



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Kateřinou Peroutkovou ve věci

žalobkyně: **Ing. X. X.**, narozená dne X
bytem X
zastoupena zmocněnkyní X. X., nar. X
bytem X

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 1. 2022, č. j. MPSV-2022/1186-911

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 4. 1. 2022, č. j. MPSV-2022/1186-911 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 4. 1. 2022 č.j. MPSV-2022/1186-911 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobkyně a bylo potvrzeno rozhodnutí ze dne 18. 10. 2021 č.j. 59687/2021/AAH (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) vydané Úřadem práce České republiky – krajská pobočka pro hl. m. Prahu (dále jen „úřad práce“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo dle § 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 na základě žádosti žalobkyně o příspěvek na péči podané dne 30. 3. 2021 tak, že se jí přiznává příspěvek na péči ve výši 880 Kč měsíčně od března 2021.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně namítala, že žalovaný řádně nezhodnotil, že kromě nezvládaných potřeb (mobilita, tělesná hygiena, péče o zdraví, péče o domácnost), žalobkyně nezvládá také životní potřebu osobní aktivity. Poukazovala na to, že z důvodu svých zdravotních obtíží, především plicní hypertenze, nedostatečnosti levé srdeční komory, v kombinaci s kachexií (patologická vyhublost) a zvýšenou únavou a námahovou dušností, nezvládá ani jednoduché osobní aktivity jako kino, divadlo, výstavy, stolní hry, setkávání s přáteli v kavárně či cukrárně. Uvedla, že kontakty s realitou v seniorském věku jsou velmi důležité a chybí jí, přičemž nelze opomíjet ani lehčí sporty, zejména doporučenou obyčejnou každodenní chůzi, přitom uvedené neznamena pouhé přejítí po bytě či krátké vzdálenosti na lavičku před domem a zpět, ale také delší chůzi. Toto však nebylo reálně zhodnoceno. Přiznání tohoto bodu by pro žalobkyni znamenalo přiznání vyššího příspěvku na péči, čímž by si žalobkyně mohla hradit péči (pečovatelskou službu) dle svých potřeb častěji a zvýšila by se tím kvalita jejího života. Žalobkyně se též domnívala, že nelze argumentovat tím, že nemá diagnostikovanou poruchu kognitivních funkcí. Daný bod patří do deseti hodnocených základních životních potřeb a nelze jej opomíjet.
3. Žalobkyně měla za to, že nebyla zcela dodržena vyhláška č. 500/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen „prováděcí vyhláška“), což žalobkyni poškozuje v možnostech zajištění péče v potřebném rozsahu a zvýšení kvality života v domácím prostředí.
4. Navrhla napadené rozhodnutí zrušit a objektivně potvrdit bod osobní aktivity jako bod nezvládaný, čímž by došlo k přiznání příspěvku na péči II. stupně.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný sdělil, že v odvolacím řízení posuzovala zdravotní stav žalobkyně posudková komise MPSV ve složení posudkového lékaře a lékaře se specializací interní lékařství. Zdravotní stav žalobkyně byl hodnocen jako dlouhodobě nepříznivý pro chronickou ischemickou chorobu srdeční, chronickou fibrilaci síní, středně těžkou plicní hypertenzi, chronickou renální insuficienci a chronickou pancreatitis. Komise uznala jako nezvládanou základní životní potřebu mobility zejména pro kachexii v kombinaci s kardiálním postižením, dále uznala potřebu tělesné hygieny pro kardiální postižení při zohlednění kluzkého prostředí v koupelně, jako nezvládaná byla uznána též potřeba péče o zdraví zejména z důvodu úpravy medikace popsané ve zprávě kardiologa z března 2021 a péče o

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

domácnost, kdy žalobkyně s ohledem na zdravotní stav nezvládá nákupy, běžné domácí práce ani přípravu teplého jídla.

