



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Černým, Ph.D.,
ve věci

žalobce: J. Z., narozený dne X
bytem X

proti

žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2023, č. j. MPSV-2023/134684-916,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 21. 6. 2023, č. j. MPSV-2023/134684-916, se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2023, č. j. MPSV-2023/134684-916, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“) ze dne 10. 2. 2023, č. j. 27769/2023/UUA (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím úřad práce nepřiznal žalobci příspěvek na péči.

Žaloba

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

2. Žalobce v podané žalobě připomněl, že ke dni podání žádosti o příspěvek na péči se jeho zdravotní stav odvíjel od faktu, že prodělal v dubnu 2021 operaci páteře a následně úraz. V důsledku další operace páteře dne 15. 12. 2022 došlo k podstatnému zhoršení zdravotního stavu žalobce a ode dne 19. 12. 2022 byl uznán invalidním ve třetím stupni. Žalobce namítal rozpor napadeného rozhodnutí se zákonem, zejména s § 3 písm. c) ve spojení s § 7 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“) a s § 2, § 50 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle názoru žalobce žalovaný nesprávně aplikoval ustanovení zákona o dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu (dále jen „DNZS“) a laicky hodnotil rozdíly mezi DNZS pro účely invalidity a pro účely posouzení závislosti na péči jiné osoby, aniž by tyto odlišnosti byly z medicínského hlediska zhodnoceny v posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Ústí nad Labem (dále jen „posudková komise“). Žalovaný navíc dezinterpretoval tvrzení žalobce o souvislosti mezi třetím stupněm invalidity a existencí DNZS pro účely příspěvku na péči, neboť žalobce na svou invaliditu třetího stupně upozorňoval s ohledem na skutečnost, že okamžikem jejího vzniku došlo k závažnému prohloubení jeho DNZS. Žalobce připomněl podmínky pro určení DNZS stanovené v § 3 písm. c) zákona o sociálních službách a upozornil na skutečnost, že kritérium dlouhodobosti je vymezeno totožně jak v zákoně o sociálních službách, tak v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), tedy jako zdravotní stav trvající podle lékařské vědy více než 1 rok. V řízení o posouzení invalidity bylo konstatováno, že DNZS u žalobce existoval ke dni 6. 9. 2022, a proto žalovaný nemohl dospět bez jasného vysvětlení k závěru, že ke dni 4. 10. 2022 ani ke dni 21. 6. 2023 se u žalobce nejednalo o DNZS dle zákona o sociálních službách. Žalobce považoval výklad kritéria dlouhodobosti ze strany žalovaného za rozporný s jeho zákonnou definicí, neboť žalovaný bez uvedení konkrétních právních argumentů pouze opsal posudkové hodnocení. Žalobce zastával názor, že žalovaný měl z posudku posudkové komise a dalších žalobcem doložených podkladů dovodit, že DNZS u žalobce trvá ode dne 22. 12. 2021, tedy již od doby cca 1,5 roku před vydáním rozhodnutí. Zároveň od 16. 12. 2022 byl zdravotní stav žalobce objektivně hodnocen jako zvláště nepříznivý v míře dosahující invalidity třetího stupně. Nepříznivý zdravotní stav žalobce tedy trval ke dni vydání rozhodnutí více než 1 rok a současně neexistovala žádná relevantní skutečnost, z níž by bylo možné dovodit možnou stabilizaci tohoto stavu.
3. Žalobce k otázce naplnění podmínek DNZS dále považoval za nesprávný závěr žalovaného, že jeho nepříznivý zdravotní stav nemá žádné dopady na funkční schopnosti nutné pro soběstačnost. Žalobce připomněl, že podle § 9 odst. 5 zákona o sociálních službách se o DNZS jedná v případě, že má nepříznivý zdravotní stav dopad na soběstačnost ve vztahu k alespoň jedné základní životní potřebě vyjmenované v § 9 odst. 1 téhož zákona. Žalovaný měl podle názoru žalobce naplnění tohoto kritéria zjišťovat i z jiných podkladů než pouze z posudku posudkové komise, a to zejména ze záznamu ze sociálního šetření a posudků o invaliditě. Z těchto podkladů by přitom žalovaný zjistil, že nepříznivý zdravotní stav žalobce způsobuje nezvládání přinejmenším základních životních potřeb osobní aktivity a péče o domácnost. Žalobce pokračoval, že z posudků o invaliditě vyplývá, že pokles jeho pracovní schopnosti má přímý dopad na zvládání základní životní potřeby osobní aktivity, neboť invalidita třetího stupně přímo implikuje neschopnost „*vykonávat aktivity obvyklé věku a prostředí, například zaměstnání*“ ve smyslu písm. i) bodu 5 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen

„vyhláška“). Žalobce nesouhlasil s závěrem žalovaného, že vznik invalidity je irelevantní pro nárok na příspěvek na péči, neboť invalidita, zejména invalidita třetího stupně, implikuje nesoběstačnost ve vztahu k základní životní potřebě osobní aktivity a jedná se o rozhodnou skutečnost při posuzování nároku na příspěvek na péči. Žalobce s ohledem na výše uvedené zastával názor, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu, neboť žalovaný založil své rozhodnutí výhradně na posudku posudkové komise bez zohlednění záznamu ze sociálního šetření a posudků o invaliditě. Žalovaný byl přitom povinen se s uvedenými důkazními návrhy žalobce vypořádat.

4. Žalobce dále považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť bylo založeno na zcela nepřesvědčivém posudku posudkové komise. Posudková komise neodůvodnila svůj závěr, že nebyla naplněna rozhodující kritéria DNZS podle § 3 písm. c) zákona o sociálních službách, a to ve spojení s čl. 4 Instrukce náměstkyně pro řízení sekce sociálně pojistných systémů č. 15/2016, posuzování zdravotního stavu pro účely zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (Posuzování stupně závislosti pro účely příspěvku na péči) (dále jen „Instrukce č. 15/2016“). Žalobce namítl, že posudková komise neuvedla žádné rozhodné skutečnosti, podle nichž nelze přihlížet k sociálnímu šetření provedenému dne 30. 11. 2022, tedy 15 dní předtím, než žalobce podstoupil operaci. Žalobce požádal o příspěvek na péči již dne 4. 10. 2022, a to v souvislosti s úrazem prodělaným dne 22. 12. 2021. Posudková komise podle názoru žalobce rovněž neuvedla, v jakém okamžiku by již bylo možné *de lege artis* hovořit o stabilizovaných funkčních dopadech operace, pokud s přihlédnutím k probíhající rekonvalescenci a rehabilitaci nebylo možné o takových dopadech hovořit v době zpracování posudku, tj. po téměř pěti měsících od operace. Podle názoru žalobce je navíc posudek vnitřně rozporný, neboť výslovně uvádí, že nedošlo ke zhoršení zdravotního stavu a zároveň se vypořádává se zhoršením zdravotního stavu po operaci ze dne 15. 12. 2022. Žalobce považoval posudek posudkové komise rovněž za neúplný, neboť se posudková komise nevypořádala s argumentací žalobce stran jeho invalidity. Žalobce zdůraznil, že posouzení existence DNZS je otázkou medicínskou, přičemž bylo nutné vymezit rozdíly mezi DNZS z hlediska dopadů na pracovní schopnost a na soběstačnost. Žalobce uvedl, že žalovaný se s těmito vadami posudku posudkové komise nevypořádal nijak a nahradil lékařskou posudkovou činnost právní konstrukcí údajné odlišnosti DNZS dle zákona o sociálních službách a zákona o důchodovém pojištění, přičemž tato konstrukce byla v rozporu se zákonem.
5. Na podporu svých tvrzení žalobce navrhl provedení důkazu napadeným rozhodnutím, posudkem posudkové komise ze dne 4. 5. 2023, prvostupňovým rozhodnutím, posudkem o invaliditě ze dne 27. 1. 2023, rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 1. 3. 2023 o přiznání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně a rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 22. 8. 2022 o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrné doby.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný vyjádřil své přesvědčení, že postupoval v řízení v souladu s právními předpisy a nepovažoval prvostupňové rozhodnutí za nezákonné či nepřezkoumatelné. Žalovaný pokračoval, že posudková komise zasedala v odborném složení, při posuzování byl přítomen jak posudkový lékař, tak odborník z oboru neurologie a posudková komise měla k dispozici kompletní zdravotní dokumentaci praktického ošetřujícího lékaře včetně odborných

lékařských zpráv. Žalovaný považoval vypracovaný posudek za odborný, stěžejní a úplný důkazní prostředek, na jehož základě bylo možné rozhodnout. Žalovaný dále zdůraznil, že v odvolacím řízení o příspěvku na péči je hodnocení zdravotního stavu otázkou čistě odborně medicínskou a je plně v kompetenci příslušné posudkové komise. Žalovaný dále odkázal na definici DNZS v Instrukci č. 15/2016 z níž dovodil, že pro uznání DNZS musí být přítomno zdravotní postižení, které dlouhodobě nepříznivě omezuje nebo bude omezovat funkční schopnosti nutné pro zvládání jednotlivých základních životních potřeb. Je-li přítomno zdravotní postižení, které u konkrétní osoby neomezuje funkční schopnosti nutné pro zvládání jednotlivých základních životních potřeb, nejde ve smyslu zákona o sociálních službách o DNZS, neboť není naplněno kritérium nepříznivosti. Žalovaný rovněž připomněl, že další podmínkou uznání DNZS je kritérium dlouhodobosti takového zdravotního stavu a jeho funkčních dopadů, tj. nezvládání základní životní potřeby trvá nebo bude trvat alespoň 1 rok. Kritéria nepříznivosti a dlouhodobosti jsou zkoumána ve vztahu ke každé základní životní potřebě, přičemž nelze-li konstatovat DNZS, další skutečnosti se již neposuzují. V případě žalobce posudková komise konstatovala, že nejde o DNZS a svůj výrok i odůvodnila. Žalovaný uvedl, že z Instrukce náměstkyně pro řízení sekce sociálně pojistných systémů č. 12/2016, posuzování invalidity pro účely zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Instrukce č. 12/2016“) vyplývá, že nelze slučovat DNZS pro posouzení stupně závislosti a pro posouzení invalidity. Při posuzování invalidity je zjišťována míra schopnosti pracovat, zatímco u posuzování stupně závislosti se sleduje omezení funkčních schopností zabezpečovat své základní životní potřeby. Žalovaný nepovažoval napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné, neboť vycházelo z objektivních podkladů a posudková komise se vyrovnala s doloženou dokumentací. Závěrem svého vyjádření žalovaný navrhl soudu zamítnutí žaloby.

Replika žalobce

7. Žalobce v replice uvedl, že žalovaný ve svém vyjádření neuvedl proti žalobním důvodům žádné rozhodné skutečnosti a argumenty. Žalovaný opominul, že žalobce v žalobě nezpochybňoval rozdílnost definicí DNZS pro účely zákona o sociálních službách a zákona o důchodovém pojištění. Žalobce objasnil, že jeho žalobní argumentace směřovala do skutečnosti, že u něj byl k datu vydání napadeného rozhodnutí dán DNZS z hlediska invalidity i soběstačnosti a žalovaný dostatečně nezjistil stav věci. Žalobce k odkazu žalovaného na Instrukce č. 15/2016 a 12/2016 uvedl, že podle rozsudku Nejvyššího správního ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018-25, může být interní normativní instrukce pramenem uznávané právní praxe, vodítkem pro výklad právních předpisů a sjednocení právní praxe. Žalobce zdůraznil, že interní normativní instrukce nemůže být sama o sobě podkladem či odůvodněním rozhodnutí v individuální věci, neboť se jedná o abstraktní normu, jejíž přepis nemůže nahrazovat splnění povinností správního orgánu dle správního řádu a zákona o sociálních službách ve smyslu individualizace rozhodnutí a principu materiální pravdy. Žalobce proto zastával názor, že žalovaný ve svém vyjádření pouze opakoval obsah interních normativních instrukcí, aniž by se je pokusil aplikovat na individuální případ žalobce a přednesl konkrétní argumenty proti žalobním důvodům.

Posouzení věci soudem

8. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce s tímto postupem

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

výslovně souhlasil a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.

9. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle ustanovení § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
10. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
11. Smyslem zákona o sociálních službách je úprava podmínek poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči. Příspěvek na péči, který je předmětem řízení v dané věci, se podle § 7 téhož zákona 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. Nárok na něj má osoba, která splňuje předpoklady uvedené v § 4 odst. 1 téhož zákona, která z důvodu DNZS potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8 uvedeného zákona, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb nebo dětský domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace. O příspěvku rozhoduje krajská pobočka Úřadu práce.
12. Podle § 8 zákona o sociálních službách osoba (starší 18 let), která vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby, se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve a) stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu DNZS není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby, b) stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu DNZS není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb, c) stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu DNZS není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb, d) stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu DNZS není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb.
13. Dle § 9 zákona o sociálních službách se při posuzování stupně závislosti hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. Při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby se hodnotí funkční dopad DNZS 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 DNZS 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 (§ 9 odst. 4, 5 a 6 téhož zákona).

14. Podle § 1 odst. 4 vyhlášky za neschopnost zvládání 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 zvládání 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 zvládání 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.
15. Bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví vyhláška. Dle § 2 odst. 1 vyhlášky se při hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby posuzuje, zda z důvodu DNZS 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 DNZS trvale ovlivňuje funkční schopnosti, k výsledku rehabilitace a k adaptaci na zdravotní postižení. Dle § 2a vyhlášky pokud osoba není schopna z důvodu DNZS 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.
16. Z obsahu předloženého správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Žalobce podal dne 4. 10. 2022 žádost o příspěvek na péči. Dne 30. 11. 2022 se v místě bydliště žalobce uskutečnilo sociální šetření, z něhož vyplynulo, že žalobce byl zaměstnaný jako elektrikář, nyní nepracuje, neboť nezvládne povolání vykonávat. Během dne žalobce sleduje TV, pečuje o něj matka a matčin druh. Žalobce během sociálního šetření nevyužíval kompenzační pomůcku, chodil pomalou chůzí a během rozhovoru seděl na pohovce, pro bolesti se opíral o polštář. Rozuměl pokládaným otázkám a zdál se být orientovaný. Při sociálním šetření bylo zjištěno, že žalobce potřebuje dohled nebo pomoc hraničně v oblasti mobility, hraničně v oblasti tělesné hygieny a domácnosti. Žalobce je omezen v osobních aktivitách, neboť byl dříve aktivní a zaměstnan, zatímco nyní jsou jeho aktivity soustředěny na domácnost a spíše v sedu.
17. V posudku o zdravotním stavu žalobce ze dne 19. 1. 2023 dospěl posudkový lékař Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Labem MUDr. J. F. CSc. k závěru, že žalobce nezvládá z důvodu DNZS celkem dvě základní životní potřeby, a to osobní aktivity a péči o domácnost. Na základě tohoto posudku vydal úřad práce prvostupňové rozhodnutí, kterým nepřiznal žalobci příspěvek na péči s odůvodněním, že žalobce není osobou, která se podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Jde o osobu starší 18 let věku, která nespĺňuje zdravotní podmínky pro uznání stupně závislosti. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž namítal nejednoznačnost, neúplnost a nepřesvědčivost posudku posudkového lékaře, který neměl úřad práce vzít za podklad pro vydání prvostupňového rozhodnutí a naopak měl dožádat doplnění posudku. Žalobce dále namítal, že úřad práce řádně nehodnotil záznam ze sociálního šetření, čímž porušil zásadu volného hodnocení důkazů a neporovnal záznam ze sociálního šetření s posudkem posudkového lékaře. Žalobce dále namítal nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, nesprávné hodnocení jeho zdravotního stavu a neprovedení vyšetření jeho zdravotního stavu posudkovým lékařem. Žalobce v odvolání uvedl, že kromě uznaných samostatně nezvládá i základní životní potřeby mobilita, stravování, oblékání a obouvání a tělesná hygiena.

18. V odvolacím řízení si žalovaný nechal v souladu s § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, pro účely odvolacího řízení vypracovat posudek posudkové komise ze dne 4. 5. 2023, jejímž členem byla lékařka z oboru neurologie MUDr. P. K. Posudková komise vycházela při svém zkoumání z posudkového spisu Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Labem, ze spisu odvolacího orgánu, zdravotní dokumentace praktické ošetřující lékařky MUDr. B. S., záznamu ze sociálního šetření a lékařských nálezů doložených žalobcem. Posudková komise uvedla, že žalobce je přiměřeně orientovaný, chování, komunikace, paměť a intelekt jsou v normě, zrak a sluch věku přiměřené, bez poruchy kognice a fatické poruchy, kardiopulmonálně kompenzovaný bez projevů oběhové nedostatečnosti, břicho bez popisované hmatné patologie, kontinentní. HKK bez deformit a popisovaných závažných funkčních deficitů s aktivní hybností. DKK bez zánětlivých změn a otoků, jinak bez popisovaných těžkých funkčních deficitů a defigurací či destrukce skeletu. Žalobce byl neurologicky orientován bez lateralizace, stál a chodil samostatně.
19. Posudková komise dále uvedla, že si vyžádala zdravotní dokumentaci, zda nedošlo ke zhoršení zdravotního stavu žalobce vlivem interních onemocnění, zhoršení smyslových funkcí či pohybových v důsledku úrazu či degenerativních změn kloubních, ale ani tyto skutečnosti nebyly ve zdravotní dokumentaci žalobce deklarovány. Rovněž nebylo deklarované jiné závažné duševní onemocnění žalobce. Odvolací námitky žalobce označila posudková komise za neoprávněné a uvedla, že nálezy doložené v průběhu odvolacího řízení nedeklarují změnu zdravotního stavu ve smyslu zhoršení. Posudková komise dospěla k závěru, že u žalobce neshledala dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a uzavřela, že žalobce k datu vydání napadeného rozhodnutí nebyl osobou starší 18 let věku, která se podle § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby. Zdravotní stav žalobce nebyl dlouhodobě nepříznivý ve smyslu § 3 písm. c) zákona o sociálních službách. Tento stav byl i v době od 4. 10. 2022. Žalobce ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí zastával názor, že posudek posudkové komise ze dne 4. 5. 2023 nespĺňuje požadavky přesvědčivosti, objektivity a úplnosti. Žalobce rovněž upozorňoval na neprovedení lékařské prohlídky posudkovou komisí. Na základě posudku posudkové komise žalovaný následně vydal napadené rozhodnutí.
20. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, že žalovaný vycházel v napadeném rozhodnutí výhradně z posudku posudkové komise, aniž by hodnotil záznam ze sociálního šetření, posudky o invaliditě a vypořádal se s důkazními návrhy žalobce.
21. Podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, ve znění účinném do 31. 12. 2023, platilo, že při posuzování stupně závislosti osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení ze

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.

22. Soud připouští, že žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí mj. namítal, že se posudkový lékař Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Labem a úřad práce nevypořádali s výsledky sociálního šetření. Žalobce v odvolání dále navrhl provedení důkazu posudkem o invaliditě ze dne 27. 1. 2023. Soud prostudoval odůvodnění napadeného rozhodnutí a shledal, že žalovaný na str. 6 popsal odlišnosti mezi řízením o invaliditě a řízením o příspěvku na péči a dovedl, že se v těchto řízeních nejedná o totožné hodnocení DNZS. Na str. 7 napadeného rozhodnutí žalovaný dále uvedl, že třetí stupeň invalidity není důvodem pro přiznání příspěvku na péči, neboť pro hodnocení stupně závislosti jsou kritéria stanovena jinými právními předpisy než u stanovení stupně invalidity. Zákon neváže přiznání příspěvku na péči v návaznosti na stupeň invalidity. Soud shledal, že ačkoli se žalovaný s návrhem na provedení důkazu posudkem o invaliditě výslovně nevypořádal, z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že si byl vědom skutečnosti, že žalobce byl shledán invalidním, nicméně s ohledem na odlišnosti mezi řízením o invaliditě a řízením o příspěvku na péči nepovažoval za potřebné provádět důkaz posudkem o invaliditě. K záznamu ze sociálního šetření žalovaný na str. 10 napadeného rozhodnutí uvedl, že sociální šetření provedené dne 30. 11. 2022 bylo jedním z podkladů při posuzování stupně závislosti. Žalovaný uvedl, že sociální pracovník během sociálního šetření shromáždil informace vztahující se ke schopnosti samostatného života žalobce v jeho přirozeném sociálním prostředí. Nejednalo se o posuzování zvládání základních životních potřeb, ale o shromažďování podkladů k tomuto posuzování. Žalovaný dále uvedl, že se posudková komise s výsledky sociálního šetření zabývala a doplnil, že posudkový lékař musí při hodnocení zdravotního stavu vycházet především z funkčních důsledků zdravotního postižení, které je prokázáno zdravotní dokumentací, lékařskými zprávami a nálezy. Soud považuje žalovaného vypořádání se s závěry sociálního šetření za dostatečné a neshledal, že by žalovaný porušil princip volného hodnocení důkazů, neboť se s invaliditou žalobce i závěry sociálního šetření v napadeném rozhodnutí vypořádal.
23. Soud se dále zabýval argumentací žalobce směřující proti posudku posudkové komise ze dne 4. 5. 2023. Žalobce spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že bylo založeno na tomto zcela nepřesvědčivém posudku. Podle názoru soudu se nicméně nejedná o námitku nepřezkoumatelnosti, nýbrž o námitku směřující do skutkového stavu, tj. posouzení zdravotního stavu žalobce posudkovou komisí. Žalobce ve své argumentaci především nesouhlasil se závěrem posudkové komise, že se v jeho případě nejedná o DNZS podle zákona o sociálních službách.
24. Podle § 3 písm. c) zákona o sociálních službách se dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než 1 rok, a který omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb.
25. Zdejší soud připomíná, že k otázce posuzování nároků na příspěvek na péči se opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud, jenž např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53, vyslovil, že posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v prvním stupni i v řízení odvolacím musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Zdůraznil, že „[n]a 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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“ Na tento rozsudek navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, kde zdůraznil, že „[v] řízení o nároku na příspěvek na péči podle zákona ... o sociálních službách je povinností odvolacího správního orgánu žádat po posudkové komisi doplnění posudku, pokud posudková komise postavila své hodnocení na rozporných podkladech, aniž by rozpory sama odstranila nebo vysvětlila. Tak tomu může být v případě, že se objeví rozpor mezi výsledkem šetření sociálního pracovníka a názorem posudkové komise, aniž by posudková komise sama provedla vlastní přeshetření zdravotního stavu žadatele o příspěvek na péči.“

26. V rozsudku ze dne 24. 3. 2021, č. j. 4 Ads 495/2019-71, Nejvyšší správní soud shrnul, že „... pokud z podkladů lékařského posudku vyplývá, že posuzovaný některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby nezvládá, a orgány lékařské posudkové služby přesto takovou základní životní potřebu považují za zvládanou, je jejich povinností tento závěr dostatečně a přesvědčivě odůvodnit. Posudek posudkové komise je zpravidla rozhodujícím důkazem při posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. I proto je nezbytné, aby splňoval požadavek úplnosti, celistvosti a přesvědčivosti a aby se vypořádal se všemi rozhodujícími skutečnostmi. Posudek totiž na podkladě odborných lékařských vyšetření obsahuje závěry o funkčním dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu posuzované osoby na její schopnost zvládat základní životní potřeby. Posudkový závěr by tedy měl být v tomto směru náležitě zdůvodněn, aby byl přesvědčivý i pro soud, který nemá, a ani nemůže mít, odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení závisí především.“ Nejvyšší správní soud podotkl, že odvolací orgán nesmí pouze převzít závěry posudkové komise, aniž by se jimi podrobněji zabýval z pohledu tvrzených rozporů či nedostatků, a uzavřel, že posudek nesplňující požadavky úplnosti, celistvosti a přesvědčivosti zakládá vadu řízení před správním orgánem.
27. V návaznosti na shora uvedené skutečnosti soud považuje za nutné zdůraznit, že za zvládnuté se považují i takové základní životní potřeby, jestliže jsou osobou zvládaný v přijatelném standardu za pomoci různých kompenzačních pomůcek (francouzské hole, brýle, naslouchadla). Tento přijatelný standard však neznamená to samé jako zvládnutí základních životních potřeb zcela zdravým a ničím neomezeným jedincem, snížená kvalita výkonu některých základních životních potřeb tak nemůže založit nárok na příspěvek na péči.
28. Soud v daném případě hodnotil, zda je posudek posudkové komise ze dne 4. 5. 2023 přesvědčivý a úplný tak, aby nebylo pochyb o jeho objektivnosti a správnosti. Soud nemá ve věci pochyb o odbornosti komise a její způsobilosti hodnotit zdravotní stav žalobce podle právní úpravy příspěvku na péči.
29. Soud na tomto místě připomíná, že podle čl. 4 odst. 1 Instrukce č. 15/2016 je základním předpokladem pro stanovení stupně závislosti existence dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Podle čl. 4 odst. 4 Instrukce č. 15/2016 dále platí, že nelze-li konstatovat DNZS, další skutečnosti se již neposuzují a do výrokové části posudkového závěru se uvede, že nejde o DNZS ve smyslu zákona o sociálních službách. Posudková komise tedy nepochybila, pokud se po přijetí závěru, že se u žalobce nejedná o DNZS, dále podrobně nezabývala otázkou zvládnutí jednotlivých základních životních potřeb. Posudková komise nicméně tímto závěrem odchýlila od posudku posudkového lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Labem ze dne 19. 1. 2023, podle něhož žalobce v důsledku DNZS samostatně nezvládal celkem dvě základní životní potřeby. Posudková komise proto měla svůj odlišný názor přesvědčivě vysvětlit, tedy objasnit, z jakých konkrétních důvodů

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

žalobce nesplňuje kritéria DNZS ve smyslu § 3 písm. c) zákona o sociálních službách. Tato kritéria blíže upravuje Instrukce č. 15/2016, jenž ve svém čl. 4 odst. 1 stanoví, že pro uznání DNZS musí být přítomno zdravotní postižení, které dlouhodobě nepříznivě omezuje nebo bude omezovat funkční schopnosti nutné pro zvládání jednotlivých základních životních potřeb. Podle čl. 4 odst. 2 téže instrukce je další podmínkou uznání DNZS kritérium dlouhodobosti takového zdravotního postižení a jeho funkčních dopadů, tj. nezvládání základních životních potřeb z důvodu nepříznivého zdravotního stavu trvá nebo bude trvat déle než 1 rok. Úkolem posudkové komise bylo tedy posoudit, z jakých důvodů nebyla výše uvedená kritéria u žalobce naplněna.

30. Posudková komise v posudku ze dne 4. 5. 2023 uvedla, že se neztotožnila s posudkem posudkového lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Labem, neboť sociální šetření bylo provedeno 15 dní před plánovanou druhou operací krční páteře pro iritační kořenový syndrom C6 vpravo při zjištěné foraminostenoze C5/6 vpravo. Posudková komise pokračovala, že operačním výkonem dne 16. 12. 2022 byla provedena přední krční mikrodisektomie secundum Caspar C5/6 s probíhající následnou rekonvalescencí a rehabilitací, kdy ještě nebylo možné dovodit funkční výsledek operace s dopadem na soběstačnost žalobce ve vztahu k základním životním potřebám. Posudková komise další zdůvodnění již neuvedla a pouze dospěla k závěru, že u žalobce neshledala DNZS. Uvedené odůvodnění je podle názoru soudu nedostatečné, neboť posudková komise neuvedla konkrétní skutečnosti ke kritériím dlouhodobosti a nepříznivosti, nýbrž pouze odkázala na provedenou operaci s tím, že ještě nelze dovodit její funkční dopady. Z posudku je zároveň zřejmé, že posudkové komisi bylo známo, že žalobce byl v prosinci roku 2022 uznán invalidním ve třetím stupni, a to právě z důvodu reoperace krční páteře. Ačkoli si je soud vědom skutečnosti, že řízení o invaliditě a o příspěvku na péči jsou od sebe odlišná řízení upravená rozdílnou právní úpravou s jinými kritérii pro přiznání dávky, nelze přehlédnout, že žalobce ve správním řízení upozorňoval na zhoršení svého zdravotního stavu po operaci a následnou invaliditu třetího stupně. Posudková komise nicméně na argumentaci žalobce nijak nereagovala a své závěry dostatečně neodůvodnila, což činí posudek ze dne 4. 5. 2023 nepřezkoumatelným. Soud považuje posudek posudkové komise za nedostatečně úplný a přesvědčivý, tudíž lze přisvědčit námitce žalobce, že žalovaný pochybil, pