



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Tomášem Loudou ve věci

žalobkyně: **M. F.**
bytem P.

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2019, č.j. MPSV-2019/139871-911

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2019, č.j. MPSV-2019/139871-911, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „**žalovaný**“) ze dne 3. 7. 2019, č.j. MPSV-2019/139871-911 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce

České republiky – krajská pobočka pro hl. m. Prahu (dále jen „úřad práce“) ze dne 20. 7. 2018, č.j. 35251/2018/AAD (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo dle ust. § 4 odst. 1, § 8, § 9, § 11 a § 13 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 108/2006 Sb.“), rozhodnuto ve věci návrhu na změnu výše příspěvku na péči podaného dne 7. 2. 2018 tak, že návrh za změnu výše příspěvku na péči se zamítá, a bylo rozhodnuto příspěvek na péči poskytovat v původní výši 8 800 Kč měsíčně.

II. Žalobní body

2. Žalobkyně uvedla, že správními orgány byla zamítnuta její žádost o zvýšení příspěvku na péči ze stupně III na stupeň IV. Tvrdila, že dle přiložených lékařských zpráv trpí následky po infekční dětské obrně, kterou prodělala v dětství, následky se projevují v tzv. postpolio syndromu, který ovlivňuje jemnou i hrubou motoriku, u žalobkyně jde o ztrátu mobility, neschopnost chůze a dalších aktivit, což jsou důsledky porušení hrubé motoriky, a dále se to týká stravování, neboť není schopna nalít si nápoj, najíst se a napít, což jsou následky postižení jemné motoriky.
3. Napadené rozhodnutí nesprávně uvádí, že základní životní potřeba komunikace žalobkyně je zvládnutá, neboť nezvládnutí písemné komunikace nebylo každodenní. To je však v rozporu s ust. § 1 odst. 4, první věty, odst. 1, dle které „Za neschopnost zvládnání základní životní potřeby se považuje stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké, když 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.“ Měla za to, že občasná schopnost vytvářet rukou zprávy nepředstavuje zvládnání této aktivity v přijatelném standardu. Příloha č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. vyžaduje v bodě c) také používání běžných komunikačních prostředků, mezi které dle názoru žalobkyně nesporně patří i používání mobilního telefonu k hovorům i k psaní textových zpráv. Uvedla, že tráví téměř 24 hodin na lůžku a proto má pro ni tato komunikace zcela zásadní význam, důsledky jejího postižení se projevují i tím, že při volbě telefonního čísla dochází k velkému množství omylů způsobených neschopností přesného zaměření pohybu. Pokud by správní orgány ustanovení první věty § 1, odst. 4 respektovaly, musely by stanovit, že žalobkyně je závislá na péči ve stupni č. IV.
4. S ohledem na výše uvedené považovala prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí za nesprávná a rozporná s právními předpisy a navrhla, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a žalovaný uhradil žalobkyni náklady řízení do tří dnů od právní moci rozsudku.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že v odvolacím řízení zdravotní stav žalobkyně hodnotila posudková komise ministerstva ve složení posudkového lékaře a odborného lékaře se specializací neurologie. Komise žalobkyni posoudila jako 92 letou ženu bez výrazného mentálního a smyslového postižení, u které je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu stav po poliomyelitidě s těžkou chabou paraparézou dolní končetiny, vlevo s plegií a parézou svalů trupu, postpoliomyelitickým syndromem, stav je celkově zhoršován z důvodu pokročilého věku a je přítomen lehký kognitivní deficit. Komise hodnotila jako nezvládané následující potřeby: mobilita, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péči o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Žalobkyně je orientovaná a má přiměřené duševní kompetence, dle závěru komise komunikuje přiměřeně věku. Občasná špatná schopnost komunikace není každodenním stavem a není uváděna v lékařských zprávách, potřeby komunikace a orientace jsou zvládnuty v přijatelném standardu bez vazby na každodenní intervenci jiné osoby.
6. Dále sdělil, že schopnost zvládat základní životní potřeby je nutno hodnotit s ohledem na věk fyzické osoby ve smyslu ust. § 1 odst. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v případě žalobkyně je vzhledem k pokročilému věku přiměřená potřeba pomoci zcela přirozená a není důsledkem zdravotního postižení.
7. Navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

IV. Obsah správního spisu

8. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné z hlediska předmětu řízení.
9. Rozhodnutím úřadu práce ze dne 16. 12. 2016, č.j. 81620/2016/AAD, byl žalobkyni od května 2016 zvýšen příspěvek na péči ze 4 000 Kč na 8 000 Kč měsíčně a na základě zákona č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., byl od srpna 2016 zvýšen příspěvek na péči z 8 000 Kč na 8 800 Kč. Z odůvodnění daného rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně celkem nezvládá 8 základních životních potřeb, jde o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III – těžká závislost.
10. Žalobkyně dne 7. 2. 2018 podala u úřadu práce návrh na změnu výše přiznaného příspěvku na péči.
11. Oznámením o poskytovateli pomoci ze dne 7. 5. 2018 žalobkyně sdělila, že je jí poskytována osobní asistence poskytovatelem H. z.s., a to od 29. 6. 2017.
12. Dne 28. 4. 2018 bylo provedeno sociální šetření u žalobkyně, v záznamu bylo konstatováno ohledně její mobility, že cit v rukou není, síla slabá, úchop lehkého předmětu je, někdy vypadne, přenos není žádný, k nohám se neohne. Ohledně komunikace je zde uvedeno, že ústní komunikace je, při chápání se někdy vyskytuje zmatenost, písemně jen podpis, mobilní telefon používá, sama volá jen na tři známá

čísla. Úřad práce následně požádal lékařskou posudkovou službu o posouzení stupně závislosti žalobkyně.

13. Dle posudku o zdravotním stavu – posouzení stupně závislosti osoby č.j. LPS/2018/979-JM_CSSZ je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu u žalobkyně stav po poliomyelitidě v 5 letech s těžkou chabou paraparesou DK, vlevo s plegií a paresou svalů trupu, jde o postpoliomyelitický syndrom, t.č. zhoršení stavu, kognitivní deficit lehkého stupně, seniorská dekonice, imobilizační syndrom, inkontinence moči. Lékař shledal, že se nadále jedná o příspěvek na péči III. stupně, jde celkem o 8 nezvládaných životních potřeb, při nichž žalobkyně potřebuje pomoc tj. mobilita, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost. Vzhledem k věku je platnost příspěvku trvalá. Dle výroku a odůvodnění jde o osobu starší 18 let, která se podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost), z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.
14. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 20. 7. 2018, v odůvodnění úřad práce odkázal na ust. § 7 odst. 1, 2 a 3, § 21 odst. 2 písm. d), § 23 odst. 4, § 25 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 106/2008 Sb., a dále na posudek PSSZ-referát LPS ČSSZ ze dne 22. 6. 2018 č.j. LPS/2018/979-JM_CSSZ, popsal podklady, ze kterých posudek vycházel, shrnul posudkové zhodnocení, dle kterého se žalobkyně podle ust. § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost), když potřebuje pomoc při osmi základních životních potřebách dle § 9 daného zákona, dále citoval výrok posudku. Z tohoto posudku úřad práce vycházel při svém rozhodování, a to na základě ust. § 25 odst. 4 zákona č. 106/2008 Sb., tento posudek považoval za úplný, objektivní a přesvědčivý, měl za to, že zdravotní stav a jeho funkční důsledky byly pro účely posudkového závěru zjištěny v rozsahu, který je dostatečný pro použití posudkových kritérií stanovených v právních předpisech, protože byly objektivizovány všechny skutečnosti týkající se zdravotního stavu nebo jeho funkčních důsledků pro posudkový závěr. Měl za to, že skutečnosti zjištěné při sociálním šetření jsou v souladu se zjištěnými údaji o zdravotním stavu a funkčních poruchách, z posudkově medicínského hlediska není při zjištěném zdravotním stavu důvod hodnotit další životní potřeby jako nezvládané, v podrobnostech odkázal na posudkový spis. S ohledem na tyto skutečnosti neshledal důvod ke změně výše již přiznaného příspěvku, neboť žalobkyně je nadále osobou závislou ve stupni III – těžká závislost a výše příspěvku odpovídající tomuto stupni závislosti je nadále 8 800 Kč za kalendářní měsíc.
15. Žalobkyně podala dne 8. 8. 2018 proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, ve kterém poukázala na ust. § 9 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a obsah základních životních potřeb, jak je uveden pod písm. b) a c) v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., přičemž daná vyhláška rovněž v § 2 stanoví kvalitativní požadavky, které jsou pro posuzování schopnosti zvládat výše uvedené základní potřeby a aktivity rozhodující. Namítala, že v jejím případě by mezi nezvládané životní potřeby měla být

zařazena i aktivita uvedená pod písmenem c), tedy komunikace, neboť žalobkyně trpí následky poliomyelitidy, což výrazně ovlivňuje její pohybové schopnosti a jemnou motoriku, takže často není schopná čitelného písemného projevu, stále častěji vytváří pouze změt „klikyháků“, což nelze považovat za aktivitu „*vytvářet rukou psanou krátkou zprávu*“, kterou by mohla vykonávat pravidelně. V jejím vysokém věku pak hrozí i náhlé výrazné zhoršení i ostatních funkčních schopností. Navrhla, aby jí byl přiznán příspěvek na péči ve IV. stupni s účinností od 7. 2. 2018.

16. Podáním doručeným žalovanému dne 29. 1. 2019 žalobkyně své odvolání doplnila a uvedla, že u ní došlo v poslední době k velkému zhoršení zdravotního stavu, k čemuž přiložila lékařskou zprávu, nyní se nachází na rehabilitaci v LDN Praha 8 Bohnice a k návratu domů potřebuje navýšit své služby u osobní asistence. Uvedla, že už není vůbec sama schopna zvládnout základní životní potřeby, potřebuje pomoc s jídlem, jeho přípravou a podáním, základní pomoc s hygienou a toaletou, pomoc s ukládáním na lůžko. Vyjádřila přesvědčení, že s další dopomocí asistentek bude moci dožít svůj život důstojně.
17. Žalovaný v odvolacím řízení nechal vypracovat posudek posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí ke stupni závislosti žalobkyně, jedná se o posudek ze dne 7. 5. 2019, č.j. 2018/3369-PH (dále jen „**posudek MPSV**“). Posudková komise jednala ve složení z předsedkyně komise MUDr. I. K. a MUDr. Z. V., lékařky z oboru neurologie, žalobkyně nebyla jednání komise přítomna, komise měla za to, že dokumentace byla dostatečná k projednání v nepřítomnosti. Dle posudkového zhodnocení je u žalobkyně rozhodující příčinou DZNS stav po poliomyelitidě s těžkou chabou paraparézou DK , vlevo s plegií a parézou svalů trupu, postpoliomyelitickým syndromem, žalobkyně nezvládala mobilitu v přiměřeném standardu, pohybuje se pomocí elektrického vozíku, byla orientovaná, měla přiměřené duševní kompetence, komunikovala přiměřeně věku, uváděna občasná špatná schopnost psané komunikace nebyla každodenní a nebyla uváděna v lékařských zprávách, nezvládala základní životní potřeby stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, výkon fyzické potřeby, ani volnočasové aktivity přiměřeně věku. Bylo konstatováno, že žalobkyně nebyla schopna vyřizovat si svoje záležitosti v souvislosti se zvládáním základních životních potřeb, byla schopna komunikace s přáteli a sousedy, stanovit si a dodržovat denní režim, potřebovala pomoc s péčí o zdraví, nezvládala domácnost a potřebovala pomoc při fyzicky náročnějších činnostech v domácnosti. Ve shodě s předchozím lékařským posudkem komise shledala, že k datu vydání prvostupňového rozhodnutí se jednalo o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a na jeho základě o potřebu každodenní pomoci, dohledu nebo péči jiné fyzické osoby při zvládání 8 základních životních potřeb. Shledala, že ostatní sledované potřeby žalobkyně zvládala v přijatelném standardu tak, aby tyto potřeby byly naplněny bez vazby na každodenní intervenci jiné osoby, nebylo shledáno posudkově-medicínsky důvodné hodnocení dalších základních životních potřeb jako nezvládaných, když za neschopnost zvládat základní životní potřebu se považuje stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje každodenní plné poruchy, či těžké poruchy i přes využívání kompenzačních či facilitačních pomůcek a tato základní potřeba není zvládána každodenně v přirozeném sociálním prostředí s obvyklými každodenními situacemi. Byl potvrzen posudkový závěr OSSZ ze dne 22. 6. 2018 s tím, že správná aplikace posudkových kritérií nevedla

ke změně posudkového závěru. Dle výroku a odůvodnění posudku k datu vydání napadeného rozhodnutí nešlo o osobu starší 18 let věku, která se podle § 8 odst. 2 písm. d) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni IV, šlo o osobu starší 18 let věku, která se podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost). Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně vyžadovala každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nebyla neschopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb, nebyla však schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb, tento stav byl i od 1. 2. 2018.

18. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 3. 7. 2019, v odůvodnění žalovaný poukázal na ust. § 7 odst. 1, § 8 odst. 2 písm. a), b), c), d), § 9 a § 25 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., s tím, že bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí právní předpis. Dále aplikoval ust. § 1 odst. 1 a odst. 4, § 2 odst. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška**“) a na základě ust. § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb. vyžádal povinný podklad pro rozhodnutí o odvolání, tj. posudek MPSV, jehož obsah v rozhodnutí téměř zcela odcitoval. Konstatoval, že žalobkyně přes vyrozumění žalovaného nevyužila právo vyjádřit se ve lhůtě pěti kalendářních dnů ode dne doručení k podkladům pro vydání rozhodnutí. Zabýval se tím, jak se posudek MPSV vyrovnal se všemi shromážděnými důkazy, na základě posudku měl za prokázané, že k datu vydání prvostupňového rozhodnutí šlo o osobu starší 18 let, která se podle ust. § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost). Měl za to, že posudek MPSV byl vypracován ve vztahu ke všem námitkám uvedeným v odvolání, obsahuje posudkový závěr, ze kterého vyplývá posouzení zdravotního stavu posuzované osoby se zřetelem k její schopnosti zvládat vymezené základní životní potřeby, přičemž stanovení této schopnosti nezávisí na volné úvaze příslušného posudkového orgánu, ale musí odpovídat stanoveným posudkovým kritériím vymezeným v příloze č. 1 k vyhlášce, není tak rozhodující pouze konkrétní zdravotní postižení posuzované osoby, ale rovněž funkční dopad tohoto postižení na schopnost zvládat základní životní potřeby. Z provedených důkazů měl za prokázané, že posudkovou komisí jednajícím v předepsaném složení byly prověřeny všechny skutečnosti významné pro posudkový závěr. Poukázal na to, že výsledek posouzení zdravotního stavu posuzované osoby komisí MPSV je ve smyslu ust. § 28 zákona č. 106/2008 Sb. stěžejním zákonným podkladem pro rozhodnutí v odvolacím řízení správním, a proto žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

19. Městský soud v Praze dospěl po provedeném řízení k závěru, že je zde dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**s.ř.s.**“), neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí s ohledem na to, že žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobkyně uvedenými v odvolání, a dále podle ust. § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s., neboť skutkový stav, který vzal žalovaný za základ

napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění. V souladu s ust. § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s. soud o věci rozhodl bez nařízení jednání.

20. Podle ust. § 7 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. příspěvek na péči (dále jen „**příspěvek**“) se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Tímto příspěvkem se stát podílí na zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci podle tohoto zákona při zvládání základních životních potřeb osob. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu.
21. Podle ust. § 7 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb. 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 domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace.
22. Podle ust. § 8 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb. 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.
23. Podle ust. § 9 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. při posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: a) mobilita, b) orientace, c) komunikace, d) stravování, e) oblékání a obouvání, f) tělesná hygiena, g) výkon fyziologické potřeby, h) péče o zdraví, i) osobní aktivity, j) péče o domácnost.
24. V posuzované věci je mezi účastníky sporné, zda žalobkyně splňuje podmínky pro zařazení do stupně IV závislosti (úplná závislost), či zda byla žalovaným zařazena správně jako osoba závislá na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost), přičemž žalobkyně se oproti žalovanému domnívá, že není schopna zvládat též základní životní potřebu komunikace, a tedy nezvládá celkem devět základních životních potřeb.
25. Stupně závislosti se hodnotí podle počtu základních životních potřeb, které daná osoba není schopna bez cizí pomoci zvládat, od zařazení do konkrétního stupně závislosti se pak odvíjí i výše poskytovaného příspěvku na péči, což je specifikováno v § 11 zákona č. 108/2006 Sb., podmínky pro změnu nároku na příspěvek a jeho výplatu jsou pak

uvedeny v § 14 téhož zákona, dle jehož odstavce 3 platí, že změní-li se skutečnosti rozhodné pro výši příspěvku tak, že příspěvek má být zvýšen, provede se zvýšení příspěvku od prvního dne kalendářního měsíce, ve kterém tato změna nastala.

26. Podrobná kritéria pro posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby obsahuje příloha č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**prováděcí vyhláška**“). Podle ust. § 2a prováděcí vyhlášky platí, že 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. Dle přílohy č. 1 písm. c) prováděcí vyhlášky se za schopnost zvládat základní životní potřebu komunikace považuje stav, kdy osoba je schopna 1. vyjadřovat se srozumitelně mluvenou řečí a porozumět 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.
27. Dle ust. § 25 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. krajská pobočka Úřadu práce provádí pro účely posuzování stupně závislosti podle odstavce 3 sociální šetření, při kterém se zjišťuje schopnost samostatného života osoby v přirozeném sociálním prostředí. Sociální šetření podle věty první provádí příslušná krajská pobočka Úřadu práce také v průběhu hospitalizace osoby ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče, jestliže je této osobě poskytována u jednoho nebo postupně u více poskytovatelů zdravotních služeb následná nebo dlouhodobá lůžková péče pro tutéž nemoc nebo úraz trvající nepřetržitě déle než 60 dnů; podmínkou je, že tato skutečnost byla oznámena a doložena podle § 21 odst. 1 písm. e). Sociální šetření provádí sociální pracovník. O provedeném sociálním šetření vyhotovuje sociální pracovník písemný záznam, který na požádání předkládá posuzované osobě.
28. Dle ust. § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb. při posuzování stupně závislosti osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, popřípadě také z vyšetření dětského klinického psychologa v případě pervazivních vývojových poruch, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.
29. K posudkovému řízení se Nejvyšší správní soud opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích, z posledních např. v rozsudku ze dne 21. 9. 2020, č.j. 1 Ads 224/2019-20, kde uvedl následující: „*Posuzování závislosti na pomoci jiné fyzické osoby provádí posudkový lékař OSSZ a posudková komise žalovaného. Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že posudkové řízení 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 (srov. např. rozsudek ze dne 5. března 2015, č. j. 6 Ads 299/2014 – 25, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 34/2018 – 17).“

30. „Posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v I. stupni i v řízení odvolacím musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Na výsledný lékařský posudek, který je v tomto řízení stěžejním důkazem, je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53).
31. Dále je k tomu nezbytné uvést, že ani soud nemůže přezkoumávat odbornou stránku posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti, nemůže tak sám o sobě posoudit, zda žalobkyně splňovala podmínky pro zařazení do stupně závislosti stupně III či stupně IV. Soud však dle zásady volného hodnocení důkazů hodnotí předmětný posudek jako každý jiný důkaz, a to z toho hlediska, zda splňuje požadavky na přesvědčivost, úplnost a zda se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi.
32. Městský soud v Praze shledal, že ani jeden z posudků, které byly klíčovými podklady správních rozhodnutí, shora uvedené požadavky nesplňuje, a to z následujících důvodů.
33. Ze záznamu ze sociálního šetření č.j. 22612/2018/AAD, které bylo u žalobkyně provedeno dne 28. 4. 2018 vyplývá, že žalobkyně ústně komunikuje, při chápání se někdy vyskytuje zmatenost, písemně zvládá jen podpis, mobilní telefon používá, ale sama volá jen na tři známá čísla. Dále je zde uvedeno, že cit v rukou není, síla slabá, úchop lehkého předmětu je, ale někdy vypadne, přenos není žádný.
34. Posudek o zdravotním stavu č.j. LPS/2018/979-JM_CSSZ shora uvedené sociální šetření uvádí jako jeden z rozhodujících podkladů pro své rozhodnutí. Ke shora uvedeným zjištěním zachyceným v záznamu o sociálním šetření, která se týkají komunikačních schopností žalobkyně, však v posudku není uvedeno žádné zhodnocení, dle posudku posudková lékařka tato zjištění vůbec nevzala v potaz a nijak se k nim nevyjádřila. Dle závěru posudku přitom žalobkyně nezvládá 8 základních životních potřeb, mezi kterými komunikace není uvedena, z posudku však není zřejmé, z jakých důvodů lékařka usuzuje, že žalobkyně základní životní potřebu komunikace zvládá. Posudková lékařka označila své závěry za souladné s lékařskými nálezy a sociálním šetřením, byť je mezi jejím závěrem a výsledkem sociálního šetření

zřetelný rozpor, k tomuto rozporu se však nijak nevyjádřila. Z těchto důvodů soud nepovažuje daný posudek za úplný a přesvědčivý, daný posudek se s uvedenou podstatnou skutečností týkající se zvládnání potřeby komunikace žalobkyní nijak nevypořádal, úplně jí opominul.

35. Z posudku dále vyplývá, že posudková lékařka rozhodovala výlučně na základě písemných podkladů, tj. zdravotnické dokumentace, lékařských zpráv a záznamu o sociálním šetření, které bylo provedeno sociální pracovníci. Žalobkyně nebyla k posudkové lékařce předvolána a posudková lékařka sama žalobkyni nevyšetřovala.
36. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č.j. 4 Ads 82/2011-44: *„Přímé osobní vyšetření posuzované osoby lékařem okresní správy sociálního zabezpečení a posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí by v řízení o příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, mělo být pravidlem. Takové pravidlo však nemůže platit bezvýjimečně a vždy musí být náležitě zohledněny konkrétní okolnosti projednávaného případu.“* Z tohoto rozsudku dále vyplývá, že v této souvislosti je nutné zabývat se otázkou, zda by přímé vyšetření posuzované osoby mohlo ve věci přinést něco nového a zda by to mohlo nějak změnit zjištěný skutkový stav.
37. V rozsudku ze dne 30. 1. 2019, č.j. 6 Ads 34/2018-17, pak Nejvyšší správní soud přímo dovedl, že v situaci, kdy posudkový závěr není zcela v souladu s výsledky sociálního šetření, bylo přímé osobní vyšetření posuzované osoby nutnou podmínkou pro řádné posouzení jejího stavu; žalovaný byl povinen vyžádat si doplnění posudku. Nejvyšší správní soud zde shledal, že žalovaný vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, když své rozhodnutí opřel o nepřesvědčivý posudek posudkové komise MPSV.
38. Soud má za to, že přímé vyšetření žalobkyně posudkovou lékařkou by v dané věci zjištěný skutkový stav změnit mohlo vzhledem k tomu, že komunikační schopnosti žalobkyně v tomto posudku nejsou nijak hodnoceny a nejsou ohledně nich učiněny žádné závěry, a dále jsou ve správním spise obsažena zjištění ze sociálního šetření indikující závažné nedostatky v komunikačních schopnostech žalobkyně. Skutečnost, že žalobkyně posudkovou lékařkou přímo vyšetřena nebyla, tak přispívá k pochybnostem o přesvědčivosti daného posudku. Zároveň lze daný posudek z důvodu neprovedení osobního vyšetření žalobkyně označit jako nedostatečný.
39. V odvolání pak žalobkyně přímo namítala, že mezi nezvládané životní potřeby měla být zařazena i aktivita uvedená pod ust. § 9 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb., tedy základní životní potřeba komunikace, neboť žalobkyně často není schopna čitelného písemného projevu a není schopna pravidelně vytvářet rukou psanou krátkou zprávu. K odvolání doplnila lékařskou zprávu MUDr. K. z interní kliniky Thomayerovy nemocnice ze dne 18. 1. 2019 a zprávu MUDr. H. P., LDN, ze dne 28. 3. 2019.
40. Dle posudku MPSV mezi jeho podklady patřilo rovněž sociální šetření provedené dne 28. 4. 2018 a shora uvedené lékařské zprávy předložené žalobkyní, komise dále vycházela z posudkového spisu PSSZ Praha 4 a ze spisu odvolacího orgánu. Pokud jde o schopnost komunikace žalobkyně, komise pouze uvedla, že žalobkyně komunikovala přiměřeně věku, byla schopna komunikace s přáteli a sousedy, a dále, že občasná špatná

schopnost komunikace nebyla každodenní a nebyla uváděna v lékařských zprávách. Komise tuto základní potřebu nezařadila mezi potřeby, které žalobkyně nezvládá, a omezila se na obecné konstatování, že: „Ostatní sledované potřeby zvládala v přijatelném standardu tak, aby její potřeby byly naplněny bez vazby na každodenní intervenci jiné osoby“. Specificky se však k vyhodnocení zvládání základní potřeby komunikace nevyjádřila.

41. Tato zjištění a závěry učiněné komisí ohledně zvládání základní potřeby komunikace jsou velmi vágní, obecné a kusé, komise vůbec neuvedla, z jakých konkrétních podkladů vycházela, co z nich přesně zjistila, vůbec se zde neuvádí, jak komise vyhodnotila naplnění kritérií dle přílohy č. 1 bodu c) prováděcí vyhlášky, kde je stanoveno vymezení schopnosti zvládat základní životní potřebu komunikace, přičemž je zde třeba zohlednit mj. to, zda je osoba schopna vytvářet rukou psanou krátkou zprávu a zda je schopna používat běžné komunikační prostředky. Přitom nezvládnutí byť jen jedné z vymezených aktivit znamená nezvládnutí dané životní potřeby (§ 2a vyhlášky). Jestliže na základě podkladů lékařského posudku lze konstatovat, že posuzovaný některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby nezvládá a posudková komise dospěje k závěru, že tato životní potřeba je i přesto zvládána, musí tento závěr dostatečně a přesvědčivě zdůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013 - 32).
42. Posudková komise MPSV se ani nijak nevypořádala se zjištěními, která jsou uvedeny v záznamu o sociálním šetření a která indikují, že žalobkyně z hlediska písemného projevu zvládne pouze podpis a rovněž má problémy s používáním mobilního telefonu. Právě pokud jde specificky o schopnost psaného projevu žalobkyně a schopnost používání mobilního telefonu, který je bezpochyby jedním ze základních komunikačních prostředků na dálku, neobsahuje posudek v podstatě žádná zjištění, omezuje se pouze na stručný závěr, dle kterého „uváděná občasná špatná schopnost psané komunikace nebyla každodenní“, aniž by však komise uvedla, na základě čeho a jak k tomuto závěru došla a čím jeho správnost ověřila. Stejně tak jako v případě předchozího posudku, ani posudková komise MPSV žalobkyni k jednání nepředvolala, ani jí přímo nevyšetřila, aniž tento postup jakkoli odůvodnila. Z těchto důvodů je předmětný posudek MPSV naprosto nedostatečný, neboť otázku zvládání základní potřeby komunikace žalobkyně dostatečným způsobem nepřezkoumává.
43. Posudková komise MPSV dále poukázala na to, že uváděná špatná schopnost psané komunikace nebyla uváděna v lékařských zprávách. Pokud však jde o lékařské zprávy předložené žalobkyní tj. MUDr. K. z interní kliniky Thomayerovy nemocnice ze dne 18. 1. 2019 a zprávu MUDr. H. P., LDN, ze dne 28. 3. 2019, které žalobkyně přiložila též k odvolání, nevyplývá z nich, že by byly komunikační schopnosti žalobkyně ze strany ošetřujících lékařů jakkoli zvláště posuzovány. Lékařské zprávy se nijak nevyjadřují k tomu, zda je žalobkyně schopna písemného projevu a zda je schopna komunikovat pomocí mobilního telefonu či nikoli. Pokud tedy dané zprávy s ohledem na komunikaci žalobkyně neobsahují žádná zjištění, neboť příslušní lékaři se těmito otázkami nezabývali, je nepřipustné jimi argumentovat na podporu závěru, že žalobkyně potřebu komunikace zvládá, a to zvláště v situaci, kdy posudková komise

MPSV sama osobní vyšetření žalobkyně neprovedla. Jiné lékařské zprávy, ze kterých komise vycházela, pak nejsou ve správním spise obsaženy.

44. Ze shora uvedeného tak vyplývá, že posudek MPSV nelze z hlediska přezkoumání zvládání životní potřeby komunikace žalobkyně považovat za úplný, komise MPSV příslušnou námitku žalobkyně řádně nepřezkoumala a dostatečně se k ní nevyjádřila. Přitom aby mohl být posudek přesvědčivý, musí se srozumitelně a bez vnitřních rozporů vypořádat se všemi relevantními skutečnostmi. Těmto požadavkům však posudek MPSV nedostál.
45. Posudek MPSV je stěžejním podkladem pro rozhodnutí ohledně stanovení příspěvku na péči, správní orgán sám nemůže učinit závěr ohledně toho, jakým stupněm závislosti posuzovaná osoba trpí, jedná se o odbornou otázku, která musí být posouzena lékařem. Pokud je posudek nedostatečný a nepřesvědčivý a neobsahuje všechny nezbytné náležitosti, nemůže tyto vady správní orgán sám zhojit, protože k tomu nemá potřebnou odbornou erudici. Pokud správní orgán z vadného posudku vyjde, trpí vadou i příslušné správní rozhodnutí, neboť není dostatečně zjištěn skutkový stav.
46. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí zcela nekriticky obsah daného posudku převzal, na skutečné zhodnocení posudku MPSV zcela rezignoval, na straně 6 napadeného rozhodnutí uvedl pouze zcela formální hodnocení, dle kterého posudek MPSV splňuje všechny náležitosti. Žalovaný se však vůbec nezabýval tím, zda posudek MPSV dostatečným způsobem přezkoumal otázku zvládání základní životní potřeby komunikace ze strany žalobkyně, a naprosto v rozporu s obsahem posudku uvedl, že posudková komise vycházela při vypracování posudku taktéž z výsledku sociálního šetření, že posudek byl vypracován ve vztahu ke všem námitkám uvedeným v odvolání a že posudkovou komisí byly prověřeny všechny skutečnosti významné pro posudkový závěr. Ze shora uvedeného je však zřejmé, že tyto závěry s obsahem posudku nekorespondují. Za této situace si měl žalovaný vyžádat zásadní doplnění posudku MPSV, což však neučinil, ani sám v napadeném rozhodnutí k námitce žalobkyně, že nezvládá základní potřebu komunikace, nic neuvedl. Tím porušil zejména ust. § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu, podle nichž správní orgán hodnotí podklady pro rozhodnutí podle své úvahy a přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci, a v odůvodnění rozhodnutí je mj. povinen uvést, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí. Pokud tak žalovaný neučinil, zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností. Zároveň porušil povinnost dle ust. § 3 správního řádu, tedy postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť skutkový stav nebyl v posudku MPSV zjištěn v dostatečném rozsahu.
47. Ze všech shora uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
48. V dalším řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.), žalovaný vyžádá od posudkové komise MPSV doplnění posudku závislosti žalobkyně, ve kterém komise řádně uvede, jaká učinila zjištění

ohledně zvládání základní potřeby komunikace žalobkyně, z jakých podkladů vycházela a jak tato zjištění vyhodnotila, přičemž řádně a úplně zhodnotí všechna kritéria uvedená v příloze č. 1 písm. c) prováděcí vyhlášky a vypořádá se všemi potížemi namítanými žalobkyní, se závěry sociálního šetření a z prohlášením asistentek organizace H. z.s. ze dne 14. 8. 2019, které žalobkyně přiložila k žalobě; v souladu se shora uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a za splnění tam uvedených podmínek komise provede vlastní osobní vyšetření žalobkyně. V návaznosti na doplnění posudku MPSV žalovaný provede kritické zhodnocení daného posudku a v navazujícím rozhodnutí zhodnotí, zda posudek MPSV v souladu se shora uvedenou judikaturou splňuje požadavky na úplnost, přesvědčivost a zda se náležitě vypořádává se všemi relevantními skutečnostmi, žalovaný následně řádně vyhodnotí odůvodněnost odvolacích námitek žalobkyně.

49. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalovaný ve věci neměl úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalobkyni žádné náklady řízení nevznikly

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 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 30. prosince 2020

JUDr. Tomáš Louda v. r.

samosoudce

