 28 zákona o sociálních službách. Žalobkyně svého práva využila a k odvolání s datem 6. 9. 2012 připojila lékařskou zprávu z onkologie a posléze doručila i další odborné lékařské zprávy.

[3] S ohledem na § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění vypracovala podkladový posudek pro odvolací řízení Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí se sídlem v Hradci Králové (dále jen PK MPSV) a to dne 22. 11. 2012. Ta jednala v řádném složení za přítomnosti lékaře z oboru onkologie, disponovala dosavadními lékařskými podklady a výsledkem sociálního šetření Úřadu práce ze dne 14. 3. 2012. Žalobkyně jednání přítomna nebyla. V diagnostickém souhrnu je zaznamenán tento zdravotní stav: stav po odstranění obou prsů (v roce 2001 a 2004) pro zhoubný nádor s přetrvávajícím lymfatickým otokem obou horních končetin s následnou chemoterapií a aktinoterapií bez známek aktivity onemocnění, lehká porucha úchopové schopnosti horních končetin, plicní astma bez dušnosti, polyvalentní alergie a stav po preventivním odstranění dělohy v roce 2009. Komise potvrdila správnost posouzení v tom smyslu, že žalobkyně nezvládá **dvě základní životní potřeby, konkrétně péči o zdraví a péči o domácnost**. Zbývající základní životní potřeby je schopna zvládnout, neboť nemá funkčně významné postižení hybnosti končetin, je schopna samostatné chůze o dvou francouzských holích, stav smyslových orgánů a dušení schopnosti jsou přiměřené věku, a proto se nejedná o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby.

[4] Správní řízení popsané v předchozích odstavcích skončilo vydáním rozhodnutí MPSV s datem 20. 12. 2012, kterým bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 27. 8. 2012 potvrzeno. Žalovaný v obsahu odůvodnění provedl rekapitulaci dosavadního řízení a zjištěných okolností případu, odkázal na aktuální právní úpravu a odvolání neshledal důvodné.

II. Žaloba a reakce žalovaného

[5] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, když rozhodnutí označila za nesprávné a nekorespondující jejímu faktickému zdravotnímu stavu a možností zvládat základní životní potřeby. Žalobkyně velmi podrobně popsala své zdravotní potíže, bolesti a omezení, která se v souvislosti se zdravotním stavem promítají do jejího života. Připomněla trvalé a výrazné bolesti a lymfedemy obou horních končetin, které vystřelují do hrudníku. Zmínila, že je těžký alergik a astmatik, kdy léky proti bolesti jí vyvolávají astmatické záchvaty. Tento problém mírní neustálým bandážováním horních končetin včetně prstů, k dispozici má přístroj Lymfoven s návleky na obě horní končetiny, jehož využití však vyžaduje pomoc druhé osoby. Tvrdila, že pomoc druhé osoby potřebuje ke zvládnutí několika základních životních úkonů a připomněla, že samostatně nezvládá oblékání, obouvání, svlékání a zouvání. Stejně tak má potíže při osobní hygieně, není schopna se samostatně umýt, osušovat si jednotlivé části těla, provádět celkovou hygienu a česat se. Považuje se za neschopnou porvést si očistu a používat hygienické pomůcky. Nezvládne nalít si nápoj, naporcovat stravu, naservírovat si ji apod. Stejně tak bez pomoci nezvládne zprovoznit přístroj Lymfoven s návleky na celé horní končetiny. Ze všech těchto důvodů považovala rozhodnutí za nesprávné, když neodpovídá faktické situaci a jejímu zdravotnímu stavu, a proto trvala na jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Ve vyjádření s datem 28. 5. 2013 správní orgán zopakoval námitky žalobkyně a následně ve svém stanovisku zaznamenal jak právní úpravu na daný případ dopadající, tak jednotlivé konkrétní důkazy a podklady, na základě kterých vydal své rozhodnutí. Zdůraznil, že vycházel z objektivních podkladů, přičemž v odvolacím řízení nebyly žalobkyní předloženy žádné takové skutečnosti, které by výsledek lékařského posouzení zpochybnil. PK MPSV měla proto pro svůj posudkový závěr dostatečné podklady. Připomněl, že jí ovšem nepřísluší přehodnocovat posudek o zdravotním stavu zpracovaný posudkovými lékaři, neboť k posouzení zdravotního stavu žalobkyně není kompetentní a stejně tak nedisponuje potřebnými odbornými znalostmi. Jelikož žalobkyně nezvládá toliko dvě základní životní potřeby, nesplňuje podmínky uvedené v § 8 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách. Trval tak na zamítnutí žaloby.

III. Posouzení věci krajským soudem včetně právní úpravy

[7] Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně správního řízení, které mu vydání předcházelo a to v rozsahu námitek uplatněných žalobkyní. Byl přitom

vázán skutkovým a právním stavem v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.). O žalobě rozhodl poté, kdy ve věci proběhlo jednání, kdy nicméně obě strany sporu svoji neúčast omluvily.

[8] Při posouzení věci soud vycházel z následujících skutečností: podmínky nároku na příspěvek na péči jsou obsaženy v § 7 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách. Podle odst. 1 uvedeného zákona se příspěvek na péči poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Dle odst. 2 téhož pak 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, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče uvedený v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1 nebo dětský domov⁵²), anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu^{7a}); nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu ^{7b}) poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace.

[9] Ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách je hodnocení osoby, která se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby (a je starší 18 let věku) rozděleno do čtyřech stupňů závislosti s požadavkem na početně - v každém stupni závislosti podle toho, kolik je posuzovaná osoba schopna zvládat základních životních potřeb - stanovenou potřebu každodenní pomoci, dohledu nebo péče jiné fyzické osoby. Konkrétně může být dotyčná osoba posouzena jako závislá **a) v I. stupni (lehká závislost** – jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby), **b) v II. stupni (středně těžká závislost** – jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb), **c) ve III. stupni (těžká závislost** - jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb) a **d) ve IV. stupni (úplná závislost** - jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb pomoc). 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.

Jestliže je otázka nároku na příspěvek na péči podmíněna prokázáním závislosti na pomoci jiné fyzické osoby při výkonu výše uvedených základních životních potřeb, pak může být za bezvadný a konkrétní situaci posuzované osoby považován dle přesvědčení soudu takový posudek, ze kterého bude i medicínský laik, kterým je povětšinou posuzovaný občan, správní orgán a následně i soud, schopen učinit si jasný úsudek o jeho objektivitě a přesvědčivosti.

[10] Při hodnocení správnosti, zákonnosti a objektivitě napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož i procesu, který jeho vydání předcházel, dospěl soud k závěru, že žalovaný, byť se postupně snažil reagovat na výhrady žalobkyní vznášené, rozhodoval na základě ne zcela dostatečného zjištění skutkového stavu. Žalovaný se s odkazem na zákonnou úpravu správně obrátil na posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí (§ 4 odst. 2 z.č. 582/1991 Sb., zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), nicméně ponechal bez povšimnutí, že posudek vyhotovený touto komisí, ze kterého při svém rozhodování vycházel, nelze s ohledem na jednotlivá tvrzení žalobkyně uplatněná v průběhu správního řízení a s přihlédnutím ke znění „nové právní úpravy“ dané problematiky (původní znění do 31. 12. 2011) považovat za bezvadný a vyčerpávajícím způsobem reagující na přednesy žalobkyně. Krajský soud spatřuje určitou „nedotaženost“ rozhodnutí zejména ze dvou úhlů pohledu. Jednak žalobkyně provedla v žalobě zcela jasný a přesný výčet úkonů, které nezvládá či při kterých jednoznačně vyžaduje větší či menší stupeň dopomoci tak, jak jsou podrobně zachyceny pod bodem [5] a krajský soud zdůrazňuje, že ve spise založená sociální šetření některé z potíží žalobkyní uvedených v žalobě vůbec nezmiňují (zejména otázku osobní hygieny).

[11] Podstatné však je, že – i když to není bezpodmínečně nutné a zákon sám o sobě takovouto povinnost posudkovým orgánům neukládá – žalobkyni osobně neviděl ani lékař OSSZ ani PK MPSV a tak si nemohli učinit nezprostředkovaný obrázek o jejím faktickém stavu a potížích. Jediný náhled na žalobkyni v jejím známém prostředí domova přinesl výsledek sociálního šetření provedený sociální pracovníci H. B. dne 14. 3. 2012. Krajský soud v dosavadním dokazování zarazilo přinejmenším následující: posudek lékaře OSSZ vypracovaný dne 23.5. 2012 a to i s přihlédnutím k výsledkům sociálního šetření konstatoval, že žalobkyně nezvládá základní životní potřebu uvedenou v § 9 odst. 1 písm. j) zákona o sociálních službách, péči o domácnost. Poté, kdy žalobkyně vyjádřila svůj nesouhlas a opět popsala své potíže, tak v doplňujícím posudku OSSZ s datem 26. 7. 2012 byla přidána další životní potřeba, kterou nezvládá a to potřeba uvedená § 9 odst. 1 písm. h) zákona o sociálních službách, péče o zdraví a to přesto, že osobní kontakt se žalobkyní nebyl a stejně tak se neuskutečnilo žádné další sociální šetření. Dá se tedy říci, že „vstupní data“ pro posouzení zůstala neměnná, a přesto byl přijat odlišný výsledek.

[12] V sociálním šetření ze 14. 3. 2012 provedeném H. B. je rovněž uvedeno, že žalobkyně „provede ranní hygienu s velkými obtížemi. Někdy jí není dobře, tak se ani nemyje.“ Krajský soud dosud v žádném z posudků nenalezl bližší argumentaci či rozbor možností a schopností žalobkyně k otázce **tělesné hygieny**,

což je další životní potřeba uvedená v § 9 odst. 1 pod písm. f) zákona o sociálních službách. Dále by si krajský soud jako laik v dané problematice představoval, že bude v posudcích rovněž rozebráno, co se skrývá pod životní potřebou uvedenou v § 9 odst. 1 pod písm. i) zákona o sociálních službách nazvanou **osobní aktivity** a v čem posudkové orgány v případě žalobkyně spatřují její nenaplnění, resp. jaké okolnosti je vedly k závěru, že tuto životní potřebu žalobkyně bez dalšího zvládá.

Krajský soud rovněž nepřehlédl, že součástí správního spisu je reakce (dá se říci osobní stanovisko) sociální pracovnice H. B. ze dne 16. června 2012, ve kterém krom jiného přináší – po seznámení se s výsledkem posouzení žalobkyně – doplňující postřehy z výsledku svého osobního šetření ze 14. 3. 2012. Sama upozorňuje na problémy žalobkyně s hygienou a stejně tak připomíná její téměř nulové osobní aktivity, které si není schopna naplánovat z důvodu nutnosti léčebného režimu a jeho negativního vlivu na její psychiku. Posudkový lékař OSSZ Náchod v doplňujícím posudku z 26. 7. 2012 zkonstatoval, že situaci prokonzultoval s praktickou lékařkou a uznal, že žalobkyně potřebuje pomoc při těchto dvou základních životních potřebách: péče o zdraví a péče o domácnost. To znamená, že v zásadě při stejných vstupních datech při opakovaném posuzování jeden úkon základní životní potřeby tzv. přidal. K pochybnostem sociální pracovnice a k jejím faktickým námitkám, které připojila k žádosti žalobkyně ze dne 12. června 2012 o nové prošetření zdravotního stavu, se posudkový lékař nevyjádřil. Stejně tak kusý a v těchto ohledech nepřesvědčivý zůstal i posudek PK MPSV.

[13] Krajský soud chápe, že oproti době, kdy byla žalobkyni přiznána závislost v I. stupni, došlo ke změně právní úpravy. O to více však musí posudkové orgány zpracovávat své posudky přesvědčivě a srozumitelným způsobem objasnit v tom směru, zda-li došlo po stránce jejich zdraví posuzované osoby k určitému zlepšení či stabilizaci či zda tento posun k lepšímu nenastal, leč ony reagují na obsah a podmínky nového znění toho kterého zákona. Způsob hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby upravuje vyhl. č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. V § 1 odst. 4 tohoto zákona je krom jiného spojení „nelze zvládnout životní potřebu v přijatelném standardu“. Otázka základní životní potřeby s názvem tělesná hygiena či osobní aktivity by si dozajista zasloužila daleko podrobnější rozbor a vysvětlení důvodů, které vedly posudkové orgány k závěru o schopnosti žalobkyně je zvládat – a to i přes její nesouhlas a pochybnosti podpořené osobní zkušeností sociální pracovnice H. B..

[14] Ust. § 2 odst. 1 a 2 téže vyhlášky pak uvažuje o možnostech kolísání zdravotního stavu v průběhu období a stanoví postupy jakéhosi zprůměrování, tedy závěru o převažující nemožnosti či možnosti zvládat životní potřebu. Podrobnější stanovisko ve smyslu tohoto ustanovení krajský soud postrádal v posudcích posudkových orgánů obou stupňů. Jistě je nutné v tomto směru zdůraznit naprosto nelehkou úlohu posudkových orgánů s ohledem na nestabilní a měnící se právní úpravu v řadě nároků ze sféry tzv. sociální oblasti. I přesto nelze připustit, aby v důsledku poměrně častých „inovátorských vpádů“ zákonodárců majících dopad do této oblasti byli na svých právech kráceni jednotliví občané. Krajský soud chápe, že časté změny zákonů staví posudkové orgány do obtížné pozice, nicméně určitým

standardům posuzování tak, jak byly postupně vyjudikovány soudy a správními orgány akceptovány, se vyhnout nelze, neboť alespoň v té nejzákladnější míře jsou schopny ochránit práva občanů.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Krajský soud připomíná, stejně tak v případech obdobných, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 4 Ads 50/2009-63, kde se uvádí: *„Jakkoli příspěvek na péči vyplácený na základě zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, sleduje jiný cíl, než tomu bylo v případě zvýšení důchodu pro bezmocnost (§ 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení), jistě nebylo úmyslem zákonodárce novou úpravou snížit procesní standard při posuzování míry závislosti na pomoci jiné fyzické osoby, jež je pro řízení o příspěvku na péči a řízení o zvýšení důchodu pro bezmocnost v zásadě totožná. Je proto povinností krajských úřadů požadovat po posudkových komisích Ministerstva práce a sociálních věcí takové posudky, které budou na základě originální úvahy hodnotit a přezkoumávat předchozí posouzení stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby způsobem kvalitativně srovnatelným s praxí vžitou pro činnost totožných komisí při dřívějším hodnocení míry pomoci při životních úkonech v řízení o zvýšení důchodu pro bezmocnost.“*

Stejně tak podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25 zastává soud tento názor: *„III. V řízení o nároku na příspěvek na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je povinností a v pravomoci odvolacího správního orgánu žádat po posudkové komisi doplnění posudku, pokud posudková komise postavila své hodnocení na rozporných podkladech, aniž by rozpory sama odstranila nebo vysvětlila. Tak tomu může být v případě, že se objeví rozpor mezi výsledkem šetření sociálního pracovníka a názorem posudkové komise, aniž by posudková komise sama provedla vlastní přešetření zdravotního stavu žadatele o příspěvek na péči.“*

[16] Přezkoumávané rozhodnutí proto bylo soudem zrušeno pro vady řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu tak, jak byly krajským soudem vytýkány v bodu [12] tohoto rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) a současně krajský soud vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.) s tím, že správní orgán je závazným právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Soud v daném případě zrušil toliko rozhodnutí žalovaného, neboť mu ponechává na vůli další způsob a postup, kterým bude reagovat na soudem vytýkaná pochybení. Krajský soud je v zásadě přesvědčen, že v tomto konkrétním případě by pro objektivitu posouzení jednoznačně svědčilo navštívit žalobkyni v místě jejího bydliště a vidět ji v jejím přirozeném prostředí, ve kterém se každodenně pohybuje, jak ostatně předjímá pro určité případy Nejvyšší správní soud v rozhodnutí uvedeném v bodu [15]. Je tedy na úvaze žalovaného, zda-li tímto úkolem pověří PK MPSV či zvolí možnost zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a doplnění dokazování tak ponechá na něm. Jistě však bude zapotřebí reagovat a podrobně se vyjádřit k pochybnostem soudu zformulovaným v bodu [12] tohoto odůvodnění. V dalším

řízení se správní orgán bude řídit právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku, jak vyplývá z § 78 odst. 5 s.ř.s.

[17] Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., kdy úspěšná žalobkyně náhradu nákladů řízení nežádala a ze spisu nebylo lze seznat, že by jí nějaké konkrétní náklady v souvislosti s podanou žalobou vznikly.

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 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.

V Hradci Králové 23. července 2013

JUDr. Marcela Sedmíková, v. r.
samosoudkyně