



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřej Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry v právní věci

žalobkyně: **Mgr. S. F.**
zastoupena advokátem JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D.
se sídlem Teplého 2786, Pardubice

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2021, č. j. X, ve věci příspěvku na péči,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2021, č. j. X, 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. Rozhodnutím ze dne 11. 3. 2021 žalovaná rozhodla o odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 29. 8. 2018, č. j. X, kterým jako správní orgán prvního stupně rozhodl o žádosti žalobkyně o nároku na

příspěvek na péči podle § 7 a násl. zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Správní orgán prvního stupně rozhodl o snížení příspěvku na péči z 8 800 Kč na 880 Kč měsíčně od září 2018, když žalobkyně byla uznána osobou, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8 zákona o sociálních službách – I. stupeň, lehká závislost. Žalovaný jako odvolací správní orgán odvolání žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

II. Žalobní argumentace

2. Žalobkyně po doplnění žaloby ustanoveným zástupcem vznesla předně žalobní bod, v němž namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v otázce, proč byla žalobkyně shledána schopnou zvládat všechny základní životní potřeby podle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách s výjimkou orientace, osobních aktivit a péče o domácnost. Správní orgány v této otázce pouze odkázaly na posudek posudkové komise, aniž by závěr dále odůvodnily. Závěry ohledně zvládání základních životních potřeb žalobkyně pak nejsou dostatečně odůvodněny ani v podkladovém posudku. Zejména je nedostatečná argumentace ohledně zvládání stravování; z rozhodnutí plyne pouze to, že žalobkyně je schopna stravu zkonsumovat, nikoliv však již to, zda si je schopna ji i opatřit a připravit. Správní orgány se nedostatečně vyrovnaly s různými závěry posudkových orgánů a neprovedly tak řádné hodnocení důkazů.
3. V této souvislosti namítla žalobkyně v dalším žalobním bodu, že byla porušena zásada zákazu změny k horšímu, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě zrušení původního rozhodnutí v přezkumném řízení na základě rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí. Je tedy vyloučeno, aby výsledek řízení byl pro žalovanou ještě méně příznivý, než před rozhodnutím ministryně.
4. Poslední žalobní bod byl vznesen v otázce samotného věcného posouzení zvládání jednotlivých životních potřeb žalobkyně. Žalobkyně argumentovala svým nepříznivým zdravotním stavem (porucha osobnosti, porucha přizpůsobení, praktická slepota), z čehož dovozovala neslučitelnost závěru o zvládání mobility, oblékání, stravování, hygieny, péče o zdraví a dalších – při praktické slepotě jsou tyto schopnosti přinejmenším omezeny.
5. Žalobkyně navrhla, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno.

III. Vyjádření žalované

6. Žalovaná ve svém vyjádření rekapitulovala dosavadní průběh řízení a poukázala na skutečnost, že na zpracování nového posudku, který se stal podkladem napadeného rozhodnutí, se podílel kromě posudkové lékařky další odborný lékař – psychiatr. Posudková komise MPSV nadto přijala vlastní opatření k objektivizaci stavu účastnice řízení – pozvala ji ke svému jednání, aby mohla být objektivizována míra jejího postižení. Žalobkyně však požadovanou součinnost neposkytla, z jednání se telefonicky omluvila.
7. Žalovaná závěrem navrhla, aby žaloba byla zamítnuta.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), ve svém rozhodnutí soud vyšel ze skutkového a právního stavu, jaký tu byl

v době rozhodování správního orgánu. (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl za splnění podmínek § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání.

9. Žaloba je důvodná.

10. Z předložených spisů zjistil krajský soud následující skutečnosti:

- v odvolacím řízení na základě prvního odvolání podaného žalobkyní byla na základě lékařského posudku k datu 9. 10. 2017 konstatována závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby ve II. stupni (středně těžká závislost), neboť nezvládá pět oblastí základních životních potřeb: orientace, komunikace, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost,
- rozhodnutím ze dne 27. 5. 2019 žalovaný napadené rozhodnutí změnil tak, že žalobkyni snížil příspěvek na péči z 8 800 Kč na 4 400 Kč měsíčně od září 2018,
- rozhodnutím ministryně práce a sociálních věcí ze dne 8. 6. 2020 bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení s tím, že PK MPSV ve svém posudku z 5. 4. 2019 nevycházela ze správně zjištěného zdravotního stavu, neboť k jednání nebyly doloženy aktuální neurologický nález a dále psychiatrický nález, nutné k objektivnímu posouzení stupně závislosti žalobkyně; PK MPSV se dále nevyrovnala s posudkově významnými údaji uváděnými v propouštěcí zprávě z hospitalizace VRÚ Slapy nad Vltavou z 8. 3. 2018 a ve zprávě z ordinace klinické psychologie z 9. 10. 2018; posudek tak nesplnil požadavky úplnosti, objektivnosti a přesvědčivosti,
- žalovaná si následně vyžádala nový posudek PK MPSV; v posudkové komisi zasedala i lékařka z oboru psychiatrie; PK MPSV konstatovala závislosti žalobkyně v I. stupni (lehká závislost) – nezvládání tří nebo čtyř základních životních potřeb – orientace, osobní aktivity, péče o domácnost; na základě posudku bylo vydáno napadené rozhodnutí.

11. Napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně soud v rámci přezkumu posuzoval jako jeden celek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 22/2017 – 37; ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 254/2015 – 27; ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 101/2016 – 62).

12. Podle § 7 odst. 1 zákona o sociálních službách „[p]říspěvek 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.“

13. Podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách „[n]árok 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 [...]“

14. Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách „[o]soba 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.

15. Podle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách „[p]ři 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.“
16. Podle § 9 odst. 4 zákona o sociálních službách „[p]ři hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby se hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat základní životní potřeby; přitom se nepřihlíží k pomoci, dohledu nebo péči, která nevyplyvá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.“
17. Žalobce ve své první žalobní námitce zpochybňoval přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud se tak nejprve zabýval touto námitkou, neboť pouze rozhodnutí přezkoumatelné (tedy rozhodnutí, z jehož odůvodnění jsou seznatelné důvody, proč bylo vydáno) lze podrobit věcnému přezkumu (tedy posouzení, zda důvody, na nichž se zakládá, jsou správné). Krajský soud konstatuje, že tato námitka není důvodná. Žalovaný své rozhodnutí opřel o posudek PK MPSV, který nechal vypracovat k posouzení zdravotního stavu žalobkyně na základě kasačního rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí. Závěry tohoto posudku pak přejal do odůvodnění svého rozhodnutí. Podle názoru krajského soudu zde existuje logická vazba mezi výrokem a odůvodněním napadeného rozhodnutí.
18. Námitku týkající se porušení zásady zákazu změny k horšímu (zákaz reformace *in peius*) krajský soud rovněž neshledává důvodnou. Tato zásada je pro účely odvolacího správního řízení vyjádřena v § 90 odst. 3 správního řádu, podle něhož odvolací správní orgán zásadně nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. V posuzované věci správní orgán prvního stupně rozhodl v řízení z moci úřední o snížení příspěvku z 8 800 Kč na 880 Kč, následně k odvolání žalobkyně bylo rozhodnutí žalovaným změněno tak, že se příspěvek snižuje z 8 800 Kč na 4 400 Kč, následně bylo na základě přezkumného řízení první odvolací rozhodnutí zrušeno, a na jeho místo nastoupilo napadené rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Ve vztahu k přezkumnému řízení se pak uvedená zásada z principu neuplatňuje, neboť přezkumné řízení není řádným ani mimořádným opravným řízením, není postaveno na návrhovém principu a na jeho zahájení a vedení nemá účastník řízení právní nárok; přezkumné řízení se zahajuje z moci úřední jako nástroj sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy. Uplatní se zde sice jiná zásada s obdobnými dopady – zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, vyjádřená v § 94 odst. 4 správního řádu (dojde-li správní orgán po zahájení přezkumného řízení k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví). Tohoto ustanovení se žalobkyně ve své žalobě také dovolávala. K tomu je však třeba uvést, že toto ustanovení obsahuje směrnici pro správní

orgán, provádějící přezkumné řízení, nikoli pro žalovaného jako odvolací správní orgán. Ten je v odvolacím řízení vázán ustanovením § 90 odst. 4 správního řádu, které ve vztahu k napadenému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neporušil, neboť odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil.

