



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Petrem Sedlákem ve věci

žalobkyně: **A. P.**, nar. X,
bytem X
zastoupena **M. P.**, nar. X,
bytem X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2022, č. j. MPSV-2022/199701-921,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 7. 11. 2022, č. j. MPSV-2022/199701-921, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Úřad práce České republiky - Krajská pobočka v Brně (dále jako „Úřad práce“) rozhodl dne 13. 7. 2022, č. j. 278409/2022/BBA (dále jako „prvostupňové rozhodnutí“), v řízení zahájeném z moci úřední na základě dovršení zletilosti žalobkyně o odejmutí příspěvku na péči ode dne 1. 8. 2022, neboť opětovným posouzením nároku bylo zjištěno, že nejde o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové

rozhodnutí. Žalobkyně nyní namítá, že rozhodnutí byla vydána na základě nedostatečně zjištěného stavu. Krajský soud proto musel posoudit, zda závěry správních orgánů stojí na náležitých podkladech.

II. Skutkové okolnosti a rozhodnutí správních orgánů

2. Žalobkyně dlouhodobě trpí řadou zdravotních potíží. Správní orgány jí uznaly středně těžkou závislost na pomoci jiné osoby (stupeň II.). Kvůli dosažení zletilosti žalobkyně v roce 2022 její nárok posoudily znovu.
3. Sociální pracovník při sociálním šetření dne 31. 3. 2022 zaznamenal, že žalobkyně nevydrží jít delší vzdálenost, při nerovném terénu se drží hůlky a po schodech zábradlí, nezapojuje pravou ruku, potřebuje pomoc s organizováním času, s matkou cvičí ústní gymnastiku a procvičuje mluvnici, nenaporcuje si jídlo, jí pouze lžící, potřebuje pomoc s oblékáním a dopomoc s tělesnou hygienou, léky jí zajišťuje a podává matka, provádí Vojtovu metodu, věnuje se fyzioterapii a rehabilitačně plave, žije s rodiči a sourozencem, osobní záležitosti pro ni vyřizuje matka, stejně jako úklid a nakupování, žije v bytě 3 + 1 ve třetím patře v domě s výtahem a k lékařce chodí s rodičem. Posudkový lékař Městské správy sociálního zabezpečení Brno - město ve svém posudku ze dne 13. 5. 2022 (dále jako „první posudek“) dospěl k závěru, že žalobkyně nezvládá dvě základní životní potřeby - mobilitu a péči o domácnost. Úřad práce plně převzal závěr prvního posudku a prvostupňovým rozhodnutím rozhodl o odejmutí příspěvku na péči.
4. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala. V odvolacím řízení proběhlo nové posouzení jejího zdravotního stavu. Žalobkyni na jednání posudkové komise žalovaného (dále jako „posudková komise“) nepozvali. Posudková komise ve svém posudku ze dne 11. 10. 2022 (dále jako „druhý posudek“) došla k závěru, že žalobkyně nezvládá jednu základní životní potřebu, a to péči o domácnost. Dospěla tedy k částečně jinému závěru než první posudek - neuznala žalobkyni neschopnost zvládat základní životní potřebu - mobilitu. Žalobkyně tak stále nemá nárok na příspěvek na péči.
5. Podle posudkové komise je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně dětská mozková obrna s paretickým postižením pravostranných končetin středně těžkého stupně akcentovaná brachiálně. Dále trpí deformitou končetin, skoliózou, zadrháváním řeči, atopickým ekzémem a má inhalační a potravinové alergie a chronickou rýmu. Na zdravotní postižení je adaptovaná, je schopna se naučit využívat a používat pomocné a náhradní mechanismy. Pomoc potřebuje při fyzicky náročných úkonech v domácnosti. Podle posudkové komise neexistuje medicínský podklad, proč by žalobkyně nemohla zvládat činnosti v oblasti mobility. Odkázala na to, že není dokumentovaná těžká porucha funkce ani ztráta funkce dolních končetin bránící chůzi. Z neurologického hlediska není dokumentované těžce paretické/plegické postižení dolních končetin, z ortopedického hlediska není závažně omezena hybnost kyčelních a kolenních kloubů. S facilitátory je žalobkyně dle posudkové komise mobilní.
6. Žalovaný následně plně převzal argumentaci a závěry posudkové komise a napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl.

