



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudcem Alešem Korejtkem ve věci

žalobce: T. T.
zastoupen zákonným zástupcem (matkou) L. T.

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2023, č. j. X,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 24. 10. 2023, č. j. X, sp. zn. SZ/MPSV-2023/115514-919, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce od července 2021 pobíral příspěvek na péči ve výši 13 900 Kč měsíčně, neboť posudkový lékař Okresní správy sociálního zabezpečení v Pardubicích dospěl k závěru, že žalobce je osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost), jelikož není schopen bez pomoci jiné fyzické osoby zvládat 6 základních životních potřeb. V lednu 2023 bylo z důvodu skončení platnosti posouzení stupně závislosti žalobce na pomoci jiné

fyzické osoby zahájeno z moci úřední správní řízení ve věci opětovného posouzení nároku a výše příspěvku na péči. Po provedeném řízení bylo rozhodnuto (rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích ze dne 12. 5. 2023, č. j. X, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 24. 10. 2023, č. j. X), že žalobce není schopen zvládat pouze dvě základní životní potřeby posuzované podle § 9 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v rozhodném znění (dále též „zákon o sociálních službách“), a proto nejde o osobu do 18 let věku, která se dle § 8 odst. 1 zákona o sociálních službách považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Pokud v minulosti posudkový lékař Okresní správy sociálního zabezpečení v Pardubicích dospěl k závěru, že žalobce je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III, jednalo se dle žalovaného [resp. posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, pracoviště v Hradci Králové (dále též „PK MPSV“), která posuzovala zdravotní stav žalobce v odvolacím řízení] o posudkový omyl.

2. Proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích ze dne 24. 10. 2023, č. j. X, sp. zn. X, podal žalobce žalobu, v níž vyjádřil nesouhlas se závěrem PK MPSV (resp. žalovaného, který při rozhodování z posudku PK MPSV vycházel), neboť PK MPSV nezohlednila výsledky psychiatrického vyšetření provedeného MUDr. H. a ani výsledky sociálního šetření, dle kterého žalobce *„i nadále potřebuje zvýšenou mimořádnou péči a zvýšený dohled 24 hodin denně“*. Posudek PK MPSV je tak dle žalobce neúplný a žalobou napadené rozhodnutí, které z něj vychází, by mělo být zrušeno a věc by měla být žalovanému vrácena k dalšímu řízení.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech obsažených v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, a proto není nezbytné tyto závěry reprodukovat. Nadto, jak mnohokrát uvedl Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudky ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 Ads 435/2019 – 34, bod 10, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 71/2018 – 31, bod 34, ze dne 31. 10. 2019, č. j. 7 As 303/2019 – 49, bod 15, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 5 As 74/2015 – 56, ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 Afs 174/2015 – 45), *„je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů“* a *„správní soud je tak povinen vypořádat se pouze s žalobní argumentací“*. Pokud správní rozhodnutí z určitého důvodu nedosahuje požadované kvality, aby obstálo v soudním přezkumu, nemůže tyto nedostatky zhojit správní orgán ani dodatečným vyjádřením k žalobě či ke kasační stížnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 – 25, č. 73/2004 Sb. NSS, či rozsudek téhož soudu ze dne 27. 10. 2003, č. j. 2 A 552/2002 – 25, popř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015 – 27, bod 49).
4. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí [přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)], a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
5. Podle § 7 odst. 1 zákona o sociálních službách se příspěvek na péči (dále jen „příspěvek“) poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Tímto příspěvkem se stát podílí na zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci podle tohoto zákona při zvládání základních životních potřeb osob. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu.
6. Podle § 8 odst. 1 zákona o sociálních službách se osoba do 18 let věku 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 základní životní potřeby,
- b) stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat čtyři nebo pět základních životních potřeb,
- c) stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat šest nebo sedm základních životních potřeb,
- d) stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat osm nebo devět základních životních potřeb,

a vyžaduje každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby. Dle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách se při posuzování stupně závislosti hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: a) mobilita, b) orientace, c) komunikace, d) stravování, e) oblékání a obouvání, f) tělesná hygiena, g) výkon fyziologické potřeby, h) péče o zdraví, i) osobní aktivity, j) péče o domácnost. Podle § 9 odst. 3 zákona o sociálních službách se schopnost zvládat základní životní potřebu uvedenou v odstavci 1 písm. j) nehodnotí u osob do 18 let věku.

7. Z § 9 zákona o sociálních službách dále plyne, že při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby se hodnotí funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost zvládat základní životní potřeby; přitom se nepřihlíží k pomoci, dohledu nebo péči, která nevyplývá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Pro uznání závislosti v příslušné základní životní potřebě musí existovat příčinná souvislost mezi poruchou funkčních schopností z důvodu nepříznivého zdravotního stavu a pozbytím schopnosti zvládat základní životní potřebu v přijatelném standardu. Funkční schopnosti se hodnotí s využíváním zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využíváním běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení v domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku. Bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vyhláška č. 505/2006 Sb.“).
8. Pro posouzení zdravotního stavu žadatele o příspěvek na péči je třeba odborných lékařských znalostí, kterými disponují speciální posudkové komise. Pro účely odvolacího správního řízení, jehož předmětem je příspěvek na péči, posuzuje zdravotní stav osoby posudková komise zřízená žalovaným na základě § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v rozhodném znění. V řízeních, v rámci nichž je rozhodováno o příspěvku na péči, se musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Stěžejním důkazem v tomto řízení je lékařský posudek, a proto je na něj kladen požadavek úplnosti a přesvědčivosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53). Tento požadavek vychází z premisy, že odborné závěry, které jsou v posudcích vysloveny, nemohou být přezkoumávány ze strany správních orgánů či soudů, neboť ty k takovému posouzení nedisponují potřebnými znalostmi (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 3 Ads 129/2014 - 24). V řízeních o žalobách proti rozhodnutím, jež jsou založeny na zmíněných posudcích, proto správní soudy podrobují posudky testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12.

2013, č. j. 3 Ads 24/2013 - 34, ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014 - 37, ze dne 26. 3. 2015, č. j. 4 Ads 263/2014 - 60, anebo ze dne 15. 4. 2015, č. j. 6 Ads 217/2014 - 23). Aby byl posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý, je třeba, aby se vypořádal se všemi relevantními podklady (viz § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách) a přezkoumatelnou úvahou z nich vyvodil závěry podstatné pro posouzení zdravotního stavu osoby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Ads 156/2014 - 28). V souladu s § 2a vyhlášky posudková komise musí posoudit zvládnutí dané životní potřeby skrze dílčí aktivity vymezené pro jednotlivé potřeby v příloze č. 1 vyhlášky (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014-37, ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015 - 27, bod 31, ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Ads 80/2016 - 22, ze dne 25. 4. 2019, č. j. 8 Ads 271/2018 - 34, bod 18, či rozsudek téhož soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 Ads 38/2021 - 26, bod 19). Je tomu tak proto, že nezvládnutí byť jen jedné z vymezených aktivit znamená nezvládnutí dané životní potřeby (§ 2a vyhlášky). Zvládání základních životních potřeb pro účely určení závislosti na pomoci cizí osoby a poskytnutí příspěvku na péči je přitom nutno posuzovat komplexně s přihlédnutím k celkovému zdravotnímu stavu posuzované osoby a nezaměřovat se pouze na jediné, nejvýznamnější onemocnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2021, č. j. 6 Ads 257/2019 - 26). V odůvodnění rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č. j. 10 Ads 269/2018 - 27 (bod 19), pak Nejvyšší správní soud shrnul: „NSS soustavně judikuje, že posudek ve věci příspěvku na péči musí být úplný, jednoznačný a přesvědčivý. Uvedený požadavek spočívá v tom, že posudkový lékař, resp. komise se musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaná osoba namítá, a vyjádřit se k její schopnosti zvládat veškeré aktivity vyjmenované u jednotlivých životních potřeb v příloze č. 1 vyhlášky MPSV č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Případnými spornými dílčími aktivitami se posudková komise musí detailně zabývat a své úvahy opřít o dostatečně zjištěný skutkový stav.“ Tuto povinnost však PK MPSV v nyní posuzované věci nesplnila (a nesplnil ji ani posudkový lékař OSSZ), když se nevyjádřila ke schopnosti žalobce zvládat veškeré aktivity vyjmenované u neuznaných životních potřeb uvedených v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. PK MPSV pouze konstatovala, že „při zjištěném zdravotním stavu není z posudkově medicínského hlediska důvod hodnotit zbývající základní životní potřeby (tj. všechny ostatní vyjma péče o zdraví a tělesné hygieny – pozn. soudu) jako nezvládané, protože nemá těžké postižení hybnosti končetin ve smyslu jejich ochrnutí ani těžké omezení rozsahu hybnosti nosných kloubů, nejedná se o funkční ztrátu dolních končetin, závažné postižení zraku stupně praktické nevidomosti ani sluchu stupně praktické nedoslýchavosti není doloženo. Nejedná se o těžké mentální postižení, nejedná se o těžké pozbytí, ztrátu duševních kompetencí. Omezení duševních a fyzických schopností bylo zohledněno v přiznaných nezvládaných základních životních potřebách. Neuznané ZŽP posuzované dítě zvládá v přijatelném standardu úměrně svému věku“. Takové hodnocení je však nedostatečné, neboť Nejvyšší správní soud požaduje, aby odůvodnění posudku bylo opřeno o zcela individuální poznatky týkající se funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého stavu účastníka řízení na jeho schopnost zvládat základní životní potřeby, nikoliv pouze (výlučně) o obecné negativní vymezení, že účastník řízení netrpí závažnějšími zdravotními postiženími, která by implikovala nezvládání uvedených základních životních potřeb (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2022, č. j. 1 Ads 482/2020-33, a rozsudek téhož soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023 - 25, bod 33).

9. Dále je povinností správních orgánů řádně vysvětlit, z jakých důvodů odnímají (popř. snižují) v minulosti přiznanou dávku. V rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 4 Ads 14/2009 – 37, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„rozhoduje-li správní orgán o odnětí určité dávky, musí v odůvodnění svého rozhodnutí jednoznačně vysvětlit, proč příjemce dávky již nesplňuje podmínky, na základě kterých mu byla dávka přiznána.“* To platí i v případě odnímání příspěvku na péči (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014, č. j. 1 Ads 52/2014 – 23, bod 29). PK MPSV sice v posudku konstatovala, že *„předchozí přiznání III. stupně závislosti považuje za posudkový omyl“*, v posudku však - v rozporu požadavky soudní praxe (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 9 Ads 51/2014 – 27, bod 21) absentuje přesvědčivé zdůvodnění, v čem by tento omyl měl spočívat, resp. z jakých konkrétních odborných důvodů nemohou dřívější posudkové závěry obstát.
10. Pokud jde o výsledek sociálního šetření, soud si je vědom toho, že záznam ze sociálního šetření je pouze důkaz podpůrný a že stěžejním důkazem je posudek lékaře, respektive posudkové komise (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2021, č. j. 8 Ads 303/2021 – 27, bod 11, a judikaturu tam citovanou, či rozsudek téhož soudu ze dne 22. 4. 2022, č. j. 6 Ads 33/2021 – 28, bod 18), to ovšem neznamená, že není povinností posudkového lékaře či PK MPSV se k případným rozporům mezi výsledkem šetření sociálního pracovníka a názorem posuzujících lékařů (byť jen stručně) vyjádřit. Vhodným prostředkem pro odstraňování zásadních rozporů mezi závěry sociálního šetření a posudkovým hodnocením pak může být i osobní vyšetření posuzovaného posudkovým lékařem nebo posudkovou komisí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25, či rozsudek téhož soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015 – 27, bod 39).
11. Ze všech shora popsanych důvodů není dle názoru soudu možno hodnotit posudek PK MPSV jako úplný, jednoznačný a přesvědčivý [ostatně i Nejvyšší správní soud hodnotí jako neúplné a nepřesvědčivé ty posudky, které neobsahují zhodnocení jednotlivých dílčích aktivit vymezených pro jednotlivé sporné základní životní potřeby v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. – viz např. rozsudek ze dne 24. 9. 2021, č. j. 5 Ads 52/2020 – 68, bod 26]. Žalovaný na pochybení PK MPSV nijak nezareagoval, přičemž tato vada je sama o sobě důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.
12. Na tomto místě soud dodává, že si je vědom toho, že subjektivní vnímání zdravotních potíží žalobcem či jeho zákonným zástupcem nemůže být samo o sobě podkladem pro závěr o jeho neschopnosti zvládat určitou životní potřebu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 5 Ads 135/2018 – 19), resp. že subjektivní, ničím neobjektivizovaná tvrzení nemohou vést k závěru o nezvládnutí životní potřeby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 Ads 38/2021 – 26, bod 22). Soud také v této věci nijak nehodnotí, zda je tvrzená neschopnost zvládnout neuznané základní životní potřeby důsledkem objektivního zdravotního stavu žalobce, nebo se jedná o pouhé subjektivní přesvědčení žalobce (zákonného zástupce žalobce). Tato role soudu nepřisluší. Je to právě PK MPSV, která by se touto otázkou měla přezkoumatelným způsobem zabývat a přesvědčivě své závěry odůvodnit způsobem výše popsaným.
13. Soud tedy shrnuje, že rozhodnutí v dané věci bylo závislé především na odborném lékařském posouzení, k němuž je ze zákona povolána právě posudková komise, jednalo se tedy o stěžejní důkaz. Posudek PK MPSV však vykazoval vady zahrnující jeho

nepřezkoumatelnost, přičemž tento nedostatek odvolací správní orgán neodstranil (vyžádáním doplnění posudku), čímž se i jeho rozhodnutí stalo nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů (viz obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009-63, a ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53). Soud proto bez jednání žalobou napadené rozhodnutí zrušil [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok I). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

14. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci podle obsahu žádné náklady nevznikly, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, 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.

V Pardubicích dne 27. března 2024

Aleš Korejtko v. r.
samosoudce