



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudkyně JUDr. Petrou Venclovou, Ph.D., v právní věci

žalobce: S. M.

proti

žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí, IČ 00551023
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2023, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 12. 7. 2023, č. j. X, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Úřad práce ČR – krajská pobočka v Pardubicích (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 8. 2. 2023, č. j. X, žadatelce D. M., matce žalobkyně (dále jen „žadatelka“), nepřiznal příspěvek na péči, neboť ji nepovažoval za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu ust. § 8 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“). Žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že žadatelce přiznal příspěvek na péči od ledna 2023 ve výši 12 800 Kč

měsíčně, a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, tedy od 17. 7. 2019 (od data podání žádosti o příspěvek na péči) do konce roku 2022 žadatelce příspěvek na péči nepřiznal.

2. Žalobkyně jako právní nástupkyně žadatelky napadla rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou podanou podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobkyně namítala, že posudková lékařka zpochybnila závěry sociálního šetření a to aniž by jakkoli zdůvodnila, na základě jakých skutečností došla k odlišnému posouzení zdravotního stavu žadatelky. S žadatelkou se posudková lékařka přitom nikdy nesetkala. Žalobkyně shrnula, že žadatelka od roku 2019 nebyla soběstačná a byla odkázaná na pomoc pečující osoby. Zdravotní stav žadatelky se navíc v důsledku opakovaných úrazů (X) postupně zhoršoval. Žalobkyně má za to, že žalovaný nedostatečně a nepřesně zjistil skutkový stav věci, a proto navrhla, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech obsažených v odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
4. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
5. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žadatelka podala dne 17. 7. 2019 žádost o příspěvek na péči. Na základě této žádosti bylo dne 20. 8. 2019 provedeno sociální šetření, ze kterého vyplývají důvodné pochybnosti o zvládání celkem osmi základních životních potřeb (mobilita, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost). Správní orgán I. stupně však opakovaně (celkem 4x), poté, co byla jeho rozhodnutí žalovaným opakovaně rušena a vracena k opětovnému projednání, žadatelce příspěvek na péči nepřiznal. Správní orgán I. stupně se neztotožnil s výsledky sociálního šetření a svá rozhodnutí zdůvodňoval tím, že žadatelka není osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu zákona o sociálních službách, neboť nepotřebuje každodenní pomoc nebo dohled alespoň ve třech oblastech základních životních potřeb posuzovaných podle ust. § 9 tohoto zákona.
6. Nejnovějším rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 7. 2023, tj. rozhodnutím, které je předmětem tohoto přezkumu, byl žadatelce přiznán příspěvek na péči od ledna 2023 ve výši 12 800 Kč měsíčně, ode dne 17. 7. 2019 do konce roku 2022 žalovaný příspěvek na péči žadatelce nepřiznal. Žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel z posouzení stupně závislosti žadatelky, které bylo vypracováno na základě ust. § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách ve spojení s ust. § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „ZOPSZ“) posudkovou komisí PK MPSV pracoviště v Hradci Králové (dále jen „PK MPSV“). PK MPSV, v níž jako odborný lékař zasedal doc. MUDr. L. S., Ph.D., s odborností interního lékařství, na jednání konaném dne 8. 6. 2023 dospěla k názoru, že žadatelka nebyla od data podání žádosti do dne 24. 1. 2023 osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu zákona o sociálních službách. Ode dne 25. 1. 2023 do data úmrtí žadatelky (tj. dne 18. 3. 2023) byla žadatelka podle PK MPSV osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve III. stupni (těžká závislost) podle ust. § 8 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách. V tomto období žadatelka podle PK MPSV neovládala

celkem osm základních životních potřeb (mobilitu, stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, výkon fyziologické potřeby, péči o zdraví, osobní aktivity a péči o domácnost). Přiznání příspěvku na péči ode dne 25. 1. 2023 bylo odůvodněno změnou medikace a zhoršením zdravotního stavu žadatelky.