III. Obsah žaloby

7. Žalobkyně namítá, že žalovaný rozhodl na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalovaný rovněž neuvedl, v čem spočívá zlepšení zdravotního stavu žalobkyně a funkčního dopadu postižení na zvládání základních životních potřeb oproti hodnocení v roce 2016, při kterém bylo uznáno nezvládání pěti základních potřeb. Žalovaný zdůvodňuje své rozhodnutí tím, že podle posudku příslušné posudkové komise žalobkyně nesplňuje podmínky pro přiznání příspěvku na péči. Posudková komise tento závěr učinila, aniž by zkoumala zdravotní stav žalobkyně. Na jednání žalobkyně nebyla přizvána, posudková komise si tudíž nemohla učinit odpovídající představu o jejím zdravotním postižení a reálných možnostech při zvládání jejich základních životních potřeb. Žalobkyně ani zákonný zástupce nadto nebyli seznámeni s posudkovým závěrem.
8. Posudková komise nezohlednila výsledek sociálního šetření ze dne 31. 3. 2022. Nezhodnotila celkovou výkonnost, pohyblivost a schopnost vykonávat denní aktivity žalobkyně a uzpůsobení jejího sociálního prostředí. U žalobkyně přitom vážne souhra pravé a levé horní končetiny i jemná motorika. Žalobkyně není schopna rozevřít prsty pravé ruky a frakcionovat pohyby těmito prsty. Chybí uvolňovací fáze, v pravé ruce má křeče. Hemipareticky postižená pravá část těla působí při denních činnostech výrazné obtíže, hůře se zahřívá, napětí šijových svalů způsobuje blokaci krku a ramen, což snižuje její mobilitu a sebeobsluhu. Žalobkyně je vázána na pomoc druhé osoby.
9. Žalobkyně brojí proti výroku v části o zvládání životních potřeb mobilita, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, péče o zdraví a osobní aktivity. Mobilní je žalobkyně omezeně na rovném terénu. Na nerovném terénu chodí s oporou nebo s holí, dochází k pádům a je zvýšeně unavitelná, přestože každý den ráno za pomoci některého z rodičů cvičí Vojtovu metodu. Musí střídat polohy, trpí napětím šijových svalů. Komunikuje srozumitelně jen díky pravidelné rehabilitaci. Při tenzi, nemoci a v cizím prostředí je komunikace méně srozumitelná. Psát může jen levou rukou a delší psaní je zvýšeně namáhavé. Pravou rukou používá jen někdy k přidržení. Stravu nemůže rozdělit na menší kousky a naservírovat ji. Má rotaci předloktí, nerozevře dlaň, neroztáhne prsty, neumístí palec přidržující ruky. Nepřipraví si ani jednoduchou svačinu, nenaporcuje si stravu, jídlo nepřenesse na stůl, neotevře balenou potravinu ani nápoj. Křeče a mimovolné pohyby nemůže mysli ovládnout a promítají se do stability levé ruky. Z obdobných důvodů nezvládá ani základní životní potřebu oblékání a obouvání. Nemůže využívat ani pomůcky, trvale potřebuje pomoc s dooblékáním. U tělesné hygieny má postižení žalobkyně dopad na její schopnost ostríhat si nehty, umýt si vlasy, učesat se. Dopomoc potřebuje i s čištěním zubů, přičemž v současné době nosí rovnátka. Není schopna si sama aplikovat ani odstranit hygienické pomůcky. Omezená je též péče žalobkyně o její zdraví. Neošetří si ekzémem postižená místa na těle, nevyndá léky z blistru na léky, neotevře šroubovací plastový obal s léky. Nakonec žalobkyně není schopna vyřizovat si svoje záležitosti v rámci osobních aktivit a vzhledem ke svému postižení má v této oblasti zúžené možnosti.
10. Všechny uvedené základní životní potřeby žalobkyně nezvládá vykonávat v přijatelném standardu. Žalobkyně sice rozpozná správnost provedení základní životní potřeby, ale správné provedení je problematické. Posudková komise přitom nevzala v úvahu ani to, že zdravotní stav žalobkyně vyžaduje trvalou, nezbytnou a intenzivní rehabilitaci, což shodně dokazují lékařské zprávy.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

11. Žalovaný uvádí, že posudková komise hodnotila stav žalobkyně komplexně a vycházela ze všech doložených lékařských zpráv i ze závěrů sociálního šetření. Osobní vyšetření žalobkyně nebylo třeba. Z druhého posudku i napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se správní orgány zabývaly veškerými relevantními námitkami a důkazními návrhy žalobkyně, k čemuž žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a druhý posudek. O vydání druhého posudku žalovaný žalobkyni informoval písemností ze dne 12. 10. 2022, ve které ji též poučil o jejím právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.
12. K vyjádření žalovaného uplatnila žalobkyně repliku. Upozornila na to, že žalovaný hodnotil odkázanost její osoby jinak než Úřad práce a jinak, než byla hodnocena v minulosti, a ohradila se vůči doporučení žalovaného o mixování stravy, používání servírovacího stolku či neprovádění mytí vlasů a stříhání nehtů každý den.

V. Posouzení věci krajským soudem

a. Základní právní východiska

13. Žaloba splňuje podmínky přípustnosti. Podala ji oprávněná osoba v zákonné lhůtě. Soud při posouzení věci vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. O žalobě krajský soud rozhodl bez jednání.
14. Žaloba je důvodná.
15. Právní úpravu poskytování příspěvku na péči obsahuje zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jako „zákon o sociálních službách“) a na něj navazující vyhláška č. 505/2006 Sb. (dále jako „vyhláška“). Podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách platí, že nárok na příspěvek na péči má osoba uvedená v § 4 odst. 1 zákona o sociálních službách, která „z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8.“
16. Zákon rozlišuje čtyři stupně závislosti. Osoba starší 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby v (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 (§ 8 odst. 2 zákona o sociálních službách).
17. Jednotlivé stupně závislosti se určují podle toho, kolik tzv. základních životních potřeb člověk nezvládne bez pomoci. Těchto potřeb je celkem deset: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost (§ 9 odst. 1 zákona o sociálních službách). Příloha č. 1 k vyhlášce ke každé základní životní potřebě stanoví několik aktivit, které by měl zdravý člověk všechny zvládat.

18. Z § 2a vyhlášky vyplývá, že pokud osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, které pro schopnost zvládat základní životní potřebu vymezuje příloha č. 1 k vyhlášce, pak není schopna základní životní potřebu zvládat celkově.
19. Na základě § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách se při posuzování stupně závislosti vychází ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.
20. Posuzování závislosti na pomoci jiné fyzické osoby provádí posudkový lékař okresní správy sociálního zabezpečení a komise. Posudek je pak pro správní orgány stěžejním důkazem. Musí být jednoznačný, určitý, úplný a přesvědčivý. Tyto náležitosti splňuje, pokud se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám.
21. 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 musí poté popsat dostatečně jasně a přesně, aby nevystávaly žádné další pochybnosti (srov. např. rozsudek ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 34/2018-17).
22. Nejvyšší správní soud ve vztahu k nakládání s posudkem v řízení 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, nezbavuje je to povinnosti hodnotit provedené důkazy ve správním řízení, a tudíž i správnost posudku z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti. (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009-50, a ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009-104).
23. 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 zvládanou, musí tento závěr dostatečně a přesvědčivě odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013-32). Pokud si podklady posudku a samotný posudek odporují, přičemž posudková komise tyto rozpory neodstraní a přesvědčivě nevysvětlí, měl by si žalovaný od posudkové komise vyžádat doplnění posudku, které tyto rozpory vyjasní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

b. Aplikace uvedených východisek na případ žalobkyně

Mobilita

24. Krajský soud v první řadě dává za pravdu žalobním námitkám, kterými žalobkyně zpochybňuje závěr posudkové komise o zvládání základní životní potřeby mobilita. Posouzení v rozhodnutí žalovaného totiž odporuje záznamu ze sociálního šetření, prvostupňovému rozhodnutí i prvnímu posudku. Rozdílné hodnocení komise není jednoznačné a jasné odůvodněné. Ani podložené.