6. Dále žalovaný ve vztahu k žalobním námitkám uvedl, že komise neuznala jako nezvládanou základní potřebu osobní aktivity, vycházela přitom ze záznamu o sociálním šetření, kde žalobkyně uvedla, že udržuje vztahy se sousedy, čte časopisy, přičemž zvládání této potřeby odpovídají také lékařské záznamy, neboť žalobkyně nemá významný kognitivní deficit či významné duševní či smyslové postižení. K námitce, že žalobkyně již nezvládá své dřívější koníčky jako běh, tenis, návštěvu kulturních akcí a výstav, žalovaný uvedl, že za posudkově významné se považují aktivity obvyklé v porovnání s běžnou populací téhož věku a žalobkyni uváděné volnočasové aktivity nelze obecně mít za aktivity odpovídající věku žalobkyně. Posudkovým kritériem pak nemůže být samotný fyziologický úbytek schopností daný vysokým věkem při běžně předpokládané péči o osobu daného věku. Žalovaný měl za to, že se posudek vypořádal se všemi okolnostmi zdravotního stavu žalobkyně a je dostatečně přesvědčivý, aby mohl být rozhodujícím podkladem pro rozhodnutí o příspěvku na péči. Navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

IV. Replika žalobkyně

7. Žalobkyně doplnila, že uznání potřeby osobní aktivity s odkazem na absenci poruchy kognitivních funkcí, věku, zdraví apod. je diskriminační a účelové, neboť uznáním bodu osobní aktivity by žalobkyni vznikl nárok na II. stupeň příspěvku na péči. Žalobkyně osobní aktivity nezvládá z interní indikace, přičemž u tohoto bodu nelze posuzovat pouze psychickou stránku, ale i fyzickou, nikoliv argumentovat věkem. Nesouhlasila s argumentem, že zvládá chůzi o holi, jelikož to neznamená, že může „pěstovat“ pěší turistiku, která patřila mezi její záliby, tj. osobní aktivity. Žalobkyně s nejistotou ujde krátkou vzdálenost, k lékaři a zpět si platí odvoz autem, neboť takové vzdálenosti s nejistou chůzí a námahovou dušností pro onemocnění srdce a plicní hypertenzi nezvládne. K replice přiložila lékařskou zprávu z oční kliniky ze dne 8. 3. 2022, a argumentovala, že i při brýlové korekci není zrak kompenzován, vada způsobuje „výpadky“ písmen při čtení, což se odráží v problémech s nakupováním, má problémy s cenovkami a etiketami, čtení knih a časopisů před zrakovým postižením zvládala, teď už to také nezvládá. V ostatním odkázala na znění žaloby, navrhla uznání bodu osobní aktivity jako nezvládnutého.

V. Obsah správního spisu

8. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala dne 30. 3. 2021 u úřadu práce žádost o příspěvek na péči. Oznámením o poskytovateli pomoci dne 30. 3. 2021 žalobkyně sdělila, že jí je poskytována pomoc v podobě osobní asistence ze strany její zmocněnkyně; oznámením o poskytovateli pomoci dne 21. 4. 2021 žalobkyně sdělila, že je jí poskytována pomoc v podobě osobní asistence ze strany právnické osoby X.
9. Ve zjišťovacím dotazníku ze dne 29. 4. 2021 je k osobním aktivitám uvedeno, že žalobkyně čte ráda časopisy, nezvládá již vést kulturní život (divadla, výstavy), ani sportovat (běhat, hrát tenis), své osobní a úřední záležitosti zvládá s pomocí. V závěru je uvedeno, že žalobkyně má vzdáleného synovce, který žije daleko od Prahy, a dále, že je v kontaktu se

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

svými sousedy, s nimiž se osobně setkává, žije v bytě v prvním patře v domě, který není bezbariérový, ale je k dispozici výtah. Na základě dotazníku byl vypracován záznam ze sociálního šetření ze dne 29. 4. 2021, který s dotazníkem koresponduje.

10. Prvostupňový posudek (posudek LPS PSSZ ze dne 23. 8. 2021 č.j. LPS/2021/1108-P8_CSSZ), vychází z lékařské zprávy praktického lékaře, MUDr. L. Š., datum neuvedeno, a dále z laboratorního vyšetření ze dne 13. 5. 2021, echokardiologického vyšetření ze dne 10. 3. 2021 a sociálního šetření provedeného dne 29. 4. 2021 formou zjišťovacího dotazníku. Dle posudku je dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žalobkyně zapříčiněn chronickou ischemickou chorobou srdeční, dále je echokardiologicky přítomna systolická dysfunkce levé komory s lehce až středně sníženou systolickou funkcí, středně významná mitrální a trikuspidální regurgitace a středně významná klidová plicní hypertenze. Dle lékařské zprávy praktického lékaře je žalobkyně kachektická, orientována správně všemi kvalitami (dle zjišťovacího dotazníku není částečně orientována v místě), paměť a intelekt přiměřené, komunikace a řeč včetně čtení a psaní přiměřená, stoj samostatný, chůze s oporou hole. Dále je konstatováno, že informace dle zjišťovacího dotazníku o tom, že se žalobkyně neorientuje v běžných sociálních situacích a nereaguje přiměřeně, neodpovídá lékařskému nález, rovněž není v lékařském nález opodstatnění pro skutečnost, že žalobkyně nerozumí všeobecně používaným základním obrazovým symbolům a zvukovým signálům. Lékař konstatoval, že žalobkyně nezvládá tři z deseti hodnocených základních životních potřeb, a to mobilitu, péči o zdraví a péči o domácnost, dále uvedl, že mezi lékařskými nálezy a sociálním šetřením jsou rozpory, které byly podrobně rozebrány u jednotlivých potřeb. Dle výroku a odůvodnění je žalobkyně osobou, jež se podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), jde o osobu starší 18 let věku, která nezvládá tři nebo čtyři základní životní potřeby a vyžaduje každodenní pomoc, dohled a péči jiné fyzické osoby.
11. Z protokolu o seznámení se s podklady před vydáním rozhodnutí ze dne 15. 9. 2021 vyplývá, že zmocněnkyně žalobkyně nesouhlasila s posudkem o zdravotním stavu, namítala, že žalobkyně kromě uznaných bodů potřebuje pomoc druhé osoby též ve stravování, v oblasti tělesné hygieny a v oblasti osobních aktivit (některé aktivity již nezvládá vůbec – tenis, běh – jiné pouze s doprovodem – občas kulturní akce, výstava).
12. Dle vyjádření k námitkám ze dne 30. 9. 2021 posudkový lékař sdělil, že nebyly shledány důvody ke změně posudkového závěru, nebyly doloženy nové rozhodné skutečnosti či lékařské nálezy, které by změnu posudkového závěru odůvodňovaly, a proto setrvává na výroku a odůvodnění ze dne 23. 8. 2021.
13. V prvostupňovém rozhodnutí ze dne 18. 10. 2021 úřad práce odkázal na ust. § 4 odst. 1, § 8, § 9, § 11 a §13 zákona č. 108/2006 Sb., a shledal, že žalobkyně je považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I – lehká závislost, z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat 3 základní životní potřeby. Odkázal na zjišťovací dotazník a na prvostupňový posudek ze dne 23. 8. 2021, který stanovil, že žalobkyně potřebuje pomoc v oblasti mobility, péči o zdraví a péči o domácnost. Dle úřadu práce jsou v posudku vypořádány všechny rozhodné skutečnosti a splňuje i požadavek na jednoznačnost a přesvědčivost, když obsahuje náležité a

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

vyčerpávající zdůvodnění posudkových závěrů; nijak blíže závěry obsažené v posudku však neuvádí. Úřad práce dále odkázal na skutečnost, že žalobkyně podala námitky proti posudku o zdravotním stavu, tyto námitky opět nijak blíže nespecifikuje, a jen odkazuje na stručné vyjádření posudkového lékaře, dle kterého nebyly shledány důvody ke změně posudkového závěru.

14. Zmocněnkyně žalobkyně podala dne 20. 10. 2021 proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, kde sdělila, že posudkový lékař neuznáním dalších kritérií snižuje kvalitu života žalobkyně, odkázala na sociální šetření a námitky. Žalobkyně nezvládá ještě potřebu osobní aktivity, hygienu, stravování a oblékání. K nezvládání základní životní potřeby osobní aktivity odkázala na sociální šetření, žalobkyni také omezuje zhoršující se námahová dušnost spojená s onemocněním srdce a plicní hypertenzí. V závěru uvedla, že pečovatelská služba je hrazena dle počtu jednotlivých úkonů, a uznáním dalších kritérií umožní žadatelce žít v současném prostředí, což upřednostňuje před dožitím v zařízení. Skutečnost, že žije sama a nemá nikoho, kdo by s ní mohl bydlet a být jí pečující osobou nemá být na překážku při hodnocení a znemožnit žalobkyni zajištění péče pečovatelskou službou v potřebném rozsahu.
15. V odvolacím řízení byl vypracován posudek PK MPSV ke stupni závislosti žalobkyně (tj. posudek ze dne 8. 12. 2021, e.č. SZ/2021/2527-PH-6), žalobkyně ani její zmocněnkyně nebyly jednání komise přítomny, není zřejmé, zda byly pozvány, komise shledala, že zdravotnická dokumentace byla dostačující k posouzení zdravotního stavu žalobkyně. Vyšla z posudkového spisu PSSZ Praha 8 (LPS I), spisu odvolacího orgánu a ze sociálního šetření ze dne 29. 4. 2021. Komise zdůraznila, že posudkovým kritériem nemohl být samotný fyziologický úbytek schopnosti daný vysokým věkem posuzované osoby při běžné předpokládané péči o osobu daného věku, stav bylo nutno hodnotit v kontextu právě funkčního dopadu zdravotního postižení. Žalobkyně byla dle zprávy praktického lékaře orientována všemi kvalitami, kognitivní deficit nebyl zjištěn, BMI byl dle údajů praktického lékaře 17,5, žalobkyně byla schopna samostatného stoje a chůze s oporou hole, ejekční frakce levé komory byla 45 % dle zprávy kardiologa ze dne 10. 3. 2021. Komise uznala za nezvládanou oblast mobility, a to z důvodu kachexie v kombinaci s kardiálním postižením, byť ejekční frakce byla 45 %. Komise neuznala jako nezvládanou oblast orientace a komunikace, neboť dle lékařských nálezů byla žalobkyně orientována osobou, místem i časem, psychiatrickým či psychologickým vyšetřením nebyla prokázána kognitivní porucha na úrovni alespoň střední demence. Dále neuznala jako nezvládanou oblast stravování, oblékání a obouvání a oblast výkonu fyziologické potřeby. Komise uznala jako nezvládnutou oblast tělesné hygieny, oblast péče o zdraví a oblast péče o domácnost, přičemž tuto s ohledem na omezení při obstarání běžného nákupu a vykonávání běžných domácích prací. K oblasti osobních aktivit komise uvedla, že žalobkyně udržovala vztahy se sousedy, četla časopisy, přičemž nebylo zjištěno výraznější postižení na úrovni kognitivního deficitu nebo takového duševního onemocnění, které by bylo posudkově významné, nebyl zjištěn s ohledem na věk a prostředí dostatečný objektivní posudkově-medicínský korelát k nezvládání této oblasti, žalobkyně byla schopna zvládat každodenní aktivity s ohledem na věk. Komise shledala v porovnání s prvostupňovým posudkem vyšší počet nezvládaných základních životních potřeb, a to čtyř (mobilita, tělesná hygiena, péče o zdraví a péče o domácnost), nicméně jde stále o I.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

stupeň závislosti. K odvolacím námitkám uvedla, že byly vyhodnoceny ve vztahu ke zjištěnému dlouhodobě nepříznivému zdravotnímu stavu s dopadem na sebeobslužné schopnosti žalobkyně. Komise uzavřela, že dle § 8 zákona č. 108/2006 Sb., se žalobkyně považuje za osobu lehce závislou na pomoci jiné fyzické osoby.

16. Žalobkyně v rámci vyjádření se k podkladům rozhodnutí dne 22. 12. 2021 sdělila, že nezvládá oblast osobní aktivity, mezi něž patří divadlo, kino, výstavy, tenis, procházky starou Prahou. Ichs, snížená funkce LK, středně těžká plicní hypertenze s dominantní námahovou dušností jsou příčinou značného omezení chůze, únavy – po několika metrech si potřebuje sednout, často i lehnout, na kulturních akcích nevydrží sedět, přičemž odkazuje na podané odvolání a fyzickou „sešlost věkem“.
17. V napadeném rozhodnutí ze dne 4. 1. 2022 žalovaný poukázal na ust. § 9 zákona č. 108/2006 Sb., a vyhlášku č. 505/2006 Sb. (prováděcí vyhlášku). Ve smyslu § 25 odst. 1 a § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb. si vyžádal povinný podklad pro rozhodnutí o odvolání, tj. posudek o zdravotním stavu od posudkové komise MPSV ze dne 8. 12. 2021 e.č. SZ/2021/2527-PH (vizte posudek PK MPSV), z jehož obsahu v rozhodnutí rozsáhle citoval, dále poukázal na námitky žalobkyně, přičemž neshledal důvod pro vyžádání doplňujícího posouzení zdravotního stavu žalobkyně. Dle žalovaného nebylo z posudkového hlediska prokázáno, že by funkční omezení vyplývající ze zjištěného zdravotního stavu žalobkyně bránilo ve schopnostech zvládat základní životní potřebu osobní aktivity v přijatelném standardu, nebylo zjištěno výraznější postižení na úrovni kognitivního deficitu nebo takového duševního postižení, které by bylo posudkově významné, a nebyl s ohledem na věk a prostředí zjištěn dostatečný objektivní posudkově-medicínský korelát nezvládání této oblasti. Schopností zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku se rozumí každodenní aktivity podle zájmů, sociálního postavení a místních možností, uspořádání času, plánování života a obstarávání osobních záležitostí, za posudkově významné se považují jen obvyklé aktivity v porovnání s běžnou populací téhož věku, tj. nepatří sem zcela individuální zapojení, přičemž zmocněnkyní uváděné volnočasové aktivity jsou nad rámec zákonem předvídané činnosti odpovídající věku žalobkyně. Ani samotný fyziologický úbytek schopností daným vysokým věkem žalobkyně nemohl být posudkovým kritériem, stav byl hodnocen právě v kontextu funkčního dopadu zdravotního postižení, v daném věku je přiměřená potřeba pomoci zcela přirozená a není dána zdravotním postižením. Zároveň žalovaný uvedl, že posudkové lékařství je založeno na důkazech, přičemž pokud subjektivně uváděné skutečnosti nejsou podepřeny medicínskými objektivně zjištěnými fakty, nemohou být akceptovány. Shledal, že posudek je dostatečně přesvědčivý, úplný a srozumitelný, posudkové hodnocení dostatečně odůvodňuje závěr, proč žalobkyně nezvládá toliko čtyři základní životní potřeby, PK MPSV vycházela taktéž ze sociálního šetření formou zjišťovacího dotazníku. Měl za to, že posudek PK MPSV obsahuje posudkový závěr, ze kterého vyplývá posouzení zdravotního stavu žalobkyně se zřetelem k její schopnosti zvládat vymezené základní životní potřeby, toto stanovení nezávisí na volné úvaze posudkového orgánu, ale musí odpovídat posudkovým kritériím vymezeným v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, přičemž rozhodující je funkční dopad zdravotního postižení na schopnost zvládat základní životní potřeby. Uvedl, že pro účely zákona č. 108/2006 Sb. se hodnotí funkční dopady zdravotního postižení na schopnost zvládat základní životní potřeby s využitím

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

facilitujících prostředků, přičemž přijatelným standardem se rozumí zvládání příslušné základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný, obvyklý a akceptovatelný, a který umožňuje, aby potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby. Není úkolem odvolacího orgánu přezkoumávat věcnou správnost závěrů posudkové komise, neboť k tomu nemá potřebnou kvalifikaci. Nezpochybil nepříznivý zdravotní stav žalobkyně, ale posudková kritéria pro změnu stupně příspěvku na péči v daném období splněna nebyla, v případě změny zdravotního stavu je možné podat návrh na změnu výše přiznaného příspěvku na péči.

VI. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

18. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu podle ustanovení § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
19. Soud ve věci rozhodl bez jednání, protože postupoval dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s.
20. 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.*
21. 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.*
22. 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.*
23. V posuzované věci se žalobkyně oproti žalovanému domnívá, že vedle čtyř základních životních potřeb hodnocených žalovaným jako nezvládané není schopna zvládat též další základní životní potřebu, a to osobní aktivity. Žalovaný v napadeném rozhodnutí z hlediska hodnocení zdravotního stavu žalobkyně odkázal na závěry posudku PK MPSV, s tím, že sám správní orgán není kompetentní zdravotní stav žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

hodnotit. Soud se proto zaměřil na posudek PK MPSV a hodnotil jej z hlediska jeho komplexnosti a přesvědčivosti.

24. K posudkovému řízení se Nejvyšší správní soud opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích, 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).*“ (podtržení doplněno – pozn. soudu)
25. „*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.*“ (vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53).
26. Stejně tak jako správní orgán, ani soud nemůže přezkoumávat odbornou stránku posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti, nemůže tak sám o sobě posoudit, zda žalobkyni náleží příspěvek na péči a zda splňovala podmínky pro zařazení do určitého stupně závislosti. 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.
27. Městský soud v Praze v souvislosti s námitkami žalobkyně shledal, že posudek PK MPSV, který byl klíčovým podkladem napadeného rozhodnutí, shora uvedené požadavky nesplňuje, a to z následujících důvodů.
28. 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. Podrobná kritéria pro posuzování schopnosti zvládat základní životní

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

potřeby obsahuje příloha č. 1 prováděcí vyhlášky. 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. i) za schopnost zvládat základní životní potřebu osobní aktivity se považuje stav, kdy osoba je schopna 1. *navazovat kontakty a vztahy s jinými osobami, 2. plánovat a uspořádat osobní aktivity, 3. styku se společenským prostředím, 4. stanovit si a dodržet denní program, 5. vykonávat aktivity obvyklé věku a prostředí, například vzdělávání, zaměstnání, volnočasové aktivity, vyřizovat své záležitosti.*

29. Jak městský soud opakovaně vytýká posudkům PK MPSV, ani v tomto případě posudek nelze považovat za přezkoumatelný. Posudek pouze zcela obecně shrnuje podklady, ze kterých vychází (tj. posudkový spis, spis odvolacího orgánu), nejsou však specifikovány žádné konkrétní lékařské zprávy a jejich obsah, ze kterých komise čerpala, a není tedy ani uvedeno, jak komise tyto zprávy vyhodnotila. Je odkazováno na určitou zprávu praktického lékaře, není však uvedeno, o jakou zprávu se jedná a co v ní bylo uvedeno, přičemž ani v prvostupňovém posudku nebyla zpráva praktického lékaře řádně specifikována. Dále posudek obsahuje určitá souhrnná skutková zjištění ohledně zdravotního stavu žalobkyně, ale není zřejmé, z jakých jednotlivých podkladů komise tato zjištění učinila.
30. V posudku není ani komplexně uvedeno, zda a jakým způsobem komise hodnotila naplnění jednotlivých aspektů základních životních potřeb uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, takové hodnocení je přitom nezbytné, neboť jak je uvedeno výše, 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, platí, že není schopna základní životní potřebu zvládat. U hodnocení zvládání jednotlivých životních potřeb v posudku jsou však uvedeny pouze některé aspekty ve smyslu kritérií dle přílohy č. 1 vyhlášky.
31. Podle § 1 odst. 2 prováděcí vyhlášky *schopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti se hodnotí v přirozeném sociálním prostředí a s ohledem na věk fyzické osoby.*
32. Podle § 1 odst. 4 prováděcí vyhlášky *za neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké, kdy 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. Za neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje rovněž stav, kdy režim nařízený odborným lékařem poskytujícím specializované zdravotnické služby neumožňuje provádění základní životní potřeby v přijatelném standardu. Přijatelným standardem se rozumí zvládnutí 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.*

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

33. Smyslem příspěvku na péči je poskytnout finanční pomoc osobám, které jsou z důvodu jejich zdravotního stavu (tj. dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu) závislé na pomoci jiné osoby k tomu, aby mohly zvládat určité základní životní potřeby. Účelem příspěvku je tedy zajištění potřebné pomoci při aktivitách, které posuzovaná osoba není schopna zvládat sama, ale může je realizovat právě s dopomocí. Z § 1 odst. 2 prováděcí vyhlášky plyne, že schopnost zvládat základní životní potřeby se hodnotí též s ohledem na věk fyzické osoby. Z podstaty věci je zřejmé, že určité aktivity již s postupujícím věkem většina osob obvykle nemůže zvládat, a to ani s dopomocí jiné osoby, což se může týkat např. žalobkyní namítaných aktivit jako je běh nebo tenis. Je však především úkolem posudku vymezit ve smyslu kritérií dle prováděcí vyhlášky, co v případě žalobkyně znamená, že je schopna *styku se společenským prostředím* či *vykonávat aktivity obvyklé věku a prostředí, například vzdělávání, zaměstnání, volnočasové aktivity, vyřizovat své záležitosti*. Komise v této souvislosti tyto aktivity redukovala pouze na styk se sousedy a četbu časopisů, dále poukázala na nezjištěný kognitivní deficit, ze znění vyhlášky je však patrné, že základní životní potřebu osobních aktivit tento předpis vymezuje mnohem širěji. Komise se však přes námitky žalobkyně naplněním jednotlivých kritérií dle přílohy č. 1 vyhlášky v jejím konkrétním případě komplexně nezabývala.
34. Posudek MPSV se ani řádně nevypořádal se skutečnostmi vyplývajícími ze zjišťovacího dotazníku, dle kterého žalobkyně nezvládá vykonávat volnočasové aktivity jako například divadla, výstavy, nevyhodnotil, zda se jedná „o aktivity obvyklé věku a prostředí“, které by případně žalobkyně mohla i s ohledem na její zdravotní stav s dopomocí zvládat. Dále se nijak nevyjádřil k tomu, že dle zjišťovacího dotazníku žalobkyně své osobní a úřední záležitosti zvládá jen s pomocí. Soud na tomto místě též konstatuje, že ani samotný zjišťovací dotazník neobsahuje komplexní dotazy ke zvládání aktivit, které je dle přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky třeba zjišťovat k učinění závěru, zda osoba zvládá tuto základní životní potřebu.
35. Posudek MPSV dále uznal za nezvládanou oblast mobility. Není však již nijak hodnoceno, jakým způsobem nezvládání této potřeby ovlivňuje i výše uvedenou oblast osobních aktivit, když do volnočasových aktivit by bylo možné zahrnout i např. pohyb ve venkovním prostředí právě s dopomocí (procházky), dále připadá v úvahu vliv na styk se společenským prostředím či vyřizování svých záležitostí.
36. Zcela nepřezkoumatelné je v posudku PK MPSV vypořádání odvolacích námitek. Jak je uvedeno výše, odvolání obsahovalo konkrétní tvrzení týkající se zdravotního stavu žalobkyně, posudková komise však k odvolacím námitkám nezaujala v posudku žádné věcné stanovisko a zvládání základních životních potřeb vypořádala zcela obecně.
37. Z posudku PK MPSV dále vyplývá, že posudková komise rozhodovala výlučně na základě písemných podkladů, žalobkyně nebyla posudkovému jednání přítomna a nikdo ze členů komise sám žalobkyni nevyšetřoval. Přitom 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

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

vyplývá, že v dané 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. Posudková komise se k absenci vyšetření žalobkyně vyjádřila tak, že použitá dokumentace byla dostačující k posouzení v její nepřítomnosti. Nicméně, jak už bylo výše vícekrát konstatováno, práce s podklady byla provedena zcela nedostatečně a totéž se týká vedených úvah. Skutečnost, že žalobkyně nebyla komisí vyšetřena, tak k přesvědčivosti posudku nepřispívá. 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, NSS zde shledal, že žalovaný vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, když své rozhodnutí opřel o nepřesvědčivý posudek posudkové komise MPSV.

38. Ze shora uvedeného vyplývá, že posudek PK MPSV nelze z hlediska závěrů ohledně zvládání základní životní potřeby osobní aktivity považovat za dostatečný, úplný a přesvědčivý, s informacemi uvedenými ve zjišťovacím dotazníku ani s námitkami žalobkyně se komise dostatečně nevypořádala. Na základě toho soud považuje daný posudek PK MPSV za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, zároveň soud shledal, že skutkový stav, který byl podkladem posudku, vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s.).
39. Posudky MPSV jsou stěžejním podkladem pro rozhodnutí ohledně stanovení příspěvku na péči, jestliže je posudek nedostatečný, nepřesvědčivý a neobsahuje všechny nezbytné náležitosti, nemůže tyto vady správní orgán sám zhojit, protože k tomu nemá potřebnou odbornou erudici. Pokud však správní orgán z vadného posudku vyjde, trpí vadou i příslušné správní rozhodnutí, neboť není dostatečně zjištěn skutkový stav, příp. se jedná též o vadu nepřezkoumatelnosti.
40. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel z obsahu daného posudku, zhodnotil jej pouze formálně a obecně, když uvedl, že posudek PK MPSV splňuje všechny náležitosti, reálně se však nezabýval tím, zda posudek PK MPSV dostatečným způsobem přezkoumal otázku zvládání základních životní potřeby osobní aktivity u žalobkyně. Žalovaný sice uvedl, že stanovení schopnosti zvládat základní životní potřeby musí odpovídat posudkovým kritériím vymezeným v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, avšak pominul, že posudková komise takové hodnocení ve vztahu k většině aktivit neprovedla. Přisvědčit nelze ani závěru žalovaného, že komise při vypracování posudku vycházela ze sociálního šetření, neboť ani toto tvrzení s obsahem posudku nekoresponduje. Za této situace si měl žalovaný vyžádat doplnění posudku PK MPSV, což však neučinil, k námitkám podaným žalobkyní se vyjádřil pouze formálně. Tím porušil zejména ust. § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu, když 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 jak je patrné z výše uvedeného, skutkový stav nebyl v posudku PK MPSV zjištěn v dostatečném rozsahu.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

41. 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.
42. V dalším řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.), si žalovaný vyžádá od posudkové komise MPSV doplnění posudku stupně závislosti žalobkyně ze dne 8. 12. 2021. V tomto posudku komise řádně uvede, z jakých konkrétních podkladů vycházela a co bylo jejich obsahem, jaká učinila zjištění ohledně zvládání základních potřeb žalobkyně (zejm. ohledně namítané potřeby osobní aktivity) a jak tato zjištění vyhodnotila, u jednotlivých základních životních potřeb řádně a přezkoumatelně vyhodnotí naplnění kritérií uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, vypořádá se se všemi potížemi namítanými žalobkyní (včetně odvolacích námitek a vyjádření se k podkladům rozhodnutí) i se závěry vyplývajícími z konkrétních podkladů včetně zjišťovacího dotazníku (sociálního šetření); komise provede v souladu se shora uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a za splnění tam uvedených podmínek vlastní osobní vyšetření žalobkyně. V návaznosti na doplnění posudku PK MPSV žalovaný provede jeho kritické zhodnocení v tom smyslu, zda posudek PK MPSV v souladu se shora uvedenou judikaturou splňuje požadavky na úplnost, přesvědčivost a zda se náležitě vypořádává se všemi relevantními skutečnostmi a s námitkami žalobkyně, ve věci znovu rozhodne.
43. Soud v tomto řízení neprováděl dokazování lékařskou zprávou z oční kliniky ze dne 8. 3. 2022, neboť pochází z doby po vydání napadeného rozhodnutí a soud sám ani nemůže zdravotní stav žalobkyně hodnotit. K této zprávě tak přihlédne posudková komise při vypracování doplnění posudku v dalším řízení.
44. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalobkyni náklady 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 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 27. února 2023

Mgr. Kateřina Peroutková v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.