



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **D. N.**, narozená dne X
bytem X
zastoupená zmocněnkyní Ing. D. K., nar. dne X
bytem X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2023, č.j. X

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 23. 8. 2023, č.j. X se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhala přezkoumání rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) ze dne 23. 8. 2023, č. j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí ze dne 20. 3. 2023, č. j. 10207/2023/AAF (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) vydané Úřadem práce České republiky – krajská pobočka pro hl. m. Prahu (dále jen „správní orgán I. stupně“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo dle § Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

7 a dále § 4 odst. 1, § 8, § 9, § 11 a § 13 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon č. 108/2006 Sb.“) rozhodnuto na základě návrhu na změnu výše příspěvku na péči podaného dne 30. 5. 2022 tak, že návrh se zamítá a příspěvek na péči bude nadále poskytován v nezměněné výši 880 Kč měsíčně.

II. Obsah žaloby

2. Dle žalobkyně z napadeného rozhodnutí plyne, že posudek ze dne 3. 8. 2023 citoval závěry ze tří lékařských zpráv a následně, aniž by podle § 9 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb. ve spojení s § 1 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 505/2016 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, provedl funkční hodnocení dopadu zdravotního postižení, vyhodnotil u žalobkyně zvládání základních životních potřeb. Funkční hodnocení chybí zejména u zraku, neboť část odvolání žalobkyně ve správním řízení je založeno na tom, že žalobkyně má se zrakem výrazné potíže, a proto nezvládá potřebu komunikace a péče o zdraví.
3. K odvolání žalobkyně doložila lékařské zprávy z očního ze dne 28. 3. 2023 a 14. 9. 2022 a lékařskou zprávu z urologie ze dne 9. 3. 2023, závěry těchto lékařských zpráv ale v posudku a v napadeném rozhodnutí nejsou citovány. V lékařské zprávě ze dne 28. 3. 2023 se uvádí visus OP 0,02 a OL prsty a že se jedná o praktickou slepotu. Přesto žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul, že nebylo dokumentováno posudkově významné postižení zraku či sluchu podstatně omezující komunikaci či orientaci, což zřejmě posudková komise dovodila z jiných lékařských zpráv. Jestliže mezi posuzovanými lékařskými zprávami byly rozpory, bylo úkolem posudkové komise tyto rozpory popsat a uvést, jak je pro účely posouzení zdravotního stavu vyřešila. Možností bylo také vyžádat si jiné lékařské zprávy či osobní posouzení posudkovou komisí s tím, že by mezi členy komise byl lékař z oboru oftalmologie, nebo vyšetření na určeném pracovišti (§16a odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb.).
4. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nereagoval na námitku uvedenou v odvolání, která se týkala toho, že žalobkyni byla v minulosti základní životní potřeba komunikace uznána za nezvládnutou. Stejným způsobem posudková komise postupovala i u námítky, že žalobkyně nezvládá výkon fyziologické potřeby, což bylo doloženo lékařskou zprávou z urologie ze dne 9. 3. 2023, tato zpráva navíc původně mezi dokládány lékařskými zprávami vůbec nebyla. Obecné odůvodnění, že nově dokládané lékařské zprávy nepřinášejí nic nového, je proto bez dalšího vysvětlení nesrozumitelné.
5. Tím, že žalovaný (resp. posudková komise) neřešil rozpory mezi lékařskými zprávami a nereagoval na námítky uvedené v odvolání, se posudek a napadené rozhodnutí staly nepřesvědčivými a nepřezkoumatelnými, a to zejména v části týkající se zvládání základních životních potřeb orientace, komunikace, péče o zdraví a výkon fyziologické potřeby.
6. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný uvedl, že v odvolacím řízení posuzovala zdravotní stav žalobkyně posudková komise MPSV ve složení posudkového lékaře a odborného lékaře se specializací neurologie. Zdravotní stav žalobkyně byl hodnocen jako dlouhodobě nepříznivý, jako dominující byly hodnoceny obtíže dané zhoršenou lokomocí v důsledku degenerativního

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

postižení nosného a pohybového aparátu, dokumentována porucha zraku v důsledku makulární degenerace sítnice oboustranně, nedoslýchavost, diabetes mellitus II. typu s komplikacemi, kompenzovaná arteriální hypertenze, dyslipidémie, CHOPN, obezita. Žalobkyně je orientovaná, intelekt v normě, není přítomna porucha řeči, slovní komunikaci zvládá, podpis zvládá, samostatně se nají, napije, jídlo připravuje a servíruje pečující osoba, oblékání zvládá samostatně včetně výběru, při celkové hygieně potřebuje pomoci do a z vany, výkon fyziologické potřeby zvládá samostatně, zvládá výměnu inkontinenčních pomůcek, léky si připravuje sama s dohledem, drobná poranění si neošetří pro zhoršený zrak.

8. Posudková komise hodnotila jako neovládnuté základní životní potřeby mobilita, tělesná hygiena, osobní aktivity a péče o domácnost, u ostatních životních potřeb nebyl s ohledem na doložený zdravotní stav shledán důvod hodnotit je jako neovládané.
9. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Obsah správního spisu

10. Ze správního spisu soud zjistil, že rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 3. 2017, č. j. X byl žalobkyni od ledna 2016 přiznán příspěvek na péči ve výši 800 Kč, od srpna 2016 pak ve výši 880 Kč s tím, že žalobkyně dle posudku ze dne 10. 2. 2017 s dobou platnosti trvale není schopna zvládat tři základní potřeby, a to komunikaci, osobní aktivity a péči o domácnost.
11. Dne 30. 5. 2022 podala žalobkyně návrh na změnu výše přiznaného příspěvku na péči. Dne 1. 7. 2022 bylo u žalobkyně provedeno sociální šetření. V záznamu je mimo jiné uvedeno, že zrak žalobkyně byl velmi zhoršený, neviděla celý obraz. Pro poruchu sluchu používala naslouchadlo. Byla plně orientovaná, slovní komunikaci zvládala, podpis zvládla. Výkon fyziologické potřeby zvládala samostatně, pro inkontinenci používala inkontinenční pomůcky, výměnu zvládala samostatně. Léky si pod dohledem připravila, pro zhoršený zrak si neovládla ošetřit drobná poranění.
12. Posudek o zdravotním stavu ze dne 15. 12. 2022, č. j. LPS/2022/1514-P6_CSSZ (dále jen „prvostupňový posudek“) vycházel ze zdravotnické dokumentace ošetřujícího lékaře MUDr. V. ze dne 4. 11. 2022 a dále z nálezů odborných lékařů MUDr. P., ortopedie, ze dne 12. 11. 2019, MUDr. M., ortopedie, ze dne 14. 9. 2022, MUDr. K., diabetologie, ze dne 26. 7. 2022, MUDr. R., ORL, ze dne 25. 8. 2022 a 1. 9. 2022, MUDr. R., neurologie, ze dne 29. 9. 2022 a MUDr. P., emergency, ze dne 12. 7. 2022, výsledků sociálního šetření ze dne 1. 7. 2022 a předchozí spisové dokumentace. Dle posudku se jedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, jehož rozhodující příčinou je polyartróza, z dalších komorbidit uváděn zejména diabetes mellitus 2. typu s diabetickou retinopatií a polyneuropatií a věkem podmíněná degenerace obou očí. Na základě zjištěného zdravotního stavu, jeho funkčních výsledků a výsledků sociálního šetření lze konstatovat, že žalobkyně neovládá 4 základní životní potřeby – mobilita, tělesná hygiena, osobní aktivity a péče o domácnost. Jedná se tak o osobu starší 18 let, která se podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost).
13. Proti prvostupňovému posudku podala žalobkyně dne 24. 1. 2023 námitky, ve kterých uvedla, že v posudku nebyl zohledněn nález očního lékaře. Žalobkyně trpí makulární degenerací sítnice, která je jejím největším hendikepem, na pravé oko je

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

prakticky nevidomá, na levém je zraková ostrost na úrovni silné slabozrakosti. Na základě toho jí byl v předchozím rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 uznán stupeň závislosti i pro nezvládání základní životní potřeby komunikace, což v prvostupňovém posudku chybí. Poškození zraku je nevratné a stále se zhoršuje, komunikace žalobkyně je tak i nadále omezená a je při ní odkázána na pomoc jiné osoby. Nezvládá tedy pět základních životních potřeb. K námitkám přiložila lékařský nález MUDr. V., oční, ze dne 14. 9. 2022.

14. Ve vyjádření k námitkám ze dne 14. 2. 2023 PSSZ – LPS pro Prahu 6 uvedla, že žalobkyně je dle dříve doložených odborných nálezů a sociálního šetření přiměřeně komunikující, je schopna rozeznat rub a líc oděvů, samostatně si připravit léky, není doložen stav, kdy by se nebyla schopna vyjadřovat srozumitelně mluvenou řečí a dorozumět se jejím prostřednictvím s druhými osobami, kdy by nebyla schopna chápat a přijímat sdělované zprávy, vytvářet rukou krátkou psanou zprávu, porozumět všeobecně používaným základním obrazovým symbolům a zvukovým signálům, případně používat běžné komunikační prostředky.
15. V prvostupňovém rozhodnutí ze dne 20. 3. 2023 správní orgán I. stupně návrh na změnu výše příspěvku zamítl na základě závěrů uvedených v prvostupňovém posudku. K prvostupňovému posudku navíc uvedl, že jsou v něm vypořádány všechny rozhodné skutečnosti a splňuje i požadavek na jednoznačnost a přesvědčivost, posudkový lékař vyhodnotil konkrétní situaci ve vztahu zdravotního stavu a funkčních schopností, které jsou v daném případě ustálené. Na základě toho tak byl spolehlivě zjištěn zdravotní stav žalobkyně doložený nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, výsledky vlastního vyšetření posuzujícího lékaře, lékařskými nálezy a výsledky sociálního šetření.
16. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí dne 30. 3. 2023 odvolání. V tom namítala, že bylo zcela opomenuto zrakové postižení žalobkyně, jedná se o nevratné poškození zraku, praktickou slepotu. Již v minulosti byl na základě předchozích výsledků žalobkyni přiznán I. stupeň příspěvku pro nezvládání základní životní potřeby v oblasti komunikace, není schopna rukou napsat ani krátký text, tištěný text nebo emailovou zprávu není schopna přečíst v přijatelném standardu ani s dostupnými pomůckami, není schopna používat prostředky elektronické komunikace, což jsou v dnešní době běžné prostředky komunikace. Vzhledem k poškození zraku také naráží na problémy v oblasti péče o zdraví, není schopná si sama připravit předepsané léky formou kapek, jednotlivé kapky nevidí. I u ostatních léčiv se orientuje spíše barvou krabičky, nikoliv podle názvů, což způsobuje problémy při změně předepsaného léčiva, při přípravě léků tak nevyhnutelně potřebuje asistenci. Dále má žalobkyně problémy v oblasti výkonu fyziologické potřeby, urologem byla diagnostikována inkontinence III. stupně, není tak prakticky včas schopna použít toaletu. Žalobkyně nezvládá celkem 7 základních potřeb, zmíněné doložila lékařskými zprávami MUDr. M., urologie, ze dne 9. 3. 2023 a MUDr. V., oční, ze dne 28. 3. 2023, v níž je jako diagnóza výslovně uvedeno: věkem podmíněná makulární degenerace – praktická slepota.
17. V odvolacím řízení byl vypracován posudek ze dne 3. 8. 2023, ev. č. SZ/2023/979-PH-11 posudkovou komisí ve složení předsedkyně komise MUDr. E. K. a odborná lékařka z oboru neurologie MUDr. H. S. (dále jen „posudek PK MPSV“). Žalobkyně nebyla jednání komise přítomna, posudková komise vyhodnotila, že dokumentace byla dostatečná k projednání v nepřítomnosti. Žalobkyně s posudkovým závěrem nebyla seznámena. Dle výroku šlo o osobu starší 18 let, která se dle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o č. 108/2006 Sb. považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), z důvodu Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžadovala každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nebyla schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby. Tento stav byl i od 30. 5. 2022, platnost posudku je trvalá. Posudková komise při zpracování posudku vycházela z posudkového spisu PSSZ – LPS pro Prahu 6, spisu odvolacího orgánu, lékařské zprávy MUDr. V., oční, ze dne 14. 9. 2022, sociálního šetření ze dne 1. 7. 2022 a odvolání ze dne 30. 3. 2023, včetně přiložených lékařských zpráv MUDr. M., urologie, ze dne 9. 3. 2023 a MUDr. V., oční, ze dne 28. 3. 2023. Shrnuje diagnostický souhrn a obsah podkladové dokumentace (lékařská zpráva praktického lékaře MUDr. V. ze dne 4. 11. 2022, ortopedické vyšetření MUDr. P. z 11/2019, neurologické vyšetření MUDr. R. z 9/2022, záznam sociálního šetření z 1. 7. 2022). Za dominující byly shledány obtíže dané zhoršenou schopností lokomoce na podkladě degenerativního postižení nosného a pohybového aparátu, dále dokumentována porucha visu v důsledku věkem podmíněné makulární degenerace sítnice oboustranně, nedoslýchavost, léčena či sledována byla též pro další onemocnění a stavy dle diagnostického souhrnu. Posudková komise hodnotila stejně s prvostupňovým posudkem jako samostatně nezvládané životní potřeby: a) mobilita, f) tělesná hygiena, i) osobní aktivity a j) péče o domácnost, žalobkyně tedy nezvládala 4 základní životní potřeby, s ohledem na doložený zdravotní stav nebyl shledán důvod ostatní hodnotit jako nezvládané.

18. Žalobkyně na výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí žalovanému dne 16. 8. 2023 zaslala lékařské zprávy MUDr. V., oční, ze dne 14. 9. 2022 a 28. 3. 2023 a MUDr. M., urologie, ze dne 9. 3. 2023.
19. Napadeným rozhodnutím ze dne 23. 8. 2023 žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Žalovaný shrnul dosavadní řízení ve věci, relevantní právní úpravu a podrobně citoval z posudku PK MPSV. Uvedl, že neshledal důvod pro vyžádání doplňujícího posouzení zdravotního stavu, neboť lékařské zprávy, které žalobkyně zaslala, neobsahují nové skutečnosti, které by v době posuzování již nebyly známy, o čemž svědčí jejich výčet v podkladech posudkového zhodnocení. Posudek PK MPSV byl zpracován v řádném složení, k verifikaci rozsahu zdravotního postižení byla prostudována zdravotní dokumentace, při vypracování posudkové komise vycházela taktéž z výsledků provedeného sociálního šetření. Poznamenal, že stanovení schopnosti zvládat základní životní potřeby nezávisí na volné úvaze posudkového orgánu, nýbrž musí odpovídat stanoveným posudkovým kritériím, není tak rozhodující pouze konkrétní zdravotní postižení posuzované osoby, ale funkční dopad na schopnost zvládat základní životní potřeby. Za neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké, kdy i přes využívání zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využívání běžně dostupných pomůcek a prostředků nelze zvládnout základní životní potřebu v přijatelném standardu. Uvedl, že nezpochybňuje nepříznivý zdravotní stav žalobkyně, ale posudková kritéria pro poskytování příspěvku na péči ve vyšším stupni závislosti v daném období nebyla splněna, žalovaný proto rozhodl uvedeným způsobem, neboť výsledek posouzení zdravotního stavu žalobkyně posudkovou komisí je stěžejním zákonným podkladem pro rozhodnutí v odvolacím správním řízení.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

20. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

správního orgánu podle ustanovení § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

21. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť účastníci ve smyslu § 51 odst. 1 s.ř.s. souhlasili s projednáním věci bez nařízení jednání, soud rovněž postupoval dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.
22. Podle § 9 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. *při posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: a) mobilita, b) orientace, c) komunikace, d) stravování, e) oblékání a obouvání, f) tělesná hygiena, g) výkon fyziologické potřeby, h) péče o zdraví, i) osobní aktivity, j) péče o domácnost.*
23. Dle § 25 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. *krajská pobočka Úřadu práce provádí pro účely posuzování stupně závislosti podle odstavce 3 sociální šetření, při kterém se zjišťuje schopnost samostatného života osoby v přirozeném sociálním prostředí. Sociální šetření podle věty první provádí příslušná krajská pobočka Úřadu práce také v průběhu hospitalizace osoby ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče, jestliže je této osobě poskytována u jednoho nebo postupně u více poskytovatelů zdravotních služeb následná nebo dlouhodobá lůžková péče pro tutěž nemoc nebo úraz trvající nepřetržitě déle než 60 dnů; podmínkou je, že tato skutečnost byla oznámena a doložena podle § 21 odst. 1 písm. e). Sociální šetření provádí sociální pracovník. O provedeném sociálním šetření vyhotovuje sociální pracovník písemný záznam, který na požádání předkládá posuzované osobě.*
24. Dle § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb. *při posuzování stupně závislosti osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, popřípadě také z vyšetření dětského klinického psychologa v případě pervazivních vývojových poruch, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.*
25. Mezi účastníky je sporné hodnocení zdravotního stavu žalobkyně a otázka, zda a v jakém stupni splňuje podmínky pro přiznání příspěvku na péči, přičemž žalobkyně se na rozdíl od žalovaného domnívá, že vedle čtyř základních životních potřeb hodnocených žalovaným jako nezvládané (mobilita, tělesná hygiena, osobní aktivity, péče o domácnost) není schopna zvládat ani jiné základní životní potřeby, a to zejména základní životní potřeby orientace, komunikace, péče o zdraví a výkon fyziologické potřeby. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na závěry posudku PK MPSV s tím, že sám správní orgán není kompetentní zdravotní stav žalobkyně hodnotit. Soud se proto zaměřil na posudek PK MPSV a hodnotil jej z hlediska jeho komplexnosti a přesvědčivosti.
26. K posudkovému řízení se Nejvyšší správní soud opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích, např. v rozsudku ze dne 21. 9. 2020, č. j. 1 Ads 224/2019-20, kde uvedl následující: *„Posuzování závislosti na pomoci jiné fyzické osoby provádí posudkový lékař OSSZ a posudková komise žalovaného. Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že posudkové řízení je specifickou formou správní činnosti (srov. § 16a zákona č. 582/1991 Sb.) spočívající v posouzení zdravotního stavu občana a některých důsledků z něj vyplývajících pro oblast sociálního zabezpečení a důchodového pojištění. Jde o postup posudkového orgánu, jehož hlavním obsahem je posudková činnost, která předpokládá vedle odborných lékařských znalostí též znalosti z oboru posudkového lékařství. Výsledkem posouzení je potom odborný posudek, který je pro správní orgán stěžejním důkazem, a na který je při nedostatku odborné erudice odkázán. Proto je třeba klást zvýšený důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

každého takového posudku. Tyto náležitosti posudek splňuje pouze v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám. Své závěry musí posudková komise náležitě podložit a odůvodnit. Je nezbytné, aby posudek obsahoval vysvětlení, jakým způsobem posudková komise hodnotila veškeré posudkové podklady, které z nich považovala za relevantní, případně z jakého důvodu se od závěrů uvedených v některých z nich odchýlila. Posuzovaný zdravotní stav potom musí být popsán dostatečně jasně a přesně, aby nevystávaly žádné další pochybnosti (srov. např. rozsudek ze dne 5. března 2015, č. j. 6 Ads 299/2014 – 25, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 34/2018 – 17).“ (podtržení doplněno – pozn. soudu)

27. „Posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v I. stupni i v řízení odvolacím musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Na výsledný lékařský posudek, který je v tomto řízení stěžejním důkazem, je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53).
28. Dále je k tomu nezbytné uvést, že stejně tak jako správní orgán, ani soud nemůže přezkoumávat odbornou stránku posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti, nemůže tak sám o sobě posoudit, zda žalobkyni náleží příspěvek na péči a zda splňovala podmínky pro zařazení do určitého stupně závislosti. Soud však dle zásady volného hodnocení důkazů hodnotí předmětný posudek jako každý jiný důkaz, a to z toho hlediska, zda splňuje požadavky na přesvědčivost, úplnost a zda se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi.
29. Soud shledal, že posudek PK MPSV, který potvrdil závěry uvedené v prvostupňovém posudku ze dne 15. 12. 2022 a ze kterého napadené rozhodnutí vychází, uvedené požadavky nesplňuje a je nepřezkoumatelný.
30. Stupně závislosti se hodnotí podle počtu základních životních potřeb, které daná osoba není schopna bez cizí pomoci zvládat, od zařazení do konkrétního stupně závislosti se pak odvíjí i výše poskytovaného příspěvku na péči, což je specifikováno v § 11 zákona č. 108/2006 Sb.
31. Podle § 3 písm. g) zákona č. 108/2006 Sb. pro účely tohoto zákona se rozumí zdravotním postižením tělesné, mentální, duševní, smyslové nebo kombinované postižení, jehož dopady činí nebo mohou činit osobu závislou na pomoci jiné osoby.
32. Podle § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky při hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby se posuzuje, zda z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je rozsah duševních, mentálních, tělesných a smyslových funkčních schopností dostatečný k pravidelnému zvládání základní životní potřeby a zda je fyzická osoba schopna rozpoznat, provést a zkontrolovat správnost zvládnutí základní životní potřeby. Přitom se přihlíží k tomu, zda dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav trvale ovlivňuje funkční schopnosti, k výsledku rehabilitace a k adaptaci na zdravotní postižení.
33. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

základní životní potřebu zvládat, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

34. Podle § 1 odst. 4 prováděcí vyhlášky za neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké, kdy i přes využívání zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využívání běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku nelze zvládnout životní potřebu v přijatelném standardu. Za neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje rovněž stav, kdy režim nařízený odborným lékařem poskytujícím specializované zdravotnické služby neumožňuje provádění základní životní potřeby v přijatelném standardu. Přijatelným standardem se rozumí zvládnutí základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý, a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby.
35. Podrobná kritéria pro posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby obsahuje příloha č. 1 prováděcí vyhlášky. Dle přílohy č. 1 písm. b) se za schopnost zvládat životní potřebu orientace považuje stav, kdy osoba je schopna zvládat 1. *poznávat a rozeznávat sluchem a zrakem*, 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*, dle přílohy č. 1 písm. c) se za schopnost zvládat životní potřebu komunikace považuje stav, kdy osoba je schopna zvládat 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*, dle přílohy č. 1 písm. g) se za schopnost zvládat základní životní potřebu výkon fyziologické potřeby považuje stav, kdy osoba je schopna 1. *včas používat WC*, 2. *zaujmout vhodnou polohu*, 3. *vyprázdnit se*, 4. *provést očistu*, 5. *používat hygienické pomůcky*, dle přílohy č. 1 písm. h) se za schopnost zvládat základní životní potřebu péče o zdraví považuje stav, kdy je osoba 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*, 3. *rozpoznat zdravotní problém a v případě potřeby vyhledat nebo přivolat pomoc*.
36. Posudek PK MPSV vyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost, pokud označuje podklady, včetně konkrétních lékařských zpráv, ze kterých vychází (tj. posudkový spis PSSZ – LPS pro Prahu 6, spis odvolacího orgánu, lékařská zpráva MUDr. V., oční, ze dne 14. 9. 2022, sociálního šetření ze dne 1. 7. 2022, odvolání ze dne 30. 3. 2023 a žalobkyní předložené lékařské zprávy MUDr. M., urologie, ze dne 9. 3. 2023 a MUDr. V., oční, ze dne 28. 3. 2023). Přestože však obsahuje výčet podkladů, pouze u některých z nich uvádí jejich podstatný obsah (tj. pouze u lékařských zpráv MUDr. P. ze dne 12. 11. 2019 a MUDr. R. ze dne 29. 9. 2022 a u záznamu ze sociálního šetření ze dne 1. 7. 2022). Posudek však neuvádí obsah ostatních lékařských zpráv, a to včetně zpráv MUDr. V., oční, ze dne 14. 9. 2022 a 28. 3. 2023 a MUDr. M., urologie, ze dne 9. 3. 2023, které žalobkyně během správního řízení opakovaně předkládala a upozorňovala na ně. V tom lze spatřovat vadu posudku, neboť není jasné, co bylo v těchto zprávách uvedeno a zda a jak tyto informace komise vyhodnotila.
37. V posudku PK MPSV není ani uvedeno, zda a jak se komise vypořádala se zjištěními vyplývajících z uvedených pokladů. Posudek obsahuje pasáž shrnující skutková Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

zjištění týkající se zdravotního stavu žalobkyně, v této pasáži je ale pouze uvedeno, že popisovaný stav vyplývá z lékařské zprávy praktického lékaře MUDr. V. ze dne 4. 11. 2022, není tak jasné, zda komise vycházela při zjišťování zdravotního stavu žalobkyně i z ostatních podkladů, či své závěry učinila pouze na základě jedné lékařské zprávy.

38. Dále není v posudku komplexně popsáno, jakým způsobem komise hodnotila naplnění jednotlivých aspektů základních životních potřeb uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky. Takové hodnocení je přitom nezbytné, neboť jak je uvedeno výše, pokud osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat základní životní potřebu vymezena v příloze č. 1 k Vyhlášce, platí, že není schopna základní životní potřebu zvládat. V posudku jsou však uvedeny pouze některé aspekty ve smyslu kritérií dle přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce (např. posuzovaná byla orientovaná osobou, místem, časem i situací). Toto chybějící podrobné vyhodnocení je problematické zejména ohledně základních životních potřeb hodnocených jako zvládané, neboť posudek v důsledku toho není přezkoumatelný.
39. Soud také shledal, že komise se nedostatečně vypořádala s odvolacími námitkami žalobkyně. V posudku PK MPSV je pouze uvedeno: „*PK MPSV se vypořádala s námitkami posuzované při odvolání.*“, to však nelze považovat za dostačující, komise se totiž v žádné části posudku věcně k námitkám žalobkyně nevyjadřuje.
40. Žalobkyně zejména namítala, že v jejím případě nebylo dostatečně provedeno funkční hodnocení dopadu zrakového postižení. V příložené lékařské zprávě MUDr. V. ze dne 28. 3. 2023 je uvedeno, že s visem OP 0,02 a OL prsty se u žalobkyně jedná o praktickou slepotu. Přesto je v posudku PK MPSV uvedeno, u žalobkyně nebylo dokumentováno posudkově významné postižení zraku či sluchu podstatně omezující komunikaci či orientaci, pouze je zmíněno zhoršení visu důsledkem VPMD, aniž by bylo zcela jasné, z jakého podkladu je toto zjištění čerpáno. Uvedené je pak v přímém rozporu s obsahem citované lékařské zprávy MUDr. V., posudek se ale nijak nevypořádává s uvedeným rozporem, lékařskou zprávu MUDr. V. ze dne 28. 3. 2023 sice uvádí ve výčtu podkladů, neuvádí však její obsah, ani na něj nijak nereaguje. Vzhledem k takto uváděnému závažnému poškození zraku pak jsou dány přinejmenším pochybnosti, zda je žalobkyně opravdu schopna zvládat životní potřeby komunikace, péče o zdraví a orientace.
41. Pokud jde o základní životní potřebu komunikace, žalobkyně v odvolání namítala, že není schopna rukou napsat ani krátký text, tištěný text nebo mailovou zprávu pak není schopna přečíst v přijatelném standardu ani s dostupnými pomůckami, není schopna využívat prostředky elektronické komunikace, které jsou v dnešní době zcela běžnými prostředky komunikace. Jak již bylo zmíněno, posudek konstatuje, že u žalobkyně nebylo dokumentováno posudkově významné postižení zraku, že žalobkyně byla bez poruchy řeči a dle záznamu ze sociálního šetření pak žalobkyně zvládala slovní komunikaci a podpis. Posudek však nijak nereflektuje zprávu MUDr. V. ze dne 28. 3. 2023, dle které byla u žalobkyně dána praktická slepota, není uvedeno, jak se to promítlo do zvládání této životní potřeby žalobkyní. Dále v posudku není uvedeno, zda žalobkyně zvládá další aktivity uvedené u této potřeby v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky. Posudek tak dostatečně nevypořádává odvolací námitky žalobkyně, nehodnotí lékařskou zprávu MUDr. V. ze dne 28. 3. 2023, byť ji uvádí mezi svými podklady, a chybí v něm komplexní vyhodnocení kritérií obsažených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky. Komise navíc ani nevysvětlila, proč se odchýlila od názoru vysloveného předchozím posudkem ze dne 10. 2. 2017, dle kterého Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

žalobkyně nebyla schopna základní životní potřebu komunikace zvládat. U takové změny předchozího názoru lze přitom předpokládat o to podrobnější vysvětlení.

42. Stejně tak se posudek komplexně nevypořádal se zvládáním základní životní potřeby péče o zdraví. Žalobkyně v odvolání (ze dne 30. 3. 2023) namítala, že jí byl předepsán lék podávaný formou kapek, který si ale kvůli špatnému zraku není schopna sama připravit, jednotlivé kapky totiž nevidí, i co se týče ostatních léčiv, orientuje se spíše barvou krabičky než nápisem na ní, což způsobuje problémy při změně předepsaného léčiva, žalobkyni musí při přípravě léků asistovat dcera. V samotném posudku je ke zvládání této základní životní potřeby pouze uvedeno, že dle záznamu ze sociálního šetření (který je ovšem staršího data, ze dne 1. 7. 2022) si žalobkyně zvládne léky pod dohledem připravit, pro zhoršený zrak by si nezvládla ošetřit drobná poranění. Zjištění uvedená v záznamu ze sociálního šetření a pozdější tvrzení žalobkyně jsou tak očividně v rozporu, s tímto rozporem se však posudek nijak nevyrovnal. Ani u této základní životní potřeby pak posudek PK MPSV neobsahuje komplexní posouzení kritérií uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, ani se dostatečně nevypořádává s námitkami žalobkyně.
43. Co se týče základní životní potřeby orientace, žalobkyně její nezvládání v odvolání přímo neuváděla, výslovně to uvedla až v žalobě. V odvolání však obecně poukazovala na to, že bylo opomenuto její zrakové postižení, se kterým zvládání základní životní potřeby orientace úzce souvisí. Ani s tím se posudek PK MPSV dostatečně nevypořádal, je v něm pouze uvedeno, že žalobkyně byla orientovanou osobou, místem, časem i situací, to však nelze považovat za komplexní posouzení kritérií uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, přičemž ohledně této základní životní potřeby není vyhodnoceno, jaký dopad má na její zvládání zrakové postižení žalobkyně.
44. V posudku PK MPSV zcela chybí také komplexní zhodnocení zvládání základní životní potřeby výkon fyziologické potřeby, je pouze shrnut obsah záznamu ze sociálního šetření, v němž je uvedeno, že žalobkyně výkon fyziologické potřeby zvládá samostatně, pro inkontinenci používá inkontinenční pomůcky, jejíž výměnu zvládá sama. To je však rozporu s obsahem pozdější lékařské zprávy MUDr. M. ze dne 9. 3. 2023, na což žalobkyně rovněž upozorňovala v odvolání. V tom uvedla, že jí byla diagnostikována inkontinence III. stupně, prakticky tak není schopna vždy včas použít toaletu. Ani s tímto se ale komise v posudku nijak nevypořádala a žádným způsobem nereflektovala závěry uvedené ve zmíněné lékařské zprávě.
45. Z uvedeného vyplývá, že posudek PK MPSV nelze považovat z hlediska závěrů ohledně zvládání základních životních potřeb (především namítaných základních životních potřeb komunikace, péče o zdraví, orientace, výkon fyziologické potřeby) za úplný a přesvědčivý. Posudek se dostatečně nevypořádal ani se závěry obsaženými v lékařských zprávách, ani s odvolacími námitkami žalobkyně.
46. Na základě výše uvedeného soud považuje posudek PK MPSV za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.).
47. V rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009-104, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že: „...posudek uvedené posudkové komise a posudek lékaře úřadu práce správní orgán hodnotí jako každý jiný důkaz. S ohledem na mimořádný význam v tomto řízení bývá tento posudek důkazem rozhodujícím v případech, pokud z hlediska své celistvosti a přesvědčivosti nevzbuzuje žádných pochyb a nejsou-li tu ani žádné jiné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost posudku mohla být zpochybněna. K závěrům o úplnosti Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

a přesvědčivosti posudku posudkových komisí MPSV správní orgán dospěje jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník uplatňující nárok na příspěvek na péči. Posudek musí obsahovat náležité zdůvodnění svého posudkového závěru tak, aby byl tento závěr přesvědčivý pro účastníka i správní orgán. Z těchto hledisek je správní orgán povinen při posuzování věci posudek PK MPSV vyhodnotit. K tomu je dále třeba uvést, že hodnocení správních orgánů nepodléhá odborné lékařské závěry posudků, neboť k tomu správní orgány nemají odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení podmínek nároku příspěvku na péči závisí. Toto omezení ovšem nezabavuje správní orgány povinnosti hodnotit ve správním řízení provedené důkazy a tudíž i správnost posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti.“ (podtržení doplněno – pozn. soudu)

48. Posudky PK MPSV jsou stěžejním podkladem pro rozhodnutí ohledně stanovení příspěvku na péči, správní orgán sám nemůže učinit závěr ohledně toho, jakým stupněm závislosti posuzovaná osoba trpí, jedná se o odbornou otázku, která musí být posouzena lékařem. Jestliže je posudek nedostatečný, nepřesvědčivý a neobsahuje všechny nezbytné náležitosti, nemůže tyto vady správní orgán sám zhojit, protože k tomu nemá potřebnou odbornou erudici. Pokud však správní orgán z vadného posudku vyjde, trpí vadou i příslušné správní rozhodnutí, neboť není dostatečně zjištěn skutkový stav, příp. se jedná též o vadu nepřezkoumatelnosti. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel z obsahu posudku PK MPSV, jeho kritické zhodnocení však neprovedl. Konstatoval pouze, že posudek PK MPSV vycházel ze zdravotní dokumentace a z výsledků sociálního šetření, ale zcela opomenul, že posudek vykazuje výše uvedené vady. Za této situace si měl žalovaný vyžádat věcné doplnění posudku PK MPSV, což však neučinil. K námitkám podaným žalobkyní se rovněž vyjádřil pouze obecně tak, že není v jeho kompetenci kriticky hodnotit soulad posudkových závěrů s jednotlivými lékařskými nálezy.
49. Svým postupem porušil zejména § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu, podle nichž správní orgán hodnotí podklady pro rozhodnutí podle své úvahy a přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci, a v odůvodnění rozhodnutí je mj. povinen uvést, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí. Pokud tak žalovaný neučinil, zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností.
50. Ze všech shora uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
51. V dalším řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.), si žalovaný od posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí vyžádá doplnění posouzení stupně závislosti žalobkyně. V tomto posudku komise řádně uvede, z jakých konkrétních podkladů (včetně lékařských zpráv) vycházela, co bylo jejich obsahem, jaká zjištění učinila ohledně zdravotního stavu a zvládání základních životních potřeb žalobkyně a jak tato zjištění vyhodnotila. U jednotlivých základních životních potřeb řádně a přezkoumatelně vyhodnotí naplnění všech kritérií uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, vypořádá se se všemi potížemi a námitkami vznesenými žalobkyní i se zjištěními vyplývajícími z konkrétních podkladů. V návaznosti na doplnění posudku posudkové komise MPSV a sdělení stanoviska žalobkyně k tomuto posudku žalovaný vyhodnotí, zda posudek v souladu se shora uvedenou judikaturou splňuje požadavky na úplnost, přesvědčivost a zda se náležitě vypořádává se všemi relevantními skutečnostmi a námitkami žalobkyně, žalovaný následně ve věci znovu rozhodne.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

52. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně byla v řízení úspěšná, ale žádné náklady jí nevznikly.

Poučení:

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

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

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

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

Praha 25. července 2024

Mgr. Kateřina Peroutková v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.