25. Za schopnost mobility považuje vyhláška stav, ve kterém je osoba schopna (1) vstávání a usedání, (2) stoje, (3) zaujímání a měnění polohy, (4) pohybování se chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním zastávkami, v bytě a běžném terénu v dosahu alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, (5) otevírání a zavírání dveří, (6) chůze po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů, (7) nastupování a vystupování z dopravních prostředků včetně bariérových a jejich používání.
26. Ze záznamu ze sociálního šetření vyplývá, že se žalobkyně při chůzi po nerovném povrchu drží hůlky, zakopává, má problém s rovnováhou, nevydrží delší vzdálenosti. Při chůzi po schodech se drží zábradlí, nepoužívá pravou ruku. Jízdy MHD, vstávání a usedání a změny polohy je schopna. První posudek nezvládání mobility uznal. Odkázal na sociální šetření a dokladovanou dětskou mozkovou obrnu s pravostrannou hemiparetickou formou středně těžkého stupně akcentovanou brachiálně. V zjevném kontrastu proti tomu posudková komise neshledala medicínský podklad pro závěr o neschopnosti žalobkyně zvládat základní životní potřebu mobilita. Jako vysvětlení uvádí, že dolní končetiny žalobkyně neztratily svoji funkci, není dokumentována těžká porucha funkce ani ztráta funkce dolních končetin bránící chůzi. S facilitátory je dle posudkové komise žalobkyně mobilní, mimo jiné je schopna zvládat chůzi v dosahu alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, i chůzi po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů.
27. Toto vysvětlení nepovažuje krajský soud za úplné, dostatečné ani přesvědčivé. Je příliš obecné a nevypovídá v potřebné míře konkrétnosti výše popsané rozpory v podkladech. Žalobkyně trpí pravostranně hemiparetickou formou středně těžkého stupně dětské mozkové obrny akcentovanou brachiálně. Ze sociálního šetření vyplývá, že žalobkyně má problémy s rovnováhou, při nerovném povrchu se přidržuje hůlky, zakopává, zadýchává se, trpí blokáci ramen a krku, nevydrží delší vzdálenosti. S přidržením zábradlí zvládá schody. Tyto skutečnosti vyvolávají pochyby o zvládání základní životní potřeby mobility. V takovém případě je obzvláště důležité, aby posudková komise v posudku objasnila, proč přesně shledala, že žalobkyně zvládne vykonávat jednotlivé aktivity v rámci této základní životní potřeby. Řádné odůvodnění však v posudku nebo alespoň v napadeném rozhodnutí chybí. Pouhé obecné konstatování posudkové komise, že není medicínský důvod, proč by žalobkyně tuto potřebu neměla zvládat, a že není dokumentována těžká porucha funkce ani ztráta funkce dolních končetin bránící chůzi, není dostatečné. Tvrzení posudkové komise, že žalobkyně ujde alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, není blíže vysvětleno, přestože ze sociálního šetření a prvního posudku vyplývá opak.
28. Odůvodnění v potřebné míře nevysvětluje, proč se posudková komise od závěrů prvního posudku a sociálního šetření odchylovala. Podklady druhého posudku a samotný druhý posudek si odporují a posudková komise tyto rozpory přesvědčivě nezdůvodnila. Žalovaný pochybil, jestliže si od posudkové komise nevyžádal doplnění posudku s cílem vyjasnit tyto rozpory. Protože tak žalovaný neučinil a vycházel z podkladů, které jsou neúplné a nepřesvědčivé, nedostatečně zjistil skutkový stav a zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

Stravování

29. Taktéž co se týče zvládání základní životní potřeby stravování přisvědčil krajský soud žalobkyni. Za schopnost zvládat stravování považuje vyhláška stavy, ve kterých je osoba 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 a (7) přemístit nápoj a stravu na místo konzumace.

30. Ze záznamu ze sociálního šetření vyplývá, že celkově stravu připraví, přinese a naporcuje matka nebo sestra. Žalobkyně si stravu nepřinese, nenaporcuje, neukrojí a neohřeje. Je částečně schopna si nalít nápoj, napije se a nají se lžící levou rukou, stravu má jednoduchou. První posudek nezvládání stravování neuznal, neboť žalobkyně má přiměřené duševní kompetence, je schopna si stravu a nápoj vybrat, dodržet stravovací a pitný režim, bez pomoci se nají lžící, sama se napije, je schopna si lžící běžnou stravu naporcovat (tuhou stravu lze upravit ve fázi přípravy mletím, mixováním atd.), úchop levé ruky má zachován, je schopna dát si na talíř jednoduchou hotovou stravu či potravinu. Přemístění stravy a nápoje na místo konzumace je možno realizovat nejen přenášením, ale i posouváním či převážením na pojízdném servírovacím stolku.
31. Druhý posudek nezvládání stravování neuznal z obdobných důvodů jako první posudek. Posudková komise poukázala na neprokázání anatomické či funkční ztráty obou horních končetin, nebo anatomické ztráty podstatných částí obou horních končetin s nemožností využít k uchopení věcí protézu, praktická nebo úplná nevidomost obou očí, ani těžké duševní poruchy.
32. Ani toto vysvětlení neshledal krajský soud úplným, dostatečným ani přesvědčivým. Považuje jej opět za příliš obecné. Posudková komise zvládání stravování odvodila z neprokázání výše nastíněných postižení. To však nevypovídá o tom, jak je žalobkyně schopna plnit aktivity rozhodné pro tuto základní životní potřebu, především jak je podle posudkové komise schopna naporcovat a přemístit stravu. Ze sociálního šetření vyplynulo, že žalobkyně stravu nenaporcuje. Taktéž z něj vyplynulo, že jí pouze lžící. Posudková komise pouze uvedla, že je žalobkyně schopna stravu naporcovat, aniž by bylo zřejmé, jak k tomuto závěru došla. Ani duševní kompetence žalobkyně, která ostatně není sporná, k takovému závěru nevede, není-li této aktivity fyzicky schopna. Taktéž vzhledem k věku žalobkyně by navíc krajský soud očekával, že posudková komise výslovně zhodnotí přijatelnost standardu způsobu stravování, kterého je žalobkyně schopna.
33. Dále je obecně vzato jistě možné přemísťovat stravu a nápoje na místo konzumace kromě přenášení taktéž posouváním nebo převezením na servírovacím stolku. Nijak to však nevypovídá o tom, zda je to možné i v konkrétní situaci žalobkyně. Žalobkyně v odvolání namítala, že talíř s tekutou potravinou (např. polévkou) za pomoci jedné ruky nedokáže přemístit. Doporučení použití servírovacího stolku soud nepovažuje za dostatečné odůvodnění zvládání přemísťování stravy. Nevyplyvá z něj, zda je žalobkyně fyzicky schopna jej reálně využít, především přemístit potraviny na a ze servírovacího stolku.
34. Na základě sociálního šetření, z jehož výsledku se má při posuzování stupně závislosti osoby vycházet (srov. § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách), vyvstává pochybnost o schopnosti žalobkyně stravu naporcovat a přemístit. V takovém případě se posudková komise měla zabývat zvládáním těchto aktivit a dostatečně zdůvodnit, proč je považuje za zvládané, což však neučinila. Také k této části druhého posudku si tak žalovaný měl vyžádat jeho doplnění, a to i s ohledem na to, že žalobkyně v odvolání namítala, že není schopna si stravu naporcovat a konzumovat jako zdravá populace a že talíř s tekutou potravinou za pomoci jedné ruky nedokáže přemístit.

Oblékání a obouvání

35. Obdobně krajský soud přisvědčil žalobkyni v otázce posouzení základní životní potřeby oblékání a obouvání. Podle vyhlášky se za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu považuje stav, kdy je osoba schopna (1) vybrat si oblečení a obutí přiměřené okolnostem, (2) rozeznat rub a líc oblečení a správně je vrstvit, (3) oblékat se a obouvat se, (4) svlékat se a zouvat se, (5) manipulovat s oblečením v souvislosti s denním režimem.
36. V záznamu ze sociálního šetření je uvedeno, že žalobkyně není schopna se samostatně obléknout, manipulaci s oblečením v souvislosti s denním režimem částečně zvládá a ošacení připravuje matka, která také dopomáhá s dooblékáním, zapínáním a zavazováním. První posudek nezvládání této základní životní potřeby neuznal, neboť není dokladováno těžké postižení funkce obou horních končetin a žalobkyně je schopna se s pomocí kompenzačních pomůcek převléknout do jednoduchého oděvu a přezout nazouvací obuv. Druhý posudek taktéž neuznal nezvládání této základní životní potřeby, a to s odkazem na neprokázání anatomických nebo funkčních ztrát obou horních končetin s nemožností využít protézu, ani onemocnění páteře s celkovým ztuhnutím a omezením exkurzí hrudníku, ani praktické nebo úplné nevidomosti obou očí, ani těžké duševní poruchy. Zavazování tkaniček, zipů a knoflíků nebylo pro posudkovou komisi posudkově rozhodné, což převzal také žalovaný do napadeného rozhodnutí. O věcném vypořádání skutečností, které k oblékání a obouvání uvádí sociální šetření, opět nemůže být řeč. Žalovaný nijak nereagoval na odvolací námitku žalobkyně, že v zimě není schopna oblečení bez dopomoci vrstvit. Z napadeného rozhodnutí ani jeho podkladů nevyplývá, jakým způsobem by žalobkyně měla používat pomůcky k oblékání, když má vzhledem ke své diagnóze omezenou hybnost v pravé části těla. Napadeným rozhodnutím i druhým posudkem se protkávají závěry o neprokázání těžkého postižení funkce obou horních končetin. Úvaha o funkčních dopadech konkrétního postižení žalobkyně však absentují. Výčet postižení, kterými žalobkyně netrpí, nelze považovat za dostatečné odůvodnění.

Tělesná hygiena

37. Podle vyhlášky se za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu považuje stav, kdy osoba je schopna (1) použít hygienické zařízení, (2) dodržovat tělesnou hygienu, mýt si a osušovat si jednotlivé části těla, (3) provádět celkovou hygienu, (4) česat se, provádět ústní hygienu, holit se. V případě této potřeby není soud s ohledem na diagnózu žalobkyně přesvědčen o tom, že žalobkyně jednotlivé aktivity zvládá v obvyklém, resp. přijatelném standardu. Není zpochybňováno, že žalobkyně některé úkony zvládne. Pochybnost však vyvstává především ve vztahu k úkonům v rámci aktivity 4 a jejich prováděním v přijatelném standardu. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak žalovaný hodnotil odvolací námitku žalobkyně, že potřebuje pomoc s mytím vlasů, s ošetřením těla po koupeli a holením. Pouze stručně uvedl, že je žalobkyně schopna se umýt u umyvadla, manipulovat s baterií, připravit si lázeň, učesat se nebo pečovat o ústní hygienu za pomoci různých pomůcek jako přidržovacích madel a že péče o nehty není posudkově rozhodná (s. 10 napadeného rozhodnutí). To nelze považovat za dostatečné odůvodnění. Neobsahoval-li druhý posudek dostatečné informace k závěru o (ne)zvládání této životní potřeby a možnosti žalovaného reagovat na odvolací námitky, měl si vyžádat jeho doplnění.

Péče o zdraví

38. Obdobné nedostatky shledává krajský soud také u péče o zdraví. Podle vyhlášky osoba zvládá tuto životní potřebu, je-li schopna (1) dodržovat stanovený léčebný režim, (2) provádět stanovené preventivní, léčebné a léčebně rehabilitační a ošetrovatelské postupy a opatření a používat k tomu potřebné léky nebo pomůcky, a (3) rozpoznat zdravotní problém a v případě potřeby vyhledat nebo přivolat pomoc.
39. V záznamu ze sociálního šetření je shrnuto, že žalobkyně užívá tablety, které jí přinese a nadávkuje matka, za doprovodu matky dochází k lékaři, denně s matkou cvičí Vojtovu metodu a je schopná rozpoznat a informovat o zdravotních potížích. První posudek neuznal nezvládání péče o zdraví, neboť není dokladována pravidelná medikace z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, při chystání léků lze využít dávkovač a žalobkyně je schopna provádět stanovené rehabilitační postupy bez pomoci druhé osoby, což vyplývá z duševní kompetence přiměřené věku a dosažení plnoletosti. Druhý posudek nezvládání péče o zdraví taktéž neuznal. Žalobkyně je dle něj plně orientovaná, duševně kompetentní, nemá přítomnou poruchu zraku, je schopna dodržet doporučení lékařů i rozpoznat a aplikovat léky tak, že např. s dávkovačem léků je zvládne brát i pravidelně. Navíc dle posudkové komise nebyla prokázána ztráta úchopové schopnosti obou rukou, těžká porucha funkce nosného a pohybového ústrojí, ani praktická nebo úplná nevidomost obou očí, ani těžká duševní porucha.
40. Co se týče užívání léků, má krajský soud za to, že oba posudky obsahují dostatečné posouzení schopnosti žalobkyně. Uvádí, že je schopna léky rozeznat i užít, což žalobkyně ani nezpochybňuje. Žalobkyní namítaná neschopnost vyndat léky z blistru či otevřít šroubovací plastový obal s léky může být vyřešena právě doporučeným dávkovačem léků. Žalovanému navíc ani nelze vyčítat, že v napadeném rozhodnutí nereagoval na tvrzení žalobkyně stran péče o zdraví, neboť k této základní životní potřebě nemířila žádná odvolací námitka. V druhém posudku však absentuje jakákoli úvaha o nutnosti každodenní aktivace centrální nervové soustavy Vojtovou metodou a jejím funkčním dopadu na život žalobkyně, přestože ze sociálního šetření vyplynulo, že s matkou cvičí denně Vojtovou metodou a k praktickému lékaři dochází jen za doprovodu matky. Z druhého posudku nelze vyčíst, na základě čeho posudková komise došla k závěru, že pomoc matky s těmito úkony je poskytována nad rámec potřeby vyplývající z dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Obdobně není v péči o zdraví zohledněna ani péče o atopický ekzém, přestože je zařazen v souhrnu diagnóz. Není ani jasné, z čeho posudková komise odvodila, že žalobkyně má aktuálně kůži čistou (viz s. 4 druhého posudku), a to zvláště s ohledem na to, že žalobkyně nebyla přítomna jednání posudkové komise. K tomu žalobkyně doložila lékařskou zprávu z dermatovenerologické ambulance ze dne 10. 10. 2022, která nebyla podkladem pro druhý posudek. Vzhledem k výše vyřčeným závěrům se jí bude posudková komise zabývat při doplnění posudku a posoudí její relevanci v případě žalobkyně, stejně jako se bude zabývat případnou nutností každodenního cvičení s doprovodem.
41. Posuzovaný zdravotní stav musí posudek popisovat dostatečně jasně a přesně, aby nevyvstaly žádné pochybnosti. Žalovaný měl k chybějícím a nepřesně formulovaným náležitostem posudku vyžadovat doplnění druhého posudku, neboť v něm absentují úvahy o tom, zda je žalobkyně schopna provádět stanovené preventivní, léčebné a léčebně rehabilitační a ošetrovatelské postupy bez pomoci matky, resp. zda je nutné, aby je vůbec prováděla.

Osobní aktivity

42. Podle vyhlášky osoba zvládá tuto životní potřebu, je-li 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.
43. Záznam ze sociálního šetření uvádí, že osobní záležitosti vyřizuje matka. První posudek neuznal nezvládání této základní životní potřeby s odkazem na plnoletost žalobkyně, zachovanou pracovní schopnost a schopnost si plánovat a uspořádat osobní aktivity. Taktéž poukázal na to, že se žalobkyně vzdělává a vykonává aktivity obvyklé věku. Vyřizování osobních záležitostí zajišťuje matka. Druhý posudek pak pouze definoval neschopnost provádět osobní aktivity a uzavřel, že stav duševních a smyslových schopností je v tomto smyslu u žalobkyně přiměřený věku.
44. Žalobkyně uvádí, že není schopna vyřizovat si své záležitosti, neboť má v důsledku svého onemocnění zúžené možnosti vzhledem k částečně ochrnutým svalům v obličeji a zvýšené unavitelnosti. Významnou bariéru dle ní představuje též tenze, nemoc či cizí prostředí, neboť v takových situacích je její komunikace méně srozumitelná.
45. Z druhého posudku není možné odvodit, zda žalobkyně zvládá osobní aktivity. Posudková komise pouze definovala, co se myslí neschopností provádět osobní aktivity, co je posudkově významné a co se rozumí vyřizováním svých záležitostí. Uvedené definice však již neaplikovala na případ žalobkyně. Z druhého posudku se tak krajský soud nedozvěděl, na základě čeho došla posudková komise k závěru, že žalobkyně zvládá tuto základní životní potřebu, resp. z čeho a proč plyne zvládání všech dílčích aktivit spadajících pod osobní aktivity. Není ani jasné, na základě jakých skutečností a úvah k takovému závěru dospěl žalovaný.
46. Žalobkyně v této části žaloby odkazuje na lékařskou fyzioterapeutickou zprávu ze dne 23. 12. 2022. Byla vydána až po napadeném rozhodnutí, a proto ani nemohla být jeho podkladem. Její relevantnost posoudí posudková komise při doplnění posudku v novém řízení.

Dílčí shrnutí

47. Posudková komise ve svých posudcích řádně nezhodnotila všechny závěry vyplývající z vyšetření žalobkyně a výsledků sociálního šetření, přestože se jedná o podklady, z nichž má podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách vycházet. Krajský soud nepovažuje druhý posudek za úplný a přesvědčivý. Pokud žalovaný z takového posudku vycházel, nedostatečně zjistil skutkový stav.
48. Krajský soud netvrdí, že žalobkyně skutečně nezvládá životní potřeby, které žalovaný a posudková komise uznali za zvládané. Způsob, jakým žalovaný a posudková komise pojali své rozhodnutí a posudek, ovšem nenasvědčuje tomu, že by své závěry měli dostatečně podložené a odůvodněné. Neplynou z nich jasné, konkrétní a přesvědčivé důvody, pro které neuznali nárok žalobkyně na příspěvek na péči. Navíc jsou mezi některými podklady rozpory. Žalovaný a posudková komise proto budou muset přistoupit k novému posouzení věci a vytýkaných vad se v novém rozhodnutí, resp. posudku vyvarovat.

Další námitky žalobkyně

49. Z námitek směřovaných proti neuznání konkrétních základních životních potřeb se krajský soud naopak neztotožnil s námitkou žalobkyně, že nezvládá v přijatelném standardu komunikovat. Podle vyhlášky osoba zvládá tuto životní potřebu, je-li 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. Mezi sociálním šetřením a prvním i druhým posudkem nejsou viditelné žádné rozpory. Shodně dochází k závěru, že žalobkyně tuto základní životní potřebu zvládá, byť s nutností provádění ústní gymnastiky. Odůvodnění druhého posudku, že z doložené dokumentace vyplývá, že je žalobkyně schopna se dorozumět a porozumět mluvenou srozumitelnou řečí a neztratila schopnost psát, tak považuje krajský soud za dostatečné a podložené.
50. Žalobkyně dále upozorňuje, že napadené rozhodnutí nevysvětluje rozdíl oproti posouzení ze dne 20. 7. 2016, přestože u žalobkyně přetrvává dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Ve spise je založeno rozhodnutí Úřadu práce ze dne 5. 9. 2016, č. j. 305627/2016/BBA, kterým bylo rozhodnuto o poskytování příspěvku v původní výši, neboť žalobkyně není schopna zvládat pět posuzovaných základních životních potřeb. Dlouhodobost nepříznivého zdravotního stavu a jeho funkční dopad na schopnost zvládat základní životní potřeby je podmínka pro uznání závislosti na pomoci jiné osoby. Nové posouzení bylo provedeno z důvodu dovršení zletilosti žalobkyně. Posudková komise ani žalovaný nepopírají dlouhodobý nepříznivý stav žalobkyně. Žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí neuznal nárok žalobkyně na příspěvek na péči. Ne proto, že by sporoval, že je žalobkyně dlouhodobě nemocná, ale proto, že se nedomnívá, že tato nemoc ovlivňuje její schopnost vykonávat dané aktivity. Konkrétně ve vztahu k roku 2016 posudková komise uvedla, že v něm lze zohlednit náročnější výchovu a nácvik dovedností u nezletilých. Vlivem příznivého biopsychologického vývoje je dle posudkové komise žalobkyně s využitím nacvičených pomocných a náhradních mechanismů jednoduché stereotypně opakující se úkony základních životních potřeb (mimo uznané) schopna zvládat (s. 6 druhého posudku). Tento závěr žalovaný převzal do napadeného rozhodnutí. Také vzhledem k tomu, že nové posouzení bylo provedeno z důvodu dovršení zletilosti žalobkyně (srov. § 14a odst. 2 zákona o sociálních službách), nemůže krajský soud přisvědčit žalobkyni, že by žalovaný rozdíl oproti stavu v roce 2016 nevysvětlil.
51. Žalobkyně dále namítá, že posudková komise si nemohla učinit představu o jejím zdravotním postižení a jejích reálných možnostech, neboť ji nepřizvala k jednání. Posudková komise shledala, že má dostatečně doloženou zdravotní dokumentaci pro vypracování druhého posudku i bez osobní účasti žalobkyně u jednání. K osobnímu vyšetření posuzované osoby Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně vyslovil, že toto vyšetření by mělo být pravidlem, od kterého se lze odchýlit pouze tehdy, je-li možno vypracovat jednoznačný, úplný a přesvědčivý posudek pouze na základě písemných podkladů. Případný odklon od tohoto pravidla musí být náležitě odůvodněn (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 6 Ads 100/2022-30, a tam odkazovaná judikatura). Vzhledem k výše vyřčenému názoru o neúplnosti a nepřesvědčivosti druhého posudku se krajský soud touto námitkou žalobkyně nezabýval. Bude na posudkové komisi,

aby opětovně posoudila, zda považuje za vhodné žalobkyni přizvat k jednání, či nikoli, a svůj závěr odůvodnila. Pokud dojde k závěru, že osobní přítomnost žalobkyně není potřebná, musí jasně vysvětlit, z jakého důvodu tomu tak je.

52. K tomu žalobkyně dodává, že s posudkovým závěrem nebyla ona ani její zákonný zástupce seznámena. Jak naznačuje žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, žalobkyni bylo doručeno vyrozumění o pokračování v řízení a o právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, které převzala zástupkyně žalobkyně dne 21. 10. 2022 (viz doručenko založená ve správním spise). Je v něm mimo jiné uvedeno, že novým podkladem je druhý posudek, ze kterého vyplývá, že žalobkyně není považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby. O posudkovém závěru tak zástupkyně žalobkyně byla informována. Tato námitka je nedůvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

53. Jak plyne z výše uvedeného, rozhodnutí žalovaného je v kritizovaných částech nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a chybí mu dostatečně zjištěný skutkový základ ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního. Krajský soud ho proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního). V dalším řízení váže žalovaného právní názor krajského soudu (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).
54. Žalobkyni vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žádné však neuplatnila, a proto jí krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 31. července 2023

Petr Sedlák, v. r.
samosoudce

