



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl samosoudkyní JUDr. Kateřinou Štěpánovou, Ph.D., ve věci

žalobkyně: A. D.

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2022, sp. zn. SZ/MPSV-2022/125556-923, č. j. MPSV-2022/200885-923, o příspěvku na péči

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky ze dne 10. 11. 2022, sp. zn. SZ/MPSV-2022/125556-923, č. j. MPSV-2022/200885-923, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Specifikace věci

1. Žalobkyně se domáhá zrušení v záhlaví specifikovaného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo na podkladě jejího odvolání změněno rozhodnutí Úřadu

Shodu s prvopisem potvrzuje

práce České republiky – krajské pobočky v Ostravě ze dne 7. 6. 2022, č.j. 322844/2022/OOI (dále též jen „správní orgán prvního stupně“ a „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byl žalobkyni dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o sociálních službách“) přiznán příspěvek na péči ve výši 880 Kč měsíčně počínaje lednem 2022. Napadeným rozhodnutím nebyl žalobkyni příspěvek na péči přiznán.

II. Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

2. Žalobkyně požádala o příspěvek na péči v měsíci lednu 2022; k žádosti doložila mj. smlouvu o poskytování pomoci, podle níž je jí jako uživateli pomoci asistentem poskytováno následující: „obstarávání nákupů“; „pomoc při koupání“; „doprovod k lékaři“; „pomoc s vyplňováním formulářů“; „pomoc s oblékáním – boty“; „velký úklid“.
3. Dne 25. 2. 2022 bylo provedeno sociální šetření, o němž byl sepsán záznam, z něhož se podává, že žalobkyně je onkologickým pacientem – po operaci žaludku, má astma, potíže s mobilitou. Mimo přirozené prostředí se pohybuje pouze za doprovodu druhé osoby, chodí za pomoci chodítka či dvou francouzských holí, má potíže s chůzí po schodech, dohlíží na ni pečující osoba. Sama provede osobní hygienu, do vany a z vany jí pomáhá pečující osoba, je schopna se sama osprchovat, sama dojde vykonat fyziologickou potřebu, na noc používá plenkové kalhotky. Snídani a večeři si zvládne sama připravit, je schopna si nakrájet pečivo, namazat je. Obědy dováží pečující osoba, žadatelka se sama nají, napije. Oblečení si připraví sama, je schopna se pomalu obléci, potíže má s ohýbáním těla, po operaci žaludku má bolesti, obouvá se vsedě za pomoci lžice. Léky si připravuje a užívá sama. Při šetření se jevila orientovaná všemi směry, rozuměla sdělovaným informacím, adekvátně odpovídala na otázky, byla schopna se podepsat. Má dvě děti, s nimiž se nestýká. V pěstounské péči má mladistvého vnuka, s nímž je v každodenním kontaktu. Sleduje TV, dle stavu chodí s pečující osobou na krátké procházky, je schopna navazovat sociální kontakty. Je požívatelkou starobního důchodu. Nevládá úkony spojené s chodem domácnosti. Bydlí v prvním patře panelového domu, u vstupu do bytu se nachází výtah, v bytě jsou odstraněny prahy. Lokalita je dobře obsluhována.
4. Dne 16. 3. 2022 byl vypracován posudek lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“) Ostrava, podle něhož je žalobkyně osobou starší 18 let věku, která se podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách, považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I. (lehká závislost). Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc při zvládání tří základních životních potřeb, a to: „mobilita“, „péče o domácnost“ a „osobní aktivity“.
5. V návaznosti na nesouhlas žalobkyně s posudkovými záběry a doložení dalších lékařských zpráv byl její zdravotní stav opětovně posouzen dne 4. 5. 2022 lékařskou OSSZ Ostrava se závěrem, že doložené nálezy nepřinesly nově posudkově významné skutečnosti; posuzující lékařka setrvala na svém posudkovém závěru z března 2022.
6. Na podkladě výše citovaného posudku vydal správní orgán prvního stupně dne 7. 6. 2022 rozhodnutí, jímž žalobkyni od ledna 2022 přiznal příspěvek na péči ve výši 880 Kč měsíčně.

7. Prvostupňové rozhodnutí žalobkyně napadla odvoláním, v němž namítla, že by krom uznaných oblastí („mobilita“, „péče o domácnost“ a „osobní aktivity“) měla být uznána závislou na pomoci jiné osoby i v těchto oblastech: „orientace“ (má problémy se sluchem, musí odezírat ze rtů; má problémy i se zrakem, přičemž plánovaná operace očí byla kvůli rakovině žaludku odložena; má zelený zákal; problémy s pamětí); „komunikace“ (potřebuje pomoc při psaní a vysvětlení obsahu zpráv); „stravování“ (potřebuje pomoc s dodržováním konzumace stravy v obvyklém denním režimu; nezvládá sama uvařit; jídlo je jí doneseno a servírováno); „tělesná hygiena“ (potřebuje pomoc při vstupu a výstupu z vany); „výkon fyziologické potřeby“ (používá na noc a při delších časových úsecích pleny).
8. Žalovaný zadal posudkové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky (dále též jen „PK MPSV“) Ostrava zpracování posudku, jež ve svém zhodnocení ze dne 26. 8. 2022 odlišně oproti lékaři OSSZ neuznala jako samostatně nezvládanou oblast „osobních aktivit“ s tím, že žalobkyně je schopna za sebe jednat, své záležitosti si vyřídit, osobně pečuje o nezletilého vnuka, kterého má v pěstounské péči; návštěva lékaře není základní životní aktivitou. Komise dodala, že žalobkyně vidí, slyší, není důvod, aby potřebovala pomoc při psaní. Je schopna chůze s oporou, nemá obrny končetin. Používá opěrné pomůcky pro páteřní obrnu a artrózu kolena. Absolvovala pět tříd základní školy, je schopna komunikace, sdělení rozumí. Je schopna sama připravit stravu (snídaně, večeře), obědy jsou přiváženy, sama se nají. Je schopna se sprchovat ve vaně, nejsou doložena madla či sedák. Na noc používá pleny; vzhledem k tomu, že je schopna se sama oblékat, není důvod, aby si nenavlékla plenkové kalhotky, přes den použije sama WC. Není zdravotní důvod, aby nezvládala základní potřeby orientace, komunikace, stravování, tělesná hygiena výkon fyziologické potřeby, osobní aktivity. Za nezvládnutou byly uznány tedy toliko aktivity: „mobilita“ a „péče o domácnost“. Žalobkyně nebyla jednání posudkové komise osobně přítomna.
9. K žádosti žalovaného o řádné zdůvodnění („sporných“) základních životních potřeb: „orientace“, „komunikace“, „tělesná hygiena“ a „stravování“, a to prostřednictvím vymezených dílčích aktivit, zpravovala PK MPSV Ostrava dne 5. 10. 2022 doplňující posudek ke svému posudku ze dne 26. 8. 2022. Žalobkyně nebyla jednání posudkové komise osobně přítomna. Posudková komise setrvala na svých závěrech ze srpna 2022, tedy hodnotila odlišně od lékaře OSSZ, přičemž u žalobkyně shledala nezvládnutými toliko dvě základní životní potřeby, a to „mobilitu“ a „péči o domácnost“. K námitkám v odvolání dodala takto:
- „orientace“: při sociálním šetření byla žalobkyně orientovaná, komunikovala, byla schopna se podepsat, má v pěstounské péči mladistvého vnuka; dle zdravotnické dokumentace je celková orientace zachována, není dokumentována závažná mentální retardace, závažná demence, nevidomost či těžká slabozrakost; není dána hluchota či těžká nedoslýchavost. Není závažné psychotické postižení se sociální desintegrací, závažný kognitivní deficit. Není zřejmá trvalá desorientace dle požadovaných posudkových kritérií;
 - „komunikace“: při sociálním šetření byla schopna komunikace, sdělení rozumí, byla schopna se podepsat, má v pěstounské péči vnuka, s nímž je v denně v kontaktu; dle zdravotnické dokumentace u žalobkyně není dána faktická porucha ani narušena fonace, těžká porucha artikulace, není zaznamenáno významné tangování v řečovém projevu. Z klinického hlediska není dále obrna vratných nervů, tracheostomie, kanylace s poruchami fonace apod. nejde též o střední či těžkou mentální retardaci

nebo demenci či jiné těžké psychické postižení. Není ztráta verbální či nonverbální komunikace, funkční ztráta obou horních končetin, nevidomost či těžká slabozrakost, i přes korekční kompenzační pomůcky, taktéž ani hluchota či těžká nedoslýchavost přes kompenzaci sluchadly;