7. Podle § 7 odst. 1 zákona o sociálních službách: *Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Tímto příspěvkem se stát podílí na zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci podle tohoto zákona při zvládání základních životních potřeb osob.*
8. Ust. § 9 odst. 1 písm. a) až j) téhož zákona vymezuje základní životní potřeby, které jsou pro účely zjištění stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby posuzovány. Jedná se o mobilitu, orientaci, komunikaci, stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Obsah těchto základních životních potřeb je konkretizován výčtem aktivit, které by měl žadatel o příspěvek na péči zvládat, v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.
9. Podle ust. § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb.: *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.*
10. Podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách: *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.*
11. V souladu s ust. § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách vychází okresní správa sociálního zabezpečení při posuzování stupně závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby pro účely přiznání příspěvku na péči 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. Z těchto podkladů vychází následně také odvolací správní orgán [srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009-63 (rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz)].
12. Na rozdíl od přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění, ve kterém si může soud vyžádat v soudním řízení ještě další posudek od příslušné PK MPSV, tak v dané věci takovému postupu brání nedostatek zákonné kompetence PK MPSV. Podle ust. § 4 odst. 2 zákona ZOPSZ posuzuje posudková komise MPSV svými posudkovými

komisemi zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního pouze ve věcech důchodového pojištění, přičemž v dané věci, tj. pro účely rozhodování o příspěvku na péči, může být posudek PK MPSV vyžádán pouze pro účely odvolacího řízení správního. Proto tím spíše správní orgán v tomto řízení musí vycházet pouze z takového posudku PK MPSV, který je nejen úplný, ale zejména musí splňovat požadavek přesvědčivosti. To znamená, že musí obsahovat náležité a logické zdůvodnění svých posudkových závěrů. Pokud tomu tak není, nemůže již správní orgán nahradit činnosti PK MPSV, ale musí nedostatky jeho posudku odstranit, a to za pomoci zejména dalšího revizního posudku PK MPSV, a to od jiné PK MPSV, ev. i znaleckého posudku. Pokud správní orgán opře své závěry o posudek se zmíněnými nedostatky, nemůže již soud v soudním řízení tyto sám odstranit, neboť ani soud nemůže suplovat činnost posudkových komisí MPSV a nemůže si sám vyžádat doplněk posudku či revizní posudek PK MPSV.

13. Protože je pro posouzení zdravotního stavu žadatele o příspěvek na péči třeba odborných medicínských znalostí, je rozsah soudního přezkumu v těchto věcech limitovaný. Podle rozsudku NSS ze dne 29. 9. 2015 č. j. 4 Ads 167/2015-27: „[s]oudy 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. Jedná se tedy o stěžejní důkaz. Pokud již posudek PK MPSV vykazuje vady mající základ v nedostatečném odůvodnění a nepřezkoumatelnosti, přenese tyto vady i do rozhodnutí žalovaného.
14. Podle rozsudku NSS ze dne 29. 9. 2015 č. j. 4 Ads 167/2015-27: „[s]právní soudy nejsou pomyslnou třetí instancí, která by měla za úkol zhojit pochybení správních orgánů při posouzení zdravotního stavu žalobce, ale orgány příslušející k soudní moci, které poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s. ř. s.). Není proto možné klást krajskému soudu k tíži, že nedoplnil svými úvahami předložený posudek, který nebyl dostatečně přesvědčivý a úplný, jak vyžaduje judikatura zdejšího soudu.“
15. Jak je patrné z obsahu správního spisu, a jak žalobkyně sama v žalobě namítala, posudkoví lékaři došli k odlišným závěrům, než které vyplývají ze sociálního šetření. Ačkoli rozpor mezi posudkovými závěry a výsledkem sociálního šetření a priori nezakládá vadu rozhodnutí žalovaného, je třeba posoudit, zda posudková komise závěry sociálního šetření při svém rozhodování zohlednila, jakým způsobem je zahrnula do svého hodnocení a zda tyto závěry nejsou v přímém rozporu se závěry posudkové komise, resp. s podkladovými lékařskými zprávami. Tedy přestože je lékařský posudek v tomto řízení stěžejním důkazem, sociální šetření tvoří jeden z podkladů podle ust. § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, a je nedílnou součástí pro posouzení stupně závislosti osoby.
16. Správní orgány opakovaně uváděly, že závěry provedeného sociálního šetření ze srpna 2019 nejsou relevantní, neboť bylo provedeno 3 měsíce od úrazu, na základě něhož žadatelka požádala o příspěvek na péči. Podle správních orgánů se v případě úrazu s ohledem na ust. § 3 písm. c) zákona o sociálních službách nejednalo o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a pro účely přiznání příspěvku na péči ho proto nebylo možné zohlednit. S tímto hodnocením se krajský soud ztotožňuje, jde-li toliko o první posudek

OSSZ Pardubice ze dne 13. 11. 2019, ve kterém posudková lékařka uvedla, že *úraz hodnotit nelze, neboť jeho léčba stále trvá*.

17. V pořadí druhém posudku OSSZ Pardubice ze dne 6. 10. 2020 posudková lékařka v podstatě převzala své závěry z předchozího posudku ze dne 13. 11. 2019 a k danému úrazu doplnila, že *ho lze hodnotit po 1 roce léčení*. Na tomto místě krajský soud připomíná, že úraz, na základě něhož žadatelka podala žádost o příspěvek na péči, se stal v červnu 2019. Druhý posudek OSSZ Pardubice byl vydán dne 6. 10. 2020. Tedy v době vydání tohoto posudku již nebylo vyloučeno, že se u žadatelky nemohlo jednat o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav ve smyslu ust. § 3 písm. c) zákona o sociálních službách, tedy o zdravotní stav, který trvá nebo má trvat déle než jeden rok. Zda i jeden rok po úrazu zdravotní obtíže u žadatelky přetrvávaly, bylo možné zjistit provedením nového sociálního šetření. Ačkoli byly ve věci vydány celkem čtyři posudky OSSZ, k provedení nového sociálního šetření správní orgány nepřistoupily. To přitom za situace, kdy sama posudková lékařka upozorňovala na dlouhý časový odstup od podání žádosti na příspěvek na péči a na irelevantnost závěrů sociálního šetření z roku 2019.
18. V případě, že bylo správním orgánům ze strany odborných posudkových lékařů opakovaně sdělováno, že závěry provedeného sociálního šetření nemohou být brány jako zcela relevantní, není soudu zřejmé, z jakého důvodu správní orgány nevyžádaly nové sociální šetření v domácím prostředí žadatelky, a to v takovém časovém odstupu od úrazu, aby nemohly být závěry takto provedeného sociálního šetření jakkoliv zpochybněny. Novým sociálním šetřením by bylo možné zohlednit aktuální zdravotní stav žadatelky (vzhledem k jejímu přibývajícimu věku), ale právě a především případná stabilizace jejího zdravotního stavu po léčbě úrazu.
19. Krajský soud tedy uzavírá, že správní orgány měly vyžádat nové sociální šetření, neboť bylo nezbytné ověřit aktuální zdravotní stav žadatelky. Napadené rozhodnutí bylo vydáno téměř po čtyřech letech po provedení sociálního šetření. Takto dlouhý časový odstup již sám o sobě odůvodňuje předpoklad, že by sociální šetření přineslo nové skutečnosti. Avšak vzhledem k tomu, že žadatelka dne 18. 3. 2023 zemřela, nelze již sociální šetření zopakovat. To ale nemůže být přičítáno k tíži žadatelky, resp. její právní nástupkyně. Za situace, kdy sociální šetření není možné zopakovat, neboť chybou správních orgánů k zopakování sociálního šetření nedošlo v době, kdy to možné bylo, je v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu třeba považovat provedené sociální šetření za validní a prokazující faktický stav žadatelky. V řízení totiž nebyl prokázán opak (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2022, č. j. 1 Ads 482/2020 – 33: „[23] *Za situace, kdy se stěžovatel (resp. správní orgán prvního stupně) s ohledem na zpochybňovanou validitu neuchýlil k opakovanému sociálnímu šetření v domácím prostředí oprávněné či vyšetření oprávněné členy posudkové komise, Nejvyšší správní soud dospěl ke stejnému závěru jako krajský soud – tj. že provedené sociální šetření týden po provedené operaci je třeba považovat za validní a prokazující faktický stav oprávněné, neboť v řízení nebyl prokázán opak*“).
20. Současně je třeba upozornit na nedostatečné odůvodnění posudkových závěrů. PK MPSV do dne 24. 1. 2023 žadatelku nepovažovala za osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Ode dne 25. 1. 2023 již byla žadatelka podle PK MPSV osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby a to náhle ve III. stupni v důsledku nezvládání celkem osmi

základních životních potřeb (a to totožných jako při posouzení na základě provedeného sociálního šetření). Přiznání příspěvku na péči ode dne 25. 1. 2023 bylo odůvodněno změnou medikace a zhoršením zdravotního stavu žadatelky. Z odůvodnění rozhodnutí však krajský soud nenalezl žádné indicie nasvědčující tomu, že právě ode dne 25. 1. 2023 se zdravotní stav žadatelky takto výrazně (ze dvou na celkem osm nezvládaných základních životních potřeb) zhoršil. Datu 25. 1. 2023 přitom neodpovídají ani další úrazy žalobkyně (X dne 26. 8. 2021 a dne 24. 9. 2022). PK MPVS tedy dostatečně nevysvětlila, proč právě ode dne 25. 1. 2023 došlo ke zhoršení zdravotního stavu žadatelky. Naopak z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně byla osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu zákona o sociálních službách nepochybně již před datem 25. 1. 2023.

21. Zároveň PK MPSV a v návaznosti na to i žalovaný zcela rezignovali na odůvodnění schopnosti zvládat základní životní potřeby do data 24. 1. 2023, tj. že žadatelka do tohoto data zvládala základní životní potřebu orientace, komunikace, mobilitu, stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, výkon fyziologické potřeby a péči o zdraví. Hodnocení schopnosti zvládat výše uvedené základní životní potřeby do data 24. 1. 2023 v rozhodnutí zcela chybí. Naopak se rozhodnutí zabývá jen situací od data 25. 1. 2023.
22. Krajský soud shrnuje, že hodnocení schopnosti zvládat uvedené základní životní potřeby do data 24. 1. 2023 nebyla zdůvodněna v posudku PK MPSV ani žalovaným přesvědčivě a dostatečně, navíc ve zcela zjevném rozporu se závěry sociálního šetření. Správní orgány přitom v době, kdy to možné bylo, nevyžádaly provedení nového sociálního šetření v domácím prostředí žadatelky či její vyšetření členy posudkové komise, které by mohly zvrátit nepřesvědčivost závěrů PK MPSV, resp. žalovaného. Jak již bylo uvedeno, pokud již posudek PK MPSV vykazuje vady mající základ v nedostatečném odůvodnění, přenesse tyto vady i do rozhodnutí žalovaného. Žalované rozhodnutí, ve kterém byly posudkové závěry bez dalšího převzaty, trpí zásadními nedostatky, které způsobují, že napadené rozhodnutí spočívá na nedostatečném zjištění skutkového stavu věci.
23. Krajský soud proto žalované rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovaný vázán právním názorem krajského soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku. Správní řízení bude nutné ve shora uvedeném směru doplnit o řádně zpracovaný posudek PK MPSV, přičemž provedené sociální šetření ze dne 20. 8. 2019 je třeba považovat za validní a prokazující faktický stav žadatelky.
24. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle zásady úspěchu ve věci podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Protože žalovaný nebyl ve věci úspěšný a žalobkyni žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 13. prosince 2023

JUDr. Petra Venclová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně