



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Poláchem ve věci

Žalobkyně: a) M. M.,
b) I. M.
obě bytem X

zast. žalobkyně ad a) zastoupena žalobkyní ad b)

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

o žalobě proti rozhodnutí ze dne 27. 9. 2018, č. j. MPSV-2018/194913-920,
sp. zn. SZ/MPSV-2017/163365-920,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se právo** na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se včasně podanou žalobou, doručenou Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ či „zdejší soud“), domáhaly zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo změněno rozhodnutí Úřadu práce České republiky krajské pobočky v Jihlavě (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 7. 2017, č.j. 44514/2017/JIH, kterým byl zamítnut návrh na změnu výše

přiznaného příspěvku na péči podaný dne 23. 3. 2017, pod č.j. 21283/2017/JIH a bylo rozhodnuto, že žalobkyni ad a) bude nadále poskytován příspěvek na péči v původní výši 8 800 Kč měsíčně. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo změneno tak, že návrhu na změnu výše přiznaného příspěvku na péči podanému dne 29. 3. 2017 pod č.j. 21283/2017/JIH se vyhovuje, přičemž příspěvek na péči se zvyšuje z 8 800 Kč na 13 200 Kč měsíčně, a to od dubna 2018.

II. Žaloba

2. Žalobkyně především namítaly, že činí sporným neuznání nezvládnutí životní potřeby v období do 7. 4. 2018, a to orientaci a komunikaci. K plnému zvládnutí životní potřeby je třeba samostatně: a) identifikovat potřebu, b) provést bez dohledu a dopomoci potřebu v náležité (běžné) formě a c) zkontrolovat potřebu. Dle doložených důkazů žalobkyně ad a) toto nezvládá. Žalobkyně trvají na námitkách a odvolacích důvodech vznesených v prvním a druhém stupni, protože nebyly řádně vypořádány a jejich zamítnutí nebylo řádně odůvodněno tak, aby byly odstraněny rozpory v řízení a jednání. Dle žalobkyň správní orgány a lékařská posudková služba popřely několik zásad správního řízení, tj. nebyl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, došlo k překvapivému rozhodnutí nepodloženému důkazy, nebylo vycházeno z podkladové dokumentace a odlišný názor od lékařských zpráv byl učiněn bez vlastního vyšetření, bez nařízení dalšího vyšetření u odborného lékaře a bez osobní přítomnosti žalobkyně ad a). Rovněž nebyl dostatečně odůvodněn odlišný názor a nebylo uvedeno, z jakého důvodu není uznána podkladová dokumentace. Žalobkyně rovněž upozornily na průtahy v řízení před správními orgány. Zdůraznily, že se správní orgány náležitě nevypořádaly s určením přesného data, ke kterému dle jejich správní úvahy dochází ke zhoršení životní potřeby orientace a komunikace, neboť k tomuto datu nedošlo k žádné změně ve stavu žalobkyně, ale toliko k potvrzení jejího dlouhodobého stavu v jedné z dalších lékařských zpráv. Není přitom uvedeno, z jakého důvodu považoval u žalobkyně do data 7. 4. 2018 životní potřeby komunikace a orientace za zvládnuté, neboť těžký stav trval dlouhodobě. Pozdním stanovením data plné závislosti dochází k nerespektování doloženého skutkového stavu. Dle žalobkyň správní orgán nerespektoval lékařskou zprávu ze dne 25. 7. 2017 MUDr. S. V., které uvádí diagnózu demenci. K přiblížení tvrzení, že demence zásadním způsobem ovlivňuje schopnost orientace a komunikace žalobkyně odkázaly a citovaly z www.alzheimer.cz/alzheimerova-chorobaúco-je-demence/ ze dne 3. 10. 2018 a z www.cs.wikipedia.org/wiki/demence.
3. Žalobkyně dále namítaly, že nebyla ani respektována zpráva z psychiatrického vyšetření ze dne 31. 7. 2017 od MUDr. M. S. a nebylo ani respektováno doporučení k omezení svéprávnosti ze dne 2. 10. 2017. Přitom již 4. 4. 2018 Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen PK MPSV) identifikuje poruchu osobnosti a demenci. Přesto je datum nezvládnutí životní potřeby stanoveno ještě k pozdějšímu datu (9. 4. 2018), i když je citována zpráva z nemocnice MUDr. O. F. ze dne 9. 3.-29.3. 2017. Zdůraznily, že zásadním způsobem nejsou respektovány závěry v jednotlivých lékařských zprávách, a to ani v těch, co shrnují zdravotní stav žalobkyně ad a) PK MPSV činí vlastní závěr z blíže nespecifikovaných dokladů, které správní orgán modifikuje ještě k pozdějšímu datu. Správní orgán ani PK MPSV neuvádí, o co konkrétně svůj závěr opírá, proč vzniklo nezvládnutí orientace a komunikace k datu 9.

4. 2018. Žalobkyně pak rovněž citovaly námitky, s nimiž se dle nich správní orgán nevypořádal. Shora uvedené lékařské zprávy pak prokazují dlouhodobé potíže v rozhodování, komunikaci a orientaci. I medicínský laik z nich může vyčíst, že nelze sociální potřebu komunikace a orientace považovat za zvládnutou do 8. 4. 2018. Žalobkyně s odkazem na nález pléna Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008 uvedly, že posudkový lékař či komise nemá oprávnění zpochybňovat tvrzení odborných lékařů, neboť není těmto lékařům nadřízená a nemá kontrolní pravomoci v rámci přezkumu zdravotnické dokumentace. Z tohoto důvodu musí posudkový lékař či komise dokumentaci důvěřovat a brát ji za prokázanou nebo může předepsat jiné vyšetření nebo vlastní vyšetření provést. Nic z toho se však neuskutečnilo. Žalobkyně má tedy svůj zdravotní stav za dostatečně prokázaný, přičemž správní orgán nesprávně z doložených lékařských zpráv a nálezů nevycházel a učinil odlišný závěr k datu 9. 4. 2018.
4. Žalobkyně závěrem uvedly, že pečující osoba a opečovávaná osoba jsou závislé na sociální dávce příspěvku na péči, neboť k tak náročné péči, kterou je péče o osobu ve stupni závislosti III-IV nelze získávat další příjmy např. v zaměstnaneckém poměru. Výše příspěvku pak ovlivňuje nejen současný komfort zúčastněných osob, ale do budoucna i výši důchodu pečující osoby. Rozhodnutí žalovaného proto trpí vadami, neboť s ohledem na zdravotní stav žalobkyně ad a) nedbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (ochrana zdravotně postižených a naplnění mezinárodních úmluv o nápomoci těmto osobám), kterým je ochrana zdravotně postiženého a zájem na zabezpečení péče o tuto osobu, což plyne ze smyslu příspěvku. Žalobkyně souhlasí s provedením nezávislého hodnocení znalce z oboru psychiatrie, neboť PK MPSV garantuje finanční prostředky poskytované posudkovým lékařům a i externistům a je tedy jejich motivací hodnotit medicínský i právní stav s ohledem na zájmy MPSV a nikoliv objektivně a nezávisle.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný ve svém vyjádření především rekapituluje průběh řízení o přiznání příspěvku na péči. Zejména zdůraznil, že dle doplňujícího posudku ze dne 13. 6. 2018 a jeho doplnění ze dne 28. 8. 2018 byla žalobkyně od 29. 3. 2017, tj. ode dne podání návrhu na změnu výše přiznaného příspěvku na péči do 8. 4. 2018 osobou, která se podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách považuje nadále za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve III. stupni (těžká závislost). Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžadovala každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nebyla schopna zvládat 8 základních životních potřeb. Od 9. 4. 2018 je pak osobou, která se dle § 8 odst. 2 písm. d) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve IV stupni (úplná závislost), tj. není schopna zvládat všech 10 posuzovaných základních životních potřeb, včetně orientace a komunikace. Doba platnosti je bez časového omezení. PK MPSV se při neuznání dvou namítaných základních životních potřeb v oblasti orientace a komunikace v době od zahájení správního řízení na návrh, tj. od 29. 3. 2017 do 8. 4. 2018, opírala o psychiatrickou zprávu MUDr. S. z 9. 4. 2018, dle které se u žalobkyně až od 9. 4. 2018 jedná o trvalé zdravotní postižení, které má vliv na zvládání všech deseti základních životních potřeb, včetně orientace a komunikace.

IV. Replika žalobkyně

6. Žalobkyně v replice především uvedly, že sporné datum vzniku vyššího stupně závislosti není obhájeno odůvodněným způsobem. Nemoc ani závislost na cizí péči nevzniká napsáním lékařské zprávy. Žalovaný se však ohledně data vzniku toliko odkazuje na závěry PK MPSV, aniž by tuto skutečnost řádným způsobem zdůvodnil. Nijak nereflektuje judikaturu, dle které stav nevzniká datem zprávy (vyšetřením), ale je třeba se zabývat tím, kdy skutečně došlo ke změně stavu. Z žádné části řízení není patrné, co a především kdy se změnilo ve stavu žalobkyně ad a), že se zvýšila její závislost právě k dubnovému rozporovanému datu.

V. Posouzení věci krajským soudem

7. Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen s.ř.s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.)
a jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
8. Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1, § 65 a následujících s.ř.s. v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
9. Po řádném posouzení žalobních námitek dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná
10. Ze správního spisu správního orgánu I. stupně a žalovaného zjistil krajský soud následující skutečnosti.
11. V rámci prvostupňového řízení o žádosti žalobkyně ad a) bylo provedeno v domácnosti žalobkyně dne 4. 4. 2017 sociální šetření. Soud nejprve k věci uvádí, že mezi účastníky není sporné, že žalobkyně ad a) ze základních životních potřeb jich již v době podání žádosti nevládala 8, tj. mobilitu, stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Sporné mezi účastníky je, že k nezvládnutí základních životních potřeb orientace a komunikace došlo až od 9. 4. 2018. K **orientaci** je především uvedeno, že *sluch v pořádku. Zrak má předepsané brýle na čtení. Orientace časem, místem a osobami, v době sociálního šetření byla žalobkyně přiměřeně orientována (ví, jak se jmenuje, jak se jmenují dcera, kde se nachází, jaké je roční období, jaký je rok).* Ke **komunikaci** je především uvedeno, že *žalobkyně slyší, rozumí, déle ji trvá, než odpoví, odpovídá celou větou.*
12. Podle posudku o zdravotním stavu OSSZ Jihlava ze dne 19. 4. 2017 – žalobkyně nevládá 8 základních životních potřeb.
13. V odvolacím řízení byl žalovaným vyžádán nový **posudek PK MPSV ze dne 4. 4. 2018**. Posudková komise zasedala ve složení předsdkyně komise a odborného lékaře z oboru psychiatrie. Posudek obsahuje **diagnostický souhrn**: a) sy. dismobility, sarkopenie, b) artróza kyčelních kloubů, vpravo gr. III, c) demence smíšené etiologie, halucinatorní sy,

d) smíšená porucha osobnosti, e) chron.bronchitis, st. p. bronchopneumonii, f) chronické srdeční selhávání, NYHA II., st. p. dekompenzaci 11/2016 a 9/2017, g) st. p. sukcesivní plicní embolizace, h) algický vertebrogenní syndrom polytopní, st. p. kompresivní fr. TH 12-L1 st. data, i) st. p. fr. proximálního humeru vpravo konzervativně léčená 8/2016, j) st. p. iscemií retiny vlevo v.s. dle dok., k) recidivující uroinfekce. V **posudkovém hodnocení** v případě žalobkyně PK MPSV především uvedla, že se jedná o polymorbidní s progresí poruchy hybnosti, aktuálně již imobilní s demencí smíšené etiologie, halucinatorní sy v anamnéze, s komplexem interních onemocnění. Dále je zde uvedeno, že žalobkyně je bez zjištěné těžké poruchy smyslových funkcí, které by omezovaly orientaci a komunikaci. Stran **orientace** je zjištěno, že na základě průběžných vyšetření praktickými lékaři i za hospitalizace ve zdrav. zařízení v době akutního zhoršení zdrav. stavu (uroinfekt, bronchitis) byla žalobkyně vždy orientovaná osobou a místem, časem nepřesně, bez klinicky manifestních projevů těžkého narušení kognitivních funkcí a trvalé přítomnosti psychotické symptomatologie. V anamnéze smíšená porucha osobnosti. Sociální šetření pak podporuje výše uvedené skutečnosti, když popisuje plnou základní orientaci a adekvátní komunikaci, tj. slyšela, rozuměla a porozuměla dotazům. Byla schopna spolupráce přiměřeně svému biologickému věku. K **orientaci** je dále uvedeno, že její nezvládání nebylo uznáno. Žalobkyně je orientována místem, osobou, disponuje dostatečnými duševními kompetencemi, které ji umožňují orientovat se v přirozeném sociálním prostředí a v obvyklých situacích a přiměřeně v nich reagovat. Nepřesná časová orientace je v korelaci k jejím potřebám a nenarušuje závažným způsobem fungování žalobkyně v přirozeném sociálním prostředí. Není dokumentována závažná porucha smyslových funkcí, která by bránila poznávání a rozeznávání zrakem a sluchem. Nebyla prokázána oboustranná praktická nebo úplná hluchota, praktická nebo úplná slepota obou očí, hluchoslepota. Nebyla prokázána střední, těžká nebo hluboká mentální retardace, ani těžká demence, nebo těžké psychické postižení s prokazatelnými dlouhodobými těžkými poruchami orientace. Ke **komunikaci** je dále uvedeno, že její nezvládání nebylo uznáno. Za schopnost komunikace se považuje stav, kdy osoba je schopna se vyjadřovat srozumitelně mluvenou řečí a dorozumět se jejím prostřednictvím s jinými osobami v rozsahu běžné slovní zásoby odpovídající věku a sociálnímu postavení, je schopna chápat obsah přijímaných a sdělovaných zpráv, vytvářet rukou psanou krátkou zprávu. Porozumět všeobecně používaným základním obrazovým symbolům (např. označení WC obrázkem) nebo zvukovým signálům (např. klakson auta), používat běžné komunikační prostředky. Za vytvoření písemné zprávy pro tyto účely lze považovat např. napsání stručného sdělení v rozsahu 1-2 vět, včetně podpisu. Nebyla prokázána praktická a úplná nevidomost obou očí, praktická nebo úplná hluchota, těžké formy hluchoslepoty, poruchy řeči. Nebyla prokázána střední, těžká nebo hluboká mentální retardace, nebo těžká demence, ani jiné těžké psychické postižení s prokazatelnými dlouhodobými těžkými poruchami komunikace. Z doložené dokumentace vyplývá, že žalobkyně byla schopna se dorozumět a porozumět mluvenou srozumitelnou řečí, neztratila schopnost psát. Žalobkyně je schopna vyjádřit své přání a potřeby K námitkám je uvedeno, že nebyla prokázána těžká porucha funkce nebo ztráta funkce duševních mentálních, smyslových a fyzických schopností, která by objektivně odůvodňovala neschopnost zvládat základní životní potřeby mimo uznaných. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžaduje žalobkyně každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nezvládá 8 základních životních potřeb. Žalovaný si vyžádal **doplňující posudek ze dne 13. 6. 2018**. Posudková komise zasedala ve složení předsedkyně komise a odborné lékařky z oboru neurologie. V něm PK MPSV nově

vycházela z psychiatrické zprávy MUDr. M. S. ze dne 9. 4. 2018 a zprávy praktického lékaře MUDr. P. D. ze dne 7. 6. 2018. PK MPSV především uvedla, že *dle psychiatrického nálezu a vyjádření dcery dochází v poslední době k masivnímu zhoršování psychického stavu, rozvoj dementního syndromu výrazné hloubky těžkého st. kombinovaného charakteru-Alzheimerova nemoc a vaskulární forma demence s přidruženou symptomatologií poruch vnímání-halucinatorní syndrom, i myšlení – paranoidní symptomatologie. Dle praktického lékaře ze dne 7. 6. 2018 žalobkyně klinicky nekomunikující, ležící, totálně imobilní a s rozvojem dekubitů v sakrální oblasti a pat. s nutností polohovat, desorientovaná, pac v pre-terminální fázi onemocnění, tj. již nutná opiátová analgosedace.* Posudkové zhodnocení a závěr je pak rozčleněn k datu 8. 4. 2018 a od 9. 4. 2018. **V posudkovém zhodnocení a závěru k 8. 4. 2018 je pak především uvedeno,** že PK MPSV vyhodnotila skutečnosti, které vedly k požadavku na doplnění posudku, přičemž k datu 8. 4. 2018 neshledala důvody pro změnu již přijatého posudkového závěru ze dne 4. 4. 2018. K datu 8. 4. 2018 se tedy žalobkyně považovala za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve III. stupni (těžká závislost) a z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžadovala každodenní pomoc dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nezvládala 8 základních životních potřeb. Tento stav byl i k 29. 3. 2017 a rovněž i k vydání napadeného rozhodnutí dne 17. 7. 2017. **V posudkovém zhodnocení a závěru od 9. 4. 2018 je pak především uvedeno,** že vzhledem k těžké poruše až ztrátě duševních kompetencí PK MPSV uznává navíc potřebu pomoci při orientaci a komunikaci. Žalobkyně vyžaduje od 9. 4. 2018 každodenní pomoc dohled nebo péči jiné fyzické osoby při zvládnutí 10 základních životních potřeb. Jde o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který omezuje tělesné, duševní, mentální a funkční schopnosti. Žalobkyně se tedy od 9. 4. 2018 považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni IV (úplná závislost). Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nezvládá 10 základních životních potřeb. Žalovaný si pak vyžádal **další doplňující posudek ze dne 28. 8. 2018.** Posudková komise zasedala ve složení předsedkyně komise a odborné lékařky z oblasti neurologie. V něm je především uvedeno, že dle zdravotnické dokumentace zdravotní postižení žalobkyně kolísá a za stav trvalý lze považovat zdravotní postižení uvedené v psychiatrické zprávě ze dne 9. 4. 2018, což potvrzuje nález praktického lékaře ze dne 7. 6. 2018. Posudkové zhodnocení a závěr je v něm obdobně jako v předcházejících doplňujícím posudku rozčleněn k datu 8. 4. 2018 a od 9. 4. 2018. **V posudkovém zhodnocení a závěru k datu 8. 4. 2020 je především uvedeno,** že PK MPSV vyhodnotila skutečnosti, které vedly k požadavku na doplnění posudku a k datu 8. 4. 2018 neshledala důvody pro změnu již přijatého posudkového závěru ze dne 4. 4. 2018 a 13. 6. 2018. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně vyžadovala každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nezvládala 8 základních životních potřeb. Ten stav byl i k 29. 3. 2017 i k vydání napadeného rozhodnutí ze dne 17. 7. 2017. **V posudkovém zhodnocení a závěru k datu 9. 4. 2018 je pak uvedeno,** že PK MPSV vyhodnotila skutečnosti, které vedly k požadavku na doplnění posudku a k datu 9. 4. 2018 ani k datu jednání neshledala důvody pro změnu již přijatého posudkového závěru ze dne 13. 6. 2018. Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nezvládá 10 základních životních potřeb. Tento stav byl i k 9. 4. 2018.

14. Krajský soud v první řadě považuje za nutné připomenout právní úpravu poskytování příspěvku na péči a její výklad v ustálené judikatuře správních soudů.

15. Právní úprava poskytování příspěvku na péči je obsažena v zákoně o sociálních službách a vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen „prováděcí vyhláška“). Aktuální právní úprava rozlišuje pro účely poskytování příspěvku na péči čtyři stupně závislosti, přičemž kritériem pro hodnocení míry závislosti oprávněné osoby na pomoci jiné osoby a tedy i pro zařazení do jednotlivých kategorií je posuzování zvládání deseti základních životních potřeb vymezených v ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách. Jedná se o následující potřeby: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost.
16. Bližší vymezení životních potřeb rozhodných pro stanovení stupně závislosti na pomoci jiných osob lze nalézt v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky. Podle ustanovení § 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. Podle ustanovení § 2a citované vyhlášky přitom rovněž platí, že k tomu, aby bylo možno učinit závěr, že posuzovaná osoba je při zajištění některé z životních potřeb závislá na pomoci jiné osoby, postačí, pokud posuzovaná osoba nezvládá být jen jedinou z aktivit vyjmenovaných v této příloze.
17. Za zvládání základní životní potřeby **orientace** se považuje stav, *kdy osoba je schopna poznávat a rozeznávat zrakem a sluchem, mít přiměřené duševní kompetence, orientovat se osobou, časem a místem, orientovat se v přirozeném sociálním prostředí, orientovat se v obvyklých situacích a přiměřeně v nich reagovat.*
18. Za zvládání životní potřeby **komunikace** se považuje stav, *kdy osoba je schopna vyjadřovat se srozumitelně mluvenou řečí a dorozumět se jejím prostřednictvím s jinými osobami v rozsahu běžné slovní zásoby odpovídající věku a sociálnímu postavení, chápat obsah přijímaných a sdělovaných zpráv, vytvářet rukou psanou krátkou zprávu, porozumět všeobecně používaným základním obrazovým symbolům a zvukovým signálům, používat běžné komunikační prostředky.*
19. Správní řízení ve věci přiznání příspěvku na péči se vyznačuje tím, že rozhodující důkaz představuje odborný posudek zdravotního stavu a závislosti žadatele na pomoci jiné osoby. Povahou takového posudku, jakož i na něj kladenými požadavky, se již opakovaně ve své rozhodovací činnosti zabýval Nejvyšší správní soud, který dovodil, že „(...) se jedná sice o tzv. povinný důkaz, nicméně nikoliv o závazné stanovisko či závazný podklad rozhodnutí. Posudek podléhá hodnocení správního orgánu, jeho správnost není nikterak presumována. Ačkoliv odborné lékařské závěry posudku nepodléhají hodnocení správních orgánů, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti, nezabývá je to povinností hodnotit provedené důkazy ve správním řízení, a tudíž

i správnost posudku z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009 - 60, či rozsudek téhož soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009-104, dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud tedy zastává konzistentně ve své judikatuře názor, že posouzení zdravotního stavu pro účely dávek systému sociálního zabezpečení je věcí odborně medicínskou, k níž nemají soudy potřebné odborné znalosti, a proto se vždy obrací k osobám, které jimi disponují, aby se k těmto otázkám vyjádřily. Pro rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce o příspěvku na péči je klíčový lékařský posudek, který vychází zejména ze zdravotního stavu posuzované osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a vlastního vyšetření posuzujícího lékaře (§ 25 odst. 3 citovaného zákona). V navazujícím odvolacím řízení zajišťuje přezkum zdravotního stavu, stupně závislosti a neschopnosti zvládat základní životní potřeby Ministerstvo práce a sociálních věcí (§ 28 odst. 2 téhož zákona), které za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise, jak vyplývá z § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Předmětem lékařského posouzení je především zhodnocení příčinné souvislosti mezi dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem a neschopností zvládat určité základní životní potřeby v přijatelném standardu (§ 9 odst. 4 a 5 zákona o sociálních službách), což je dle § 25 odst. 4 zákona o sociálních službách právě jedna z hlavních náležitostí lékařského posudku. Jelikož lékařský posudek je stěžejním důkazem, na nějž je soud při nedostatku odborné erudice odkázán, je zapotřebí klást zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost, resp. správnost. Lékařský posudek lze považovat za takový jen v případě, že se v něm posudkový lékař, případně posudková komise, vypořádají se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným posuzovaným a tyto své posudkové závěry jednoznačně a konkrétně zdůvodní. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku způsobující jeho nepřesvědčivost nebo neúplnost přitom nemůže soud nahradit vlastní úvahou, jelikož pro to nemá potřebnou odbornou erudici (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2014, č. j. 5 Ads 94/2014 - 22; ze dne 15. 5. 2013, č. j. 6 Ads 11/2013 - 20; ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53; ze dne 9. 2. 2006, č. j. 6 Ads 25/2004 - 58; ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003 - 61, č. 800/2006 Sb. NSS; ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 Ads 22/2003 - 48). Posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby v přijatelném standardu probíhá na základě posudkových kritérií, tj. podle výčtu vymezených dílčích aktivit příslušné základní životní potřeby, která jsou uvedena v příloze č. 1 k vyhlášce o sociálních službách. Přitom neschopnost zvládat i pouze jedinou dílčí aktivitu znamená, že posuzovaný není schopen zvládat celou základní životní potřebu (§ 2a citované vyhlášky). Nejvyšší správní soud toto ustanovení vyložil tak, že pokud z podkladů lékařského posudku vyplývá, že posuzovaný některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby nezvládá, a orgány lékařské posudkové služby přesto takovou základní životní potřebu považují za zvládnutou, je jejich povinností tento závěr dostatečně a přesvědčivě odůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013 - 32). Jinými slovy, posouzení schopnosti zvládat základní životní potřeby není intuitivní, ale vyplývá z objektivizovaných kritérií – příslušných dílčích aktivit základních životních potřeb. Jestliže v řízení o příspěvku na péči vzniknou

pochybnosti o tom, zda je posuzovaný schopen zvládat určité dílčí aktivity základní životní potřeby, nepostačí pro zachování úplnosti, správnosti a přesvědčivosti posudku tyto pochybnosti rozptýlit paušálním tvrzením, že příslušnou základní životní potřebu posuzovaný zvládá. Naopak je nutné se detailně zabývat spornými dílčími aktivitami a doložit na zjištěném skutkovém stavu, zvládá-li je posuzovaný v přijatelném standardu.

20. V posuzovaném případě dospěl soud k závěru, že posudek PK MPSV ze dne 4. 4. 2018, ve znění jeho dvou doplnění ze dne 13. 6. 2018 a ze dne 28. 8. 2018 splňuje všechny shora uvedené požadavky a může tedy posloužit jako podklad pro rozhodnutí ve věci samé. PK MPSV přitom vycházela i z psychiatrické zprávy MUDr. S. ze dne 31. 7. 2017, která byla v posudku výslovně hodnocena. PK MPSV v posudku hodnotí i další psychiatrickou zprávu MUDr. S. ze dne 2. 10. 2017, která obsahuje doporučení k zahájení soudního řízení k omezení svéprávnosti. Rovněž bylo vycházeno ze zprávy MUDr. S. V. ze dne 25. 7. 2017 a i z propouštěcí zprávy Interního oddělení nemocnice Jihlava MUDr. O. F. ze dnů 9. 3. - 29. 3. 2017. Na obsah těchto zpráv přitom žalobkyně výslovně v žalobě odkazovaly.
21. V posudku je přitom hodnocena schopnost žalobkyně se orientovat tak, že je orientována místem, osobou, disponuje dostatečnými duševními kompetencemi, které ji umožňují orientovat se v přirozeném sociálním prostředí a v obvyklých situacích a přiměřeně v nich reagovat. Nepřesná časová orientace je v korelaci k jejím potřebám a nenarušuje závažným způsobem fungování žalobkyně v přirozeném sociálním prostředí. Není dokumentována závažná porucha smyslových funkcí, která by bránila poznávání a rozeznávání zrakem a sluchem. Nebyla prokázána oboustranná praktická nebo úplná hluchota, praktická nebo úplná slepota obou očí, hluchoslepota. Nebyla prokázána střední, těžká nebo hluboká mentální retardace, ani těžká demence, nebo těžké psychické postižení s prokazatelnými dlouhodobými těžkými poruchami orientace.
22. Její schopnost komunikace je pak hodnocena tak, že nebyla prokázána praktická a úplná nevidomost obou očí, praktická nebo úplná hluchota, těžké formy hluchoslepoty, poruchy řeči. Nebyla prokázána střední, těžká nebo hluboká mentální retardace, nebo těžká demence, ani jiné těžké psychické postižení s prokazatelnými dlouhodobými těžkými poruchami komunikace. Z doložené dokumentace vyplývá, že žalobkyně byla schopna se porozumět a porozumět mluvenou srozumitelnou řečí, neztratila schopnost psát. Žalobkyně je schopna vyjádřit své přání a potřeby.
23. Shora popsané schopnosti komunikace či orientace pak odpovídají skutečnostem zjištěným v rámci sociálního šetření. PK MPSV pak hodnotí nepřesnou časovou orientaci a její dopad na schopnost fungování v přirozeném sociálním prostředí. Na základě hodnocení lékařských zpráv, sociálního šetření a popsaného postižení žalobkyně pak PK MPSV dospívá k závěru, že v období do 8. 4. 2018 nelze hodnotit životní potřeby komunikace a orientace za nezvládnuté. Soud souhlasí s PK MPSV a žalovaným, že dle jednotlivých lékařských zpráv zdravotní postižení žalobkyně kolísá, včetně jeho dopadu do schopnosti zvládat základní životní potřeby komunikace a orientace a nebylo proto možné při zhodnocení veškeré zdravotní dokumentace v souhrnu dospět k závěru, že by žalobkyně pozbyla schopnost zvládat základní životní potřeby orientace a komunikace dříve, než k datu 9. 4. 2018. Stanovení tohoto data totiž vychází z psychiatrické zprávy MUDr. S. právě z tohoto dne, podle níž

v poslední době dochází k masivnímu zhoršování psychického stavu, rozvoji dementního syndromu výrazné hloubky těžkého st. kombinovaného charakteru Alzheimerova nemoc a vaskulární forma demence s přidruženou symptomatologií poruch vnímání-halucinatorní syndrom, i myšlení – paranoidní symptomatologie. Tento závěr je pak potvrzen zprávou praktického lékaře ze dne 7. 6. 2018, podle níž žalobkyně je klinicky nekomunikující, ležící, totálně imobilní a s rozvojem dekubitů v sakrální oblasti a pat. s nutností polohovat, desorientovaná, pac v pre-terminální fázi onemocnění, tj. již nutná opiátová analgesedace.

24. Soud k věci dále uvádí, že při stanovení data, od kdy žalobkyně nezvládá základní životní potřeby orientace a komunikace, je třeba vycházet z nějakého podkladu (lékařské zprávy). Soud souhlasí se žalobkyní, že se nemusí datum zhoršení zdravotního stavu shodovat s datem návštěvy lékaře a je třeba se zabývat tím, kdy skutečně žalobkyně pozbyla schopnost zvládat základní životní potřeby orientace a komunikace. V posuzovaném případě se však PK MPSV touto skutečností zabývala, neboť ve svém doplňujícím posudku ze dne 28. 8. 2018 uvedla, že dle zdravotnické dokumentace postižení kolísá a za stav trvalý lze považovat zdravotní postižení uvedené v psychiatrické zprávě ze dne 9. 4. 2018. S ohledem na námitku žalobkyň, že PK MPSV vycházela ze zprávy praktického lékaře žalobkyně ad a) ze dne 1. 1. 2018, dle které nebyla demence zjištěna, soud uvádí, že dle PK MPSV není sporné, že žalobkyně trpí demencí smíšené etiologie, halucinatorní sy. Pro posouzení schopnosti přestat zvládat základní životní potřeby komunikace a orientace je však rozhodující závažnost a případné zhoršení onemocnění a jeho vliv společně i s dalšími onemocněními právě na zvládání těchto základních životních potřeb. PK MPSV tuto úvahu provedla s tím, že žalobkyně ad) není schopna zvládat tyto dvě základní životní potřeby od 9. 4. 2018.
25. K sociálnímu šetření soud ještě s ohledem na námitky žalobkyň uvádí, že i to má své limity a vychází především z rozhovoru a pozorování a proto může být, jak se tomu stalo v posuzovaném případě, dovysvětleno a korigováno právě z hlediska, zda zdravotní postižení posuzovaného objektivně brání v schopnosti zvládnout základní životní potřebu. Z tohoto pohledu nebylo rozhodující, že záznam o sociálním šetření neobsahuje údaj, zda žalobkyně je schopna si přivolat pomoc prostřednictvím mobilního telefonu.
26. Soud se dále vyjádřil k tomu, že žalobkyně nebyla osobně vyšetřena před PK MPSV. Soud k tomu uvádí, že přímé osobní vyšetření posuzovaného lékařem okresní správy sociálního zabezpečení a posudkovou komisí by mělo být pravidlem. Takové pravidlo však nemůže platit bezvýjimečně a vždy musí být náležitě zohledněny konkrétní okolnosti projednávaného případu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011 - 8). Soud k věci uvádí, že PK MPSV mj. vycházela i z lékařských zpráv MUDr. S. V. a MUDr. S., které žalobkyni v posuzovaném období osobě vyšetřili. Soud považuje za vhodnější, aby skutečně žalobkyně byla vyšetřena přímo PK MPSV. S ohledem na její věk, nepříznivý zdravotní stav a to, že ji alespoň osobně vyšetřili shora uvedení lékaři a PK MPSV z jejich zpráv vycházela, neshledal soud, že by absence osobního vyšetření před PK MPSV způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí.
27. Žalobkyně rovněž poukázaly na skutečnost, že PK MPSV nemusí s ohledem na finanční propojení se žalovaným poskytovat nezávislé a objektivní hodnocení

zdravotního stavu. K tomu soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 5 Ads 4/2003 – 35, podle něhož „*Sama skutečnost, že posudková komise je orgánem Ministerstva práce a sociálních věcí, není důvodem k pochybnostem o objektivitě jejích závěrů; ta má být garantována složením posudkových komisí předepsaným § 3 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 182/1991 Sb., podle níž jsou členy posudkových komisí nejen posudkoví lékaři a tajemníci z řad pracovníků Ministerstva práce a sociálních věcí, ale i odborní lékaři jednotlivých klinických oborů, tedy osoby odlišné od pracovníků Ministerstva práce a sociálních věcí.*“ Činnost posudkových komisí a posudkových lékařů tedy upravuje zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Případné výhrady žalobkyně, která považuje posudkové lékaře za podjaté proto, že působí u správního orgánu, který o dávce rozhoduje (případně finanční propojení) jsou tedy namířeny přímo proti znění zákona, který tuto situaci předpokládá. Soulad citované právní úpravy s ústavním pořádkem potvrdil opakovaně Ústavní soud (viz například náleze ze dne 1. 11. 1995, sp. zn. II ÚS 92/95, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR svazek 4 pod č. 72). Z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 28. 4. 2011, č. j. 4 Ads 19/2011 – 66) pak vyplývá, že na otázku podjatosti posudkové komise dopadá ust. § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Podle § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (úřední osoba), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Za poměr k věci se považuje osobní zájem úřední osoby na jejím výsledku (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 12. 1996, č. j. 6 A 21/95 - 29, č. 480/1999 Soudní judikatury ve věcech správních). Pro poměr k věci je vyloučena též úřední osoba, která o ní získala poznatky jiným než procesně stanoveným způsobem. Námitka, která směřuje proti postupu posudkové komise při hodnocení, však sama o sobě založit podjatost posudkové komise nemůže. Nelze z ní dovodit jakýkoliv poměr posudkové komise k věci, účastníkům či jejich zástupcům.

28. Soud závěrem k věci uvádí, že neshledal, že by nebyl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, došlo k překvapivému rozhodnutí či by se správní orgán a PK MPSV nevypořádaly se vznesenými námitkami. Rovněž neshledal, že by nebylo vycházeno z podkladové dokumentace. Soud nehodnotil případné průtahy v řízení, neboť i pokud by je shledal, pak by nemohly mít vliv na posouzení samotné zákonnosti rozhodnutí (k odstranění průtahů v řízení slouží opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu a případně žaloba dle § 79 a násl. s.ř.s.). Stejně tak nezjistil, že by žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem o sociálních službách a příslušnou vyhláškou.

VI. Závěr a náklady řízení

29. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěšný nebyla, a tudíž jim právo na náhradu nákladů nepřísluší. Žalovaný pak náhradu nákladů řízení nepožadoval.

P o u ě n í: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 17. prosince 2020

JUDr. Petr Polách, v. r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
K. M.