



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl soudcem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobkyně: **K. L.**, narozena X,
zastoupena opatrovnící M. L., narozenou X,
obě bytem X, X,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2020/188934-914 ze dne 21. 9. 2020,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. MPSV-2020/188934-914 ze dne 21. 9. 2020 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 47 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Plzni žalobkyni zamítl návrh na změnu výše příspěvku na péči. Na základě sociálního šetření a posudku o zdravotním stavu vypracovaného lékařem Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň-jih dospěl k závěru, že žalobkyně nezvládala tři základní životní potřeby: orientace, osobní aktivity, péče o domácnost. To odpovídalo prvnímu stupni závislosti podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. P.

108/2006 Sb., o sociálních službách, a tedy i výši příspěvku 880 Kč měsíčně.

2. Žalobkyně proti tomuto závěru brojila odvoláním, v němž namítla, že Úřad práce nezahrnul do výčtu jí nezvládnutých základních životních potřeb také komunikaci, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, péče o zdraví. Žalobkyně trpí mentálním postižením bez schopnosti dorozumět se s jinými lidmi v rozsahu běžné slovní zásoby. Dále žalobkyně není s to rozeznat vhodnou teplotu jídel a nápojů. Pro třes v rukách nedokáže přenášet stravu. Rovněž si nezvládne vybrat oblečení přizpůsobené meteorologickým poměrům. Bez cizí pomoci žalobkyně též neprovede celkovou osobní hygienu a požití léků. Žalovaná rozhodnutí Úřadu práce změnila. Požádala Posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí o posouzení stupně závislosti žalobkyně. Posudková komise vycházela jak z lékařských zpráv, tak ze zprávy psychologa a ze sociálního šetření. Na základě těchto podkladů dospěla posudková komise k závěru, že žalobkyně potřebuje pomoc při zvládání těchto základních životních potřeb: orientace, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost. Posudková komise se tedy neshodla s posudkovým zhodnocením lékaře okresní sociální správy. Příčina limitů žalobkyně spočívá v nižším inteligenčním kvocientu, konkrétně v lehké mentální retardaci s IQ 55. Základní životní potřebu komunikace posudková komise nezohlednila. K ní je zapotřebí buď vážný smyslový hendikep (např. slepota), nebo alespoň středně těžká mentální retardace, eventuálně jiné psychické postižení s těžkými poruchami komunikace. Nezohlednila též základní životní potřebu stravování. K tomu by žalobkyně musela být neschopna bez cizí pomoci naporcovat a přijímat stravu. Stav žalobkyně odpovídá druhému stupni závislosti podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách, a tedy i výši příspěvku 4 400 Kč měsíčně.
3. Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila žalobou. V ní z velké části zopakovala námitky z odvolacího řízení a argumenty z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Navrhla jako důkaz znalecký posudek od MUDr. E., a to k prokázání neschopnosti komunikace. Dále namítla přílišnou obecnost stran vypořádání odvolací námitky o neschopnosti zvládat základní životní potřebu stravování. Posudková komise nepostupovala ve shodě se zákonem, když u schopnosti zvládat základní životní potřebu zohlednila příčinu dlouhodobě nepříznivého stavu žalobkyně. Klíčová je přitom potřeba pomoci od jiné fyzické osoby.
4. Ve vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění posudku posudkové komise. Posudek MUDr. E. komise zhodnotila v souladu s posudkově medicínskými kritérii. Za neschopnost zvládat základní životní potřebu se pokládá stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké, nikoli jakékoli poruchy funkčních schopností. Rovněž se musí vzít v potaz využití facilitujících prostředků, které napomáhají samostatnosti.

Posouzení věci

5. Žaloba je důvodná. Žalovaný se nevypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně a ani podkladový posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí na ně neodpovídá. Celkově pak právní úvahy žalovaného nemají zřejmý vztah k závěru o skutkovém stavu, který nemá ani oporu v jednotlivých skutkových zjištěních.

Obecná východiska

6. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, se příspěvek na péči

Shodu s prvopisem potvrzuje J. P.

poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Podle § 8 odst. 2 se osoba od 18 let věku považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat nejméně tři základní životní potřeby a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.

7. Při posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat 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 (§ 9 odst. 1 zákona o sociálních službách). Pro uznání závislosti v příslušné základní životní potřebě musí existovat příčinná souvislost mezi poruchou funkčních schopností z důvodu nepříznivého zdravotního stavu a pozbytím schopnosti zvládat základní životní potřebu v přijatelném standardu. Funkční schopnosti se hodnotí s využíváním zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a *využíváním běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby* nebo vybavení v domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku (§ 9 odst. 5). Bližší vymezení schopnosti zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí právní předpis (§ 9 odst. 6).
8. Podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, se schopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti hodnotí podle aktivit, které jsou pro jednotlivé základní životní potřeby vymezeny v příloze č. 1 k této vyhlášce. Za neschopnost zvládnout základní životní potřeby se považuje stav, kdy nelze zvládnout životní potřebu v přijatelném standardu. Přijatelným standardem se rozumí zvládání základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý, a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby (§ 1 odst. 4 vyhlášky). Při hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby se posuzuje, zda 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 (§ 2 odst. 1 vyhlášky).
9. Pro účely posuzování stupně závislosti vychází krajská pobočka Úřadu práce z posudku okresní správy sociálního zabezpečení (§ 25 zákona o sociálních službách), v odvolacím řízení pak Ministerstvo práce a sociálních věcí vychází z posudku posudkové komise (§ 28 zákona o sociálních službách a § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).
10. Ve správním soudnictví je dlouhodobě ustálen závěr, že posudek ve věci příspěvku na péči musí být úplný, jednoznačný a přesvědčivý. Uvedený požadavek spočívá v tom, že posudkový lékař, resp. komise se musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaná osoba namítá, a vyjádřit se k její schopnosti zvládat veškeré aktivity vyjmenované u jednotlivých životních potřeb v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Případnými spornými dílčími aktivitami se posudková komise musí detailně zabývat a své úvahy opřít o dostatečně zjištěný skutkový stav. Posudek je rozhodujícím důkazem v řízení o přiznání příspěvku na péči, pokud nevzbuzuje pochyby o své celistvosti a přesvědčivosti a neexistují jiné důkazy, které jeho správnost zpochybňují (např. rozsudky NSS č. j. 3 Ads 77/2013-22 ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 Ads 35/2015-44 ze dne 30. 7. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27 ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 100/2016-25 ze dne 29. 8. 2016).

Shodu s prvopisem potvrzuje J. P.

11. Pokud z podkladů lékařského posudku vyplývá, že posuzovaný některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby není schopen vykonat, a orgány lékařské posudkové služby přesto takovou základní životní potřebu považují za zvládnutou, je jejich povinností tento závěr dostatečně a přesvědčivě odůvodnit (srov. rozsudek NSS č. j. 3 Ads 50/2013-32 ze dne 2. 4. 2014). Jde přitom o jinou situaci, než která je upravena § 2a vyhlášky 505/2006 Sb.: toto ustanovení upravuje případy, kdy osoba není schopna zvládat „alespoň jednu“ z aktivit, tj. nezvládá žádnou.

Posouzení jednotlivých námitek žalobkyně

12. Za schopnost zvládat základní životní potřebu *komunikace* se považuje stav, kdy osoba je schopna 1. vyjadřovat se srozumitelně mluvenou řečí a dorozumět 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.
13. Žalobkyně v odvolání namítala, že její intelektový výkon je na spodní části pásma lehké mentální retardace, její komunikace odpovídá osmi rokům věku, komunikuje v holých větách, není schopna se dorozumět s jinými osobami v rozsahu běžné slovní zásoby, není schopna porozumět všeobecně používaným základním obrazovým symbolům a zvukovým signálům.
14. Tyto námítky posudková komise a žalovaný vypořádali tím, že k neschopnosti komunikace může vést praktická a úplná slepota, hluchota či hluchoslepota, popřípadě středně těžká či těžká mentální retardace demence či jiná těžká psychická postižení s těžkými poruchami komunikace. Takové vypořádání *zcela zjevně neodpovídá na odvolací námítky*. Jednak v části sděluje obecné, banální informace, které nijak nesouvisejí se skutkovými okolnostmi konkrétního případu, jednak neobsahuje žádné hodnocení skutkového stavu, který dán je. Žalobkyně není ani slepá, ani hluchá. Nehledě na to, v obvyklých případech patrně nebude valných pochyb o tom, že úplná hluchota či úplná slepota způsobují nezvládnutí komunikace v kvalitě a způsobem, který jsou běžné a obvyklé. Jaký to má ovšem význam při hodnocení lehké mentální retardace a jejího dopadu na zvládání základních životních potřeb není z posudku ani napadeného rozhodnutí jasné. Nikde v rozhodnutí žalovaného či podkladovém posudku *není jediná úvaha o tom, co je v případech obdobných případu žalobkyně přijatelný standard zvládání základní životní potřeby*. Již vůbec nejsou jednotlivé námítky žalobkyně vypořádány na základě úvah vztažených k jednotlivým aktivitám v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.
15. Na první pohled se jeví, že *sedmadvacetiletá žena intelektové úrovně osmiletého dítěte komunikující v holých větách s omezenou slovní zásobou* není schopna dorozumět se mluvenou řečí s jinými osobami *v rozsahu běžné slovní zásoby odpovídající věku a sociálnímu postavení*, jak vyžaduje vyhláška č. 505/2006 Sb. To samé platí i pro další aktivity vyjmenované u základní životní potřeby komunikace. Jakkoliv je žalobkyně schopna vytvářet rukou krátkou zprávu a používat mobilní telefon, nemění to nic na tom, že tak činí na úrovni osmiletého dítěte. Dopisy čte s matkou, práci vykonává jen po názorné ukázce, není toho schopna jen na základě instrukcí.
16. Zda jde o přijatelný standard zvládání základní životní potřeby komunikace nelze z napadeného rozhodnutí ani jeho podkladů nijak zjistit, natožpak přezkoumat úvahy, které by k takovému závěru vedly. Jakkoliv posudková komise obecně uvedla, že důvodem

nezvládnutí základní životní potřeby může být středně těžká mentální retardace, již se nijak nevypořádala s tím, že defekt intelektových schopností žalobkyně je podle psychiatrického posudku na hranici mezi lehkou a právě středně těžkou mentální retardací. Na tomto místě lze žalovanému jen připomenout jeho vlastní interní instrukci náměstkyně pro řízení sekce sociálně pojistných systému č. 15/2016: *„MR představuje kontinuum s různým stupněm narušení adaptivního chování. Duševní a intelektové schopnosti, sociální dovednosti a sociální přizpůsobivost se mohou v jednotlivých případech při stejném stupni IQ (u lehkých a středních MR) v některých aspektech lišit.“* Námitku neschopnosti porozumět základním obrazovým symbolům a zvukovým signálům pak žalovaný i posudková komise zcela pominuli.

17. V otázce základní životní potřeby komunikace tedy napadené rozhodnutí žalovaného a podkladový posudek nejsou založeny na úplném a přesvědčivém posouzení skutkového stavu, jak se žalovaný domnívá. Jsou naopak *zjevně nedostatečné a nepřezkoumatelné*. To platí tím spíše, že stav žalobkyně je dlouhodobě neměnný a v roce 2018 posudková komise hledala, že žalobkyně základní životní potřebu komunikace nezvládá (kuriosní, avšak bez vlivu na věc, je ta skutečnost, že závěry o množství nezvládnutých výrazně v čase oscilují až do té míry, že posudkem z 8. 7. 2019 lékařka okresní správy sociálního zabezpečení konstatovala nezvládnutí pouze jedné základní životní potřeby!).
18. Za schopnost zvládat základní životní potřebu stravování se považuje stav, kdy osoba je schopna 1. vybrat si ke konzumaci hotový nápoj a potraviny, 2. nalít nápoj, 3. rozdělit stravu na menší kousky a naservírovat ji, 4. najíst se a napít, 5. dodržovat stanovený dietní režim, 6. konzumovat stravu v obvyklém denním režimu, 7. přemístit nápoj a stravu na místo konzumace.
19. Jakkoliv lze s ohledem na argumentaci žalobkyně a zprávu ze sociálního šetření přijmout, že žalobkyně většinu těchto aktivit žalobkyně zvládá, popřípadě je schopna zvládat za použití facilitujících pomůcek (zejména u přemístění nápoje), rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející posudek se nijak nezabývají námitkou žalobkyně, že potřebuje dohled nad pitným režimem a jídlem a potřebuje kontrolu teploty jídla, protože má snížený práh bolesti a opařila by se. Nelze tedy jakkoliv zjistit, co žalovaný a před ním posudková komise usoudili o vztahu těchto námitek a zvládání jednotlivých aktivit základní životní potřeby stravování, popřípadě o tom, co je přijatelný standard zvládání této potřeby.

Závěr

20. Z uvedených důvodů dospěl soud závěru, že rozhodnutí č. j. MPSV-2020/188934-914 ze dne 21. 9. 2020 je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 písm. a) s. ř. s.]. Rozhodnutí žalovaného proto zrušil pro vady řízení bez ústního jednání a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.).
21. V něm si žalovaný ujasní, co je přijatelným standardem zvládání základních životních potřeb komunikace a stravování, tedy co je zvládání základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý, a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby. Na základě toho bude hodnotit jednotlivé skutkové námitky žalobkyně a ty vypořádá ve vztahu k jednotlivým aktivitám, jimiž je zvládání základních životních potřeb vymezeno. Nebude přitom vycházet z paušalizujících úvah o tom, jaké všechny možné dlouhodobě nepříznivé zdravotní stavy mohou odůvodňovat nezvládnutí základních životních potřeb, pokud nebude vysvětlen vztah mezi těmito hypoteticky uváděnými stavy a skutkovými okolnostmi případu žalobkyně, tj. lehkou

mentální retardací. Pokud v podkladech rozhodnutí nebude možné určit konkrétní, srozumitelnou odpověď na konkrétní námitku žalobkyně, žalovaný podklady pro rozhodnutí nebude považovat za úplné a přesvědčivé, ale obstará jejich doplnění tak, aby konkrétní a srozumitelné vypořádání jednotlivých námitek mohl podat.

22. Je tristní, že pro obdobné vady musel soud v poslední době zrušit rozhodnutí žalovaného ve věcech sp. zn. 16 Ad 61/2020, 16 Ad 79/2020 a 16 Ad 93/2020. Náprava těchto zjevných vad vlastním postupem žalovaného, byť i třeba uspokojením navrhovatelů, by byla pro všechny zúčastněné subjekty rychlejší, pohodlnější a z hlediska zbytečného vynakládání veřejných prostředků i efektivnější než marné a co do obsahu zcela obecné a povrchní hájení nezákonných rozhodnutí.
23. Procesně úspěšná žalobkyně má vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ty jsou tvořeny zaplacenou cenou poštovních služeb ve výši 47 Kč (obálka na č. l. 39 soudního spisu).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 27. května 2021

Mgr. Jan Šmakal, v.r.
samosoudce