- „stravování“: dle sociálního šetření si sama připraví stravu, obědy jsou jí dováženy napije se i nají se sama; k věci komise doplnila, že není funkční ztráta rukou, nevidomost, závažná demence se sociální desintegrací. Přenos stravy lze zajistit například servírovacím stolem či konzumací na místě přípravy jídla. Vaření a dovoz jídla, stejně jako nákup je zohledněn v rámci základní životní potřeby péče o domácnost;
- „tělesná hygiena“: dle sociálního šetření je schopna se sama osprchovat ve vaně, nejsou doložena madla ani sedák na vanu. K věci komise doplnila, že není funkční či amputační ztráta rukou, není nevidomost, závažná demence se sociální desintegrací. Posuzuje se funkční či anatomická ztráta horních končetin s nemožností úchopu, závažný defekt kognice, nevidomost či těžká slabozrakost, sociální desintegrace. Hygienu je schopna žalobkyně zvládat s použitím předmětů denní potřeby nebo s využitím zdravotnických prostředků (např. sedačka ve vaně, madla, protiskluzná podložka). Za neschopnost hygieny se nepovažuje eventuelně preventivní přítomnost druhé osoby z důvodu posílení jistoty a vyloučení případného rizika pádů u seniorů. Pokud je u osoby pohybují se o dvou francouzských holích se zhoršenou mobilitou zachována schopnost měnit pozice těla, například ze sedu do stoje, nebo přeseďávat z místa na místo, má zachovalou schopnost úchopu a přidržování se, dosáhne na potřebné věci (baterie, mýdlo), existuje předpoklad, že svede celkovou hygienu v rámci sprchového koutu a s příslušným facilitátorem, pokud není významná porucha manipulačních schopností.

10. Žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím dne 10. 11. 2022, v němž zrekapituloval dosavadní průběh řízení a závěry PK MPSV Ostrava. Závěry posudkové komise považoval za úplné a přesvědčivé, přičemž z posudku je zřejmé, z čeho komise vycházela a jak podklady a zjištěné skutečnosti hodnotila.

III. Obsah žaloby

11. Žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 9. 12. 2022 žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nesprávné a domáhá se jeho zrušení.
12. Je přesvědčena, že žalovaný, resp. PK MPSV Ostrava, nedostatečně odůvodnili, proč se odchýlili od závěrů prvostupňového rozhodnutí, a to v její neprospěch.
13. Rovněž nesouhlasí s hodnocením jednotlivých základních životních potřeb, jak je provedl žalovaný, resp. PK MPSV. Pro to, aby byla jednotlivá životní potřeba uznána za zvládnutou, zdůrazňuje žalobkyně, je potřeba, aby posuzovaná osoba zvládla všechna kritéria vymezená v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyně vznáší konkrétní námitky k posouzení zvládání jednotlivých, neuznaných (dále v textu i „sporných“) základních životních potřeb, tj. „orientace“, „komunikace“, „výkon fyziologické potřeby“, „stravování“ a „hygiena“. Dokládá též novou lékařskou zprávu, o níž má za to, že přináší nové posudkové významné skutečnosti.

14. Závěrem se poukazem na § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) domnívá, že žalovaný nemohl změnit prvostupňové v její neprospěch.

IV. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný po podrobné rekapitulaci dosavadního řízení sdělil, že nemá pochybnosti o odborném posouzení zdravotního stavu žalobkyně. Dle žalovaného jsou v souzené věci posudky adekvátním podkladem pro rozhodnutí. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

V. Posouzení věci krajským soudem

16. Krajský soud shledal žalobu přípustnou, podanou oprávněnou osobou [§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a včasnou (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). V přezkumném řízení soudním je soud povinen zkoumat, zda vydané rozhodnutí je zákonné a bezvadné. Při přezkumu přitom respektuje vymezené žalobní body (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.).

17. Žaloba je důvodná.

V.1. Úvodní úvahy

18. Krajský soud nejprve stručně shrnuje relevantní právní úpravu a judikaturu dopadající na souzenou věc.
19. Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby (§ 7 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o sociálních službách“). Nárok na tento příspěvek má oprávněná osoba, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče uvedený v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1 nebo dětský domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace (§ 7 odst. 2 zákona o sociálních službách).
20. Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách se osoba 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.

21. Podrobná kritéria pro posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby obsahuje příloha č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „prováděcí vyhláška“). Podle § 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.
22. Ve věci je nutno dále připomenout, že z dikce § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách vyplývá, že při posuzování stupně závislosti se 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. Posuzování stupně závislosti provádějí okresní správy sociálního zabezpečení [§ 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů], v odvolacím řízení potom žalovaný, který za tímto účelem zřizuje posudkové komise jako své specializované orgány (§ 28 odst. 8 zákona o sociálních službách ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).
23. Je dále nutno si uvědomit, že posudkové řízení před posudkovou komisí 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. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku, které způsobují jeho nepřesvědčivost či neúplnost, totiž správní orgán nemůže nahradit vlastní úvahou, pro niž nemá potřebnou odbornou erudici (srov. například rozsudek ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).
24. Dále je třeba zdůraznit, že posudek zpracovaný posudkovým lékařem (či PK MPSV) hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zásady volného hodnocení důkazů, v zásadě se však omezuje na hodnocení úplnosti a přesvědčivosti posudku (v tomto směru srov. konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003-54, rozsudky ze dne 3. 4. 2013 č. j. 6 Ads 158/2012-24 či ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Ads 23/2018-37, a mnohé jiné), případně, namítal-li to žalobce, zda byla příslušná posudková komise řádně obsazena. Posudek, který splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti a který

se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, pak bývá zpravidla rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

25. Z hlediska souzené věci zbývá dodat, že ve věci příspěvku na péči je rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí ze strany krajského soudu limitován, neboť pro posouzení zdravotního stavu žalobkyně jako žadatelky o příspěvek je třeba odborných medicínských znalostí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27). Podle citovaných rozhodnutí soudy nemají potřebné znalosti pro hodnocení dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, jeho vlivu na schopnost zvládat základní životní potřeby. Rozhodnutí v dané věci je tak závislé především na odborném lékařském posouzení, k němuž je ze zákona povolána právě posudková komise. Správní orgán, a následně i soud, je pouze oprávněn a zároveň též povinen vyhodnotit, zda lékařský posudek o zdravotním stavu, ze kterého při posouzení nároku na příspěvek na péči vychází, splňuje požadavky na úplnost, správnost a přesvědčivost.

V. 2. Nedostatečné odůvodnění změny posudkového závěru

26. Správní orgán prvního stupně u žalobkyně na podkladě závěrů posuzujícího lékaře OSSZ Ostrava hodnotil jako nezvládnutou mj. základní životní potřebu „osobní aktivity“ (a to dokonce na podkladě dvou dokumentů – posudku o zdravotním stavu ze dne 16. 3. 2022 a vyjádření k námitkám ze dne 4. 5. 2022)
27. Žalovaný nicméně na podkladě posudku PK MPSV Ostrava ze dne 26. 8. 2022 (který ostatně měl sám za nedostatečný a zadal jeho doplnění), jakož zejména na podkladě doplňujícího posudku téže komise ze dne 5. 10. 2022 vyhodnotil tuto základní životní potřebu již za zvládnutou.
28. V posudku ze dne 26. 8. 2022 má PK MPSV Ostrava k nově neuznané základní životní potřebě osobní aktivity uvádí toliko to, že žalobkyně je schopna za sebe jednat, své záležitosti si vyřídit, osobně pečuje o nezletilého vnuka, kterého má v pěstounské péči; návštěva lékaře není základní životní aktivitou. Doplňující posudek se k této životní potřebě nově již nevyjadřuje vůbec.
29. Krajský soud nemůže přijmout závěr o „oduznutí“ dříve uznané základní životní potřeby učiněný prostým konstatováním, že „žalobkyně je schopna za sebe jednat, své záležitosti si vyřídit, osobně pečuje o nezletilého vnuka, kterého má v pěstounské péči; návštěva lékaře není základní životní aktivitou“.
30. Žalovaný ani PK MPSV Ostrava konkrétně nezdůvodnili, proč se odchýlili od dřívějšího posudkového závěru, podle něhož žalobkyně schopnost osobní aktivity nezvládala. Dřívější posudek OSSZ Ostrava z března 2022, resp. z května 2022, tuto schopnost u žalobkyně neshledal. Pokud nyní PK MPSV Ostrava, resp. žalovaný, dospěli k odlišnému závěru, byli povinni své stanovisko náležitě odůvodnit.
31. V této souvislosti odkazuje podpůrně krajský soud na judikaturu, jež, byť se týká oblasti invalidních důchodů, je aplikovatelná i na posuzovaný případ. Důvody pro snížení již přiznaného stupně invalidity je třeba dle ustálené judikatury přesvědčivě a úplně popsát v

posudku zdravotního stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2012, č. j. 6 Ads 97/2012 - 28); pro přesvědčivost posudkových závěrů je přitom nezbytné, aby v posudku uváděný důvod zániku nebo změny stupně invalidity (zde stupně závislosti) byl zcela konkrétně a jednoznačně vysvětlen, neboť jen tak může soud získat potřebný skutkový základ pro správné posouzení věci. Taková úvaha ovšem v napadeném rozhodnutí absentuje.

32. K této základní životní potřebě krajský soud postrádá v napadeném rozhodnutí úvahu o tom, v čem se zdravotní stav žalobkyně od doby vypracování posudku v březnu 2022 změnil natolik, když v této době žalobkyně nevládala úkon soběstačnosti „osobní aktivity“. V tomto směru posudky PK MPVS i žalovaný mlčí. Chybí zde například komparace tehdy a aktuálně zdokumentovaného zdravotního stavu žalobkyně, resp. dopadů na schopnosti zvládat danou základní životní potřebu, či úvaha o nadhodnocení posudkového hodnocení posuzující lékařkou OSSZ Ostrava, či snad závěr o možném posudkovém omylu.
33. Odůvodnění „oduznutí“ základní životní potřeby „osobní aktivity“ v souzené věci též opomíjí konkrétní vypořádání jednotlivých bodů předpokládaných dle písm. i) přílohy 1 prováděcí vyhlášky. Ve smyslu citovaného ustanovení se přitom za schopnost zvládat základní životní potřebu osobní aktivity 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. Nic takové v napadeném rozhodnutí při vší snaze soud nenalézá.
34. Zbývá dodat, že právě vypořádávané kritérium souvisí se sociálním životem posuzované osoby ve vztahu k jejímu věku. 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. I Instrukce náměstkyně pro řízení sekce sociálně pojistných systémů č. 15/2016 ve věci posuzování zdravotního stavu pro účely zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „metodika č. 15/2016“) považuje za posudkově významné jen obvyklé aktivity v porovnání s běžnou populací téhož věku.
35. Odůvodnění zvládání této základní životní potřeby prostým odkazem na výkon pěstounské péče ve vztahu k mladistvému vnukovi, opisující závěr sociálního šetření, avšak bez bližšího vymezení konkrétního obsahu poskytované péče, její intenzity či rozsahu, je nedostačující.

V.3. Nedostatečné odůvodnění posudkových závěrů

36. Již výše bylo zmíněno, že podrobná kritéria pro posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby obsahuje příloha č. 1 k prováděcí vyhlášce č. 505/2006 Sb., podle níž 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.
37. Žalovaný požádal PK MPSV Ostrava přípisem ze dne 30. 8. 2022 o doplnění jejich posudku ze dne 26. 8. 2022 pro nedostatečnost s tím, nechť se vyjádří k dílčím aktivitám vymezujícím

sporné životní potřeby, jakož i odvolacím námitkám žalobkyně. Krajský soud ovšem konstatuje, že ani doplňující posudek PK MPSV Ostrava ze dne 5. 10. 2022, jehož odůvodnění je citováno v bodě 9 tohoto rozsudku, nevyhovuje požadavkům přesvědčivosti a úplnosti kladeným na tento typ důkazního prostředku (blíže body 24-26 tohoto rozsudku).

38. Doplňující posudek totiž ve vztahu ke sporným životním potřebám rezignoval na vypořádání všech dílčích kritérií předpokládaných přílohou č. 1 prováděcí vyhlášky předpokládaných pro to, aby mohl být učiněn závěr o zvládnutí té které základní životní potřeby. Uvedené je dále potřeba dát do souvztažnosti s námitkami posuzované osoby.
39. Pouze námitkou lze například u základní životní potřeby „komunikace“ poukázat na to, že písm. c) přílohy 1 prováděcí vyhlášky stanoví, že za schopnost zvládat základní životní potřebu komunikace se považuje stav, kdy je osoba schopna: 1. vyjadřovat se srozumitelně mluvenou řečí a porozumět 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.
40. I dle instrukce č. 15/2016 za „komunikaci v přijatelném standardu nelze považovat např. obtížné a špatně čitelné napsání krátké zprávy rukou např. z důvodu třesu nebo parézy horní končetiny, či obtížné „vytřukávání“ textu na počítači jedním prstem při postižení rukou.“ Uvedené ovšem nebylo nikterak zjišťováno. Též u žalobkyně nebyla vůbec hodnocena schopnost používat běžné komunikační prostředky, přičemž za běžný komunikační prostředek ve smyslu výše zmiňovaného bodu 5 písm. c) přílohy 1 prováděcí vyhlášky se považuje aktuálně například mobilní telefon. S takovou informací žalovaný nikterak nepracoval.
41. Žalobkyně k tomuto bodu přitom konstantě a konzistentně namítá, že neslyší, nevidí, trpí zeleným zákalem, měla podstoupit operaci očí, která však byla odložena z důvodu operace žaludku, nerozumí obsahu sdělovaného. Na uvedené není ovšem žalovaným, resp. PK MPSV adekvátně reagováno, přičemž opravdu nepostačí konstatování, že žalobkyně je schopna se podepsat (*sic!*). Takový závěr nepovažuje krajský soud za nikterak přesvědčivý, a to například i při vědomí toho, že žalobkyně absolvovala pět tříd základní školy.
42. Dále například ke schopnosti „orientace“ krajský soud uvádí, že písmeno b) přílohy 1 prováděcí vyhlášky specifikuje konkrétní aktivity, které musí osoba zvládat pro to, aby byla daná životní potřeba uznaná jako zvládnutá, takto: 1. poznávat a rozeznávat zrakem a sluchem, 2. mít přiměřené duševní kompetence, 3. orientovat se osobou, časem a místem, 4. orientovat se v přirozeném sociálním prostředí, 5. orientovat se v obvyklých situacích a přiměřeně v nich reagovat.
43. Krajský soud k této základní životní potřebě dodává, že žalovaný zcela přehlíží znění písm. b) bodu 5 přílohy 1. prováděcí vyhlášky, který předpokládá i „nutnost orientovat se v obvyklých situacích a přiměřeně na ně reagovat“. Žalovaný, resp. PK MPSV, měli právě posuzovanou schopnost u žalobkyně hodnotit i ve vazbě na schopnosti zdravých jedinců

obdobného věku, aby mohlo být náležitě dovozeno, zda ji žalobkyně zvládá či nikoliv. Bylo na místě zhodnotit, zda žalobkyně tuto potřebu zvládá v přijatelném standardu oproti svým „vrstevníkům“ a nikoliv rezignovat na řádné vyhodnocení její schopnosti orientace tvrzením, že u žalobkyně není dána taková porucha kognice, aby danou základní životní potřebu nezvládala.

44. V této souvislosti krajský soud zdůrazňuje, že kritérium „orientace v obvyklém prostředí a situacích“ je nezbytné zásadně hodnotit ve vztahu ke zdravé osobě stejného věku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, č. j. 9 Ads 165/2014-65). Zároveň je nutno vzít v úvahu schopnost zvládat tuto potřebu alespoň „v přijatelném standardu“ (§ 9 odst. 5 zákona o sociálních službách; viz rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 Ads 86/2014-40, nebo ze dne 11. 12. 2014, č. j. 10 Ads 190/2014-28).
45. Obdobné úvahy pak absentují téměř u všech vypořádaných sporných základních životních potřeb. Krajský soud proto trvá na to, aby žalovaný ve věci opatřil takový posudek, který jednak vypořádá sporné základní životní potřeby i tak, že se vyjádří ke všem aktivitám vymezujícím jednotlivé základní potřeby (viz příloha čl. 1 k prováděcí vyhlášce č. 505/2006 Sb.). Žalovaný též musí náležitě reagovat na jednotlivé námitky žalobkyně obsažené v odvolání, přičemž v případě potřeby doplní i skutková zjištění ve vztahu k jednotlivým v odvolání namítaným schopnostem. Žalovaný též musí vypořádat všechna tvrzení žalobkyně a jí doložené podklady. V souzené věci například žalovaný nezaujal žádný postoj k tomu, že žalobkyně využívá na základ jí doložené smlouvy o poskytování pomoci asistenta k úkonům specifikovaným v dané smlouvě (např. pomoc při koupání, doprovod k lékaři, pomoc s vyplňováním formulářů).
46. Krajský soud též zdůrazňuje, že závěr PK MPSV Ostrava o zachovaných schopnostech žalobkyně, jak byl převzat žalovaným, se v kontextu žalobkyní předkládaných informací zejména ohledně vad zraku, nedostatku sluchu, problémech s pamětí, nepochopení sdělovanému, nejeví jako dostatečně odůvodněný. Zde opětovně musí krajský odkázat na již výše zmiňovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013-32), podle něhož je povinností posudkových orgánů náležitě odůvodnit odklon od závěrů podkladových materiálů, což v souzeném případě nebylo učiněno.
47. V souzené věci bude namíste, aby posudková komise přistoupila i k osobnímu vyšetření žalobkyně a definitivně tvrzené rozpory či nedostatky odstranila výstupy z provedeného vyšetření. Žalobkyně nebyla ve věci posudkovou komisí osobně vyšetřena a k jednání nebyla pozvána. Z právních předpisů sice nevyplývá ve všech případech povinnost posudkové komise umožnit na svém jednání účast posuzovaného. Krajský soud ovšem připomíná, že ačkoliv i podle judikatury Nejvyššího správního soudu není osobní vyšetření posuzované osoby posudkovou komisí zákonnou podmínkou, mělo by být pravidlem v případech, kdy existují určité nedostatky v posouzení zdravotního stavu a posouzení schopností ovlivňujících zvládání základních životních potřeb. Osobní vyšetření posuzované osoby by ovšem bylo způsobilé pochybnosti vyvrátit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 3 Ads 214/2014-25).
48. Krajský soud je totiž názoru, že, minimálně z laického pohledu, jsou tvrzené problémy s vize, sluchem, porozuměním, s to ovlivnit závěr o zvládání či nezvládání jednotlivých

aktivit předpokládaných pro zvládání některých sporných základních životních potřeb. Tato postižení přitom mohou proliferovat do více základních životních potřeb, resp. do prováděcí vyhláškou předpokládaných aktivit potřebných pro závěr o (ne)zvládání dané základní životní potřeby. Jejich dopady jsou navíc velice úzce vzájemně provázány. Namátkou lze zmínit například skutečnost, že problém se zrakem je způsobilý ovlivnit nejen základní životní potřebu „komunikace“, jakož i oblast „osobních aktivit“ případně v důsledku i možnost orientace obecně. Osobní vyšetření žalobkyně by přitom bylo způsobilé naznačené rozpory vyvrátit.

49. V souzené věci proto neobstojí, že napadené rozhodnutí, jakkoliv je v jeho odůvodnění na začátku podrobně popsán vývoj správního řízení, následně již jen „opisuje“ závěry posudkových komisí a cituje relevantní právní předpisy. Není z něj nikterak zřejmé, jakými vlastními úvahami se žalovaný řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty žalobkyně. Takové rozhodnutí je proto třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že „posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v prvním stupni i v řízení odvolacím musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona 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.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53).
50. V napadeném rozhodnutí absentuje hodnocení skutkových a právních otázek; žalovaný se omezil toliko na konstatování, že byly zjištěny všechny skutečnosti potřebné pro spolehlivý posudkový závěr. To je z hlediska objasnění podstatných myšlenkových pochodů a úvah vedoucích žalovaného k vydání napadeného rozhodnutí nedostatečné. Kromě výše uvedeného se krajský soud neztotožňuje se žalovaným ani v tom směru, že závěr posudkových komisí lze považovat za spolehlivý a dostatečný pro vyhodnocení funkčního dopadu nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně na schopnost zvládat základní životní potřeby pro nárok na příspěvek na péči.
51. Bude tedy na žalovaném, aby po doplnění lékařského posouzení žalobkyně za její přítomnosti, detailně, bod po bodu, a přezkoumatelně vyhodnotil, ve světle dalších důkazů a v souladu s § 2a prováděcí vyhlášky zvládnutí sporných životních potřeb žalobkyní skrze dílčí aktivity vymezené pro jednotlivé potřeby v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. 5 Ads 52/2020 j. 4 Ads 68/2014–37). Vzhledem ke znění tohoto ustanovení a požadavku úplnosti a přesvědčivosti kladenému na posudek závislosti osoby judikaturou je proto bezpodmínečně nutné, aby se žalovaný, resp. posudková komise, vyjádřila ke schopnosti žalobkyně zvládat veškeré (tedy každou jednotlivou!) aktivity vyjmenované u předmětných životních potřeb v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., a to zejména ve vztahu ke konkrétním námitkám žalobkyně. Nezvládnutí, byť jen jedné z vymezených aktivit znamená nezvládnutí dané životní potřeby (§ 2a vyhlášky). Jestliže z podkladů lékařského posudku vyplyne, že žalobkyně některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sama a bez pomoci jiné osoby nezvládá a posudková komise i přesto dospěje k závěru, že tato životní potřeba je žalobkyní zvládána,

bude muset tento závěr dostatečně a přesvědčivě zdůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013–32). Vyplynou-li rozporné závěry i z jednotlivých podkladů, posudková komise bude muset i tyto rozpory přesvědčivě vysvětlit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014–37).

V. 4. Porušení zákazu reformace in peius žalovaným

52. K této žalobní námitce pro úplnost krajský soud konstatuje, že postupem správních orgánů v souzené věci nebyl porušen zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (*reformatio in peius*), jak se mylně domnívá žalobkyně.
53. Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu se totiž neuplatní, je-li napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. Pokud žalovaný na základě výsledku posouzení posudkové komise dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobstojí, přičemž se z povahy shledaného pochybení nejednalo o pouhou aplikační nepřesnost, nýbrž o jednoznačný rozpor s ustanovením zákona (§ 8 zákona o sociálních službách nepřipouští pro stanovení výše příspěvku na péči jakoukoliv pochybnost, neboť se jednoznačně odvíjí od počtu nezvládnutých základních životních potřeb), pak se o porušení zákazu obsaženého v § 90 odst. 3 správního řádu nejedná. Tento zákaz se obecně uplatní vždy tam, kde má správní orgán prostor pro uvážení, a nikoliv v případech, kdy právní úprava připouští na základě zjištěného skutkového stavu toliko jediný možný výsledek, jak tomu bylo v posuzované věci (zde srovnej například rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 2. 2023 60 Ad 10/2022–27, který byl potvrzen zcela recentně rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 24.04.2023, č. j. 2 Ads 54/2023-19).
54. Zbývá dodat, že výše predestřené úvahy se v kontextu souzené věci uplatní tehdy, pokud ovšem bude shledán posudek PK MPSV, jakožto kruciólní podklad pro rozhodnutí žalovaného, jednoznačným, určitým, přesvědčivým, úplným a správným.

VI. Závěr a náklady řízení

55. Pakliže v souzené věci již posudek PK MPSV Ostrava ze dne 26. 8. 2022, ve znění doplňujícího posudku téže komise ze dne 5. 10. 2022, vykazoval vady mající z části základ v nedostatečném zjištění skutkového stavu a z části v nedostatečném odůvodnění závěrů, tedy vady přezkoumatelnosti, přenesly se tyto vady i do rozhodnutí žalovaného. Ve věci bude nutno osobně žalobkyni vyšetřit za účelem ověření jejich žalobních tvrzení a následně přezkoumatelně ve světle v textu rozsudku specifikované judikatury ve vazbě na vznášené námitky žalobkyně přijaté závěry odůvodnit. I z tohoto důvodu krajský soud tímto rozsudkem nevyporádával všechny žalobní námitky žalobkyně.
56. Žalovaný zatížil své rozhodnutí vadami předpokládanými § 76 odst. 1 písm. a) i b) s. ř. s. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V tomto žalovaný odstraní vady posudku ve shora uvedeném směru podle § 78 odst. 5 s. ř. s.
57. Žádnému z účastníků nepřiznal soud právo na náhradu nákladů řízení, neboť v řízení úspěšné žalobkyni žádné prokazatelné náklady nevznikly (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele.

Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem, pokud stěžovatel nebo jeho zástupce nemá vysokoškolské právnické vzdělání.

Ostrava 25. srpna 2023

JUDr. Kateřina Štěpánová, Ph.D.
samosoudkyně