19. Zbývalo tak posoudit poslední námitku žalobkyně, která zpochybňovala správnost zjištění skutkového stavu ohledně zdravotního stavu žalobkyně a v úzké souvislosti s tím správnost zjištění stupně závislosti na péči jiné fyzické osoby, plynoucí ze závěrů o schopnosti žalobkyně samostatně vykonávat relevantní životní potřeby. Krajský soud shledal, že tato námitka je důvodná.
20. V posuzované věci nelze přehlédnout, že zdravotní stav žalobkyně a z něj vyplývající schopnost vykonávat relevantní životní potřeby byla předmětem posudkového zkoumání opakovaně, pokaždé však s výrazně odlišnými výsledky. Žalovaná se při konečném posouzení věci opřela o posudek PK MPSV v Praze ze dne 27. 1. 2021. Ten jako samostatně nezvládané vyhodnotil tři základní životní potřeby – orientace, osobní aktivity a péči o domácnost. Naopak jako zvládané vyhodnotil ostatní základní životní potřeby – mobilitu, komunikaci, stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, výkon fyziologické potřeby a péči o zdraví.
21. Krajský soud považuje závěry posudku za nepřesvědčivé, neboť se nevypořádává s lékařskými nálezy, které jsou se závěry o zvládání některých základních životních potřeb v rozporu.
22. Předně z posudku není zřejmé, zda vzal v úvahu také zprávu ošetřující praktické lékařky MUDr. B. z 30. 10. 2018, kterou žalobkyně doplnila v odvolacím řízení. Z této zprávy kromě jiného vyplývá, že žalobkyně není schopná dodržovat léčebný režim a pravidelně užívat léky. Tyto okolnosti jsou v souladu s Přílohou č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, posudkově významné pro posouzení schopnosti zvládání základní životní potřeby péče o zdraví, o níž žalovaný ve shodě s PK MPSV uzavřel, že jde o potřebu zvládanou. Podobně zpráva hovoří o dalších nezvládaných činnostech spadajících do posudkových kritérií (nedodržování pitného režimu, neschopnost řádného výběru oblečení, oblékání, obouvání, provádění tělesné hygieny, stanovení a dodržování denního programu ad.). Dále z posudku není zřejmé, zda vzal v úvahu zprávu klinické psycholožky PhDr. A. Š. z 9. 10. 2018, která rovněž popisuje posudkově významné okolnosti (neschopnost dodržovat pitný režim, neschopnost si uvařit, plánovat nákupy, neschopnost konzumace stravy v obvyklém denním režimu, neschopnost dodržovat tělesnou hygienu).
23. Z podkladového posudku sice vyplývá, že vzal v úvahu obsah odvolacího spisu, do něhož byl zařazen i předchozí posudek 5. 4. 2019, který jako nezvládaných označil celkem pět základních životních potřeb (zohledňuje také citovanou zprávu MUDr. B.). S jeho závěry se však pozdější posudek nijak nevypořádává a v rozporu s nimi a v rozporu se shora citovanými zprávami bez bližšího zdůvodnění konstatuje, že žalobkyně zvládá základní životní potřeby mj. péče o zdraví, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena. Skutečnost popisované v citovaných lékařských zprávách je samozřejmě třeba podrobit odbornému posudkově-medicínskému vyhodnocení; jelikož se jedná o otázky odborné, ani žalovaný, ani soud nemohou samostatně hodnotit jejich posudkově-lékařský vliv. Založila-li však žalovaná na závěrech předmětného posudku své rozhodnutí o snížení

příspěvků na péči, aniž jakkoli zohlednila skutečnosti v citovaných zprávách popisované, a to přes to, že se žalobkyně těchto zpráv v odvolacím řízení výslovně dovolávala, nelze, než učinit závěr, že nezjistila skutkový stav v rozsahu potřebném pro své rozhodnutí a porušila tak § 3 správního řádu.

VI. Závěr a náklady řízení

24. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že skutkový stav, který žalovaný jako správní orgán vzal za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění; proto rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.
25. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem, která vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán. V dalším řízení s ohledem na shora uvedené žalovaný obstará a provede důkazy směřující k objasnění posudkově-lékařského vlivu okolností, popisovaných v lékařských zprávách, kterých se žalobkyně dovolávala v odvolacím řízení, a kterými se žalovaný dosud nezabýval.
26. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, náležela by jí proto náhrada nákladů řízení; z obsahu spisu však nevyplývá, že by žalobkyni nějaké náklady vznikly, a to ani na soudní poplatek, když věc je od soudních poplatků ze zákona osvobozena.
27. O odměně ustanoveného zástupce rozhodne soud samostatným usnesením.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Pardubice 11. října 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu