



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **L. Z.**
zastoupená obecnou zmocněnkyní Bc. L. H.

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2024, č. j. MPSV-2024/131306-919,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 6. 6. 2024, č. j. MPSV-2024/131306-919, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím žalovaného uvedeným ve výroku tohoto rozsudku bylo podle § 28 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, (dále jen „zákon o sociálních službách“) a podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Pardubicích (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 2. 2024,

č. j. 1244/2024/HLI, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Správní orgán I. stupně žalobkyni zamítl návrh na změnu výše příspěvku na péči a ponechal ho nadále ve výši 4 400 Kč měsíčně, neboť žalobkyni považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve II. stupni (středně těžká závislost) podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách.

2. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou podanou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobkyně má za to, že její nepříznivý zdravotní stav odůvodňuje přiznání vyššího stupně závislosti na pomoci jiné fyzické osoby. Žalobkyně potřebuje pomoc v oblasti mobility, stravování, oblékání a obouvání, tělesné hygieny, výkonu fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobních aktivit, péče o domácnost a v důležitých případech také v oblasti komunikace. Tyto činnosti jí pomáhá vykonávat pečující osoba.
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. Krajský soud zjistil z obsahu správního spisu tyto rozhodné skutečnosti. Žalobkyně dne 8. 11. 2023 podala návrh na změnu výše příspěvku na péči. Správní orgán I. stupně žalobkyni návrh zamítl a příspěvek na péči ponechal nadále v původní výši 4 400 Kč měsíčně. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobkyně je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve II. stupni (středně těžká závislost) podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách. V posouzení stupně závislosti osoby ze dne 8. 1. 2024 vypracovaným posudkovou lékařkou Institutu posuzování zdravotního stavu bylo s platností od 8. 1. 2024 stanoveno, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně potřebuje pomoc celkem v 6 oblastech základních životních potřeb. Konkrétně se jednalo o mobilitu, stravování, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, péči o zdraví a péči o domácnost.
6. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný požádal v souladu s § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách ve spojení s § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, (dále jen „ZOPSZ“) posudkovou komisí MPSV, pracoviště v Hradci Králové, (dále jen „PK MPSV“) o nové posouzení stupně závislosti žalobkyně.
7. PK MPSV, v níž jako odborná lékařka zasedala MUDr. H. Z., s odborností neurologie, na jednání konaném dne 15. 5. 2024 dospěla k názoru, že je žalobkyně osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve II. stupni (středně těžká závislost) podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách, neboť žalobkyně nezvládá 5 základních životních potřeb, konkrétně mobilitu, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, osobní aktivity a péči o domácnost.
8. Žalovaný, který vycházel z posudku PK MPSV, tak shodně se správním orgánem I. stupně uznal potřebu pomoci v oblasti mobility, oblékání a obouvání, tělesné hygieny a péče o domácnost. Rovněž shodně se správním orgánem I. stupně neuznal potřebu pomoci v oblasti orientace, komunikace a výkonu fyziologické potřeby. Žalovaný však na rozdíl od správního orgánu I. stupně neuznal základní životní potřebu stravování a péči o zdraví, a naopak uznal základní životní potřebu osobní aktivity.

9. I přesto, že správní orgány zhodnotily rozdílně schopnost zvládat základní životní potřeby, shodně posoudily stupeň závislosti žalobkyně na pomoci jiné fyzické osoby. Žalovaný napadeným rozhodnutím proto odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.
10. 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.*
11. Ustanovení § 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 Ministerstva práce a sociálních věcí č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen „vyhláška č. 505/2006 Sb.“).
12. Podle § 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.*
13. 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.*
14. V souladu s § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách vychází Institut posuzování zdravotního stavu 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 správních soudů jsou dostupné na www.nssoud.cz)].
15. Podle § 9 odst. 5 zákona o sociálních službách: *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.*

16. V odvolacím řízení si žalovaný správně vyžádal posudek příslušné PK MPSV podle § 4 odst. 2 ZOPSZ. Žalovaný pak při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně musel vycházet v rámci odvolacích námitek navíc i z posudku příslušné PK MPSV. V této souvislosti je nutné konstatovat, že 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 § 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.
17. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27, platí, že: „[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, přenesse tyto vady i do rozhodnutí žalovaného.
18. Rovněž lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27, podle kterého: „[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.“
19. Nyní k samotnému přezkumu.
20. Krajský soud se zabýval hodnocením schopnosti žalobkyně zvládat základní životní potřeby, u kterých žalovaný neuznal potřebu pomoci, ačkoli žalobkyně namítala opak, tj. stravování, péče o zdraví, komunikace a výkon fyziologické potřeby.
21. Za schopnost zvládat základní životní potřebu stravování se podle písm. d) přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. považuje stav, kdy je osoba schopna vybrat si ke konzumaci hotový nápoj a potraviny (1), nalít nápoj (2), rozdělit stravu na menší kousky a naservírovat ji (3), najíst se a napít (4), dodržovat stanovený dietní režim (5), konzumovat stravu v obvyklém denním režimu (6) a přemístit nápoj a stravu na místo konzumace (7).

22. K neuznání potřeby pomoci v oblasti stravování žalovaný mimo jiné uvedl, že: „*[v]laření, složitější příprava stravy včetně krájení, obhřívání stravy ani příprava teplých nápojů se v této základní životní potřebě nehodnotí.*“ Vzhledem k uvedenému výčtu aktivit v bodě 21 odůvodnění tohoto rozsudku je zřejmé, že tvrzení žalovaného, že *krájení* se v této základní potřebě nehodnotí, nemůže obstát.
23. Odpověď na otázku, zda je žalobkyně schopna stravu nakrájet, tedy přesněji řečeno *rozdělit stravu na menší kousky*, jak formuluje písm. d) bod č. 3 přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., je přitom pro stanovení závěru o zvládání této základní životní potřeby zásadní.
24. Pokud totiž 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 uvedené vyhlášky, není schopna základní životní potřebu zvládat (srov. § 2a vyhlášky č. 505/2006 Sb.). Jinými slovy, jestliže žalobkyně byla uznána za osobu zvládající základní životní potřebu stravování, pak musí nutně zvládat veškeré zde uvedené činnosti, tedy včetně rozdělení stravy na menší kousky.
25. Z provedeného sociálního šetření ze dne 29. 11. 2023 však plyne, že žalobkyně *jídlo nepokrájí*.
26. Tato informace přitom nebyla vyvrácena lékařskými nálezy, které měla posudková komise k dispozici, ani jinými přesvědčivými argumenty.
27. Vzhledem k informacím plynoucím ze sociálního šetření a vzhledem k výčtu potřebných aktivit pro učinění závěru o zvládání základní životní potřeby stravování ve smyslu přílohy vyhlášky č. 505/2006 Sb. tak závěr žalovaného o zvládání této základní životní potřeby neobstojí. Žalovaný pochybil, pokud tuto skutečnost nezohlednil.
28. Nadto, správní orgán I. stupně žalobkyni potřebu pomoci v oblasti stravování uznal. Žalovaný, ačkoli vycházel ze stejných podkladů, však závěry správního orgánu I. stupně přehodnotil, a to aniž by své odchýlení jakkoli zdůvodnil. Žalovaný tak dostatečně neodůvodnil, proč má žalobkyně nově předpoklady zvládat základní životní potřebu stravování.
29. Krajský soud má v případě žalobkyně také pochybnosti o zvládání základní životní potřeby péče o zdraví. Ani zde nelze přehlédnout, že správní orgán I. stupně uznal potřebu pomoci v oblasti péče o zdraví a ani zde žalovaný nevysvětlil, z jakého důvodu se od posudkového závěru Institutu posuzování zdravotního stavu odchýlil. Pokud však žalovaný dospěl k odlišnému názoru, byl povinen své stanovisko přesvědčivě odůvodnit.
30. Nelze též pominout, že obsah spisu mnoho nevypovídá o tom, zda je žalobkyně schopna tuto základní životní potřebu zvládat. Žalovaný pouze obecně uvedl, že *nebylo doloženo funkčně závažné funkční postižení zrakových a duševních schopností, nebylo doloženo funkčně závažné postižení fyzických schopností včetně funkce závažné postižení horních končetin, (...) měla dostatečné duševní a fyzické předpoklady samostatně užívat léky do týdenního dávkovače.* Skutečnost, že žalobkyně má dostatečné duševní a fyzické předpoklady samostatně užívat léky do týdenního dávkovače, sama o sobě o zvládání této životní potřeby nesvědčí. Pro účely zhodnocení zvládání této základní životní potřeby bylo třeba posoudit i další aktivity. V řízení nebylo žádným způsobem zkoumáno, zda je žalobkyně schopna dodržovat stanovený léčebný režim [písm. h) bod č. 1 přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.], zda je schopna provádět léčebné či ošetrovatelské postupy [písm. h) bod č. 2 přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.] ani zda je schopna rozpoznat zdravotní problém a přivolat si pomoc [písm.

h) bod č. 3 přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.]. I zde tedy žalovaný dostatečně neodůvodnil, proč má žalobkyně nově předpoklady zvládat základní životní potřebu péče o zdraví.

31. Krajský soud se naopak ztotožňuje se závěry žalovaného ohledně hodnocení zvládání základních životních potřeb komunikace a výkonu fyziologické potřeby. Závěry PK MPSV a žalovaného jsou ve shodě se závěry sociálního šetření a rovněž s posouzením posudkové lékařky Institutu posuzování zdravotního stavu.
32. Ačkoli žalobkyně namítá, že v důležitých případech nezvládá základní životní potřebu komunikace, toto své tvrzení v žalobě, ale ani v odvolání, blíže nerozvedla. Tvrzení žalobkyně o nezvládání této základní životní potřeby přitom nemá oporu v provedeném sociálním šetření ani v doložených lékařských nálezech. Žalobkyně přiměřeně odpovídá na položené otázky, přečte psaný text, podepíše se, zavolá na předvolená čísla, hovor přijme. Z provedeného sociálního šetření vyplývá, že žalobkyně je v každodenním kontaktu s rodinou, hraje karty s vnoučaty, luští křížovky. Z obsahu spisu tak nevyplývá, že by žalobkyně nechápala obsah přijímaných a sdělovaných zpráv, že by se nevyjadřovala srozumitelně mluvenou řečí v rozsahu běžné slovní zásoby odpovídající věku a sociálnímu postavení [srov. písm. c) přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.].
33. Jde-li o výkon fyziologické potřeby, ze sociálního šetření vyplývá, že žalobkyně „*má v noci u postele přenosné WC, aby nemusela chodit na záchod, přes den na záchod včas dojde, otře se, používá plenkové kalhoty a mění si je.*“ Zároveň je třeba poukázat na to, že nezvládání této základní životní potřeby žalobkyně prvně uvedla až v žalobě, a to přestože potřebu pomoci v oblasti výkonu fyziologické potřeby správní orgán I. stupně neuznal. Nadto ani v tomto případě žalobkyně své tvrzení blíže nerozvedla. Nepostačuje přitom pouhé přesvědčení žalobkyně o nezvládání základní životní potřeby. Nezvládání dané základní životní potřeby musí být objektivně zjištělné z lékařských zpráv ošetřujících lékařů s ohledem na funkční postižení odpovídající jejímu zdravotnímu stavu. Ačkoli si lze představit podrobnější odůvodnění ze strany žalovaného, ani tvrzení žalobkyně o nezvládání této základní životní potřeby nemá oporu v provedeném sociálním šetření ani v doložených lékařských nálezech.
34. S ohledem na výše uvedené závěry ve vztahu k hodnocení základních životních potřeb stravování a péče o zdraví krajský soud nepokládá posudek PK MPSV za úplný a přesvědčivý. Základním předpokladem pro to, aby správní orgán i soud mohl vyhodnotit přesvědčivost a úplnost předloženého posudku, je přezkoumatelnost posudku vzhledem k jeho zákonem stanoveným podkladům vymezeným v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Správní orgán musí vycházet z posudku, který obsahuje nejen výrok, ale který musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn s odkazem na výsledek sociálního šetření. Pokud již posudek PK MPSV vykazuje vady mající základ v nedostatečném odůvodnění a nepřezkoumatelnosti, přeneše tyto vady i do rozhodnutí žalované.
35. Krajský soud tak musí konstatovat, že žalované rozhodnutí, které vycházelo z posudku PK MPSV ze dne 15. 5. 2024 a jehož závěry žalovaný převzal do svého rozhodnutí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud proto žalované rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je podle § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovaný vázán právním názorem krajského soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku. Správní řízení bude proto třeba ve shora uvedeném směru doplnit, a to přinejmenším o řádně zpracovaný posudek PK MPSV. Teprve po opětovném doplnění bude žalovaný moci ve věci vydat nové rozhodnutí.

36. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle zásady úspěchu ve věci podle § 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:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

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 nejblíže 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 dne 6. listopadu 2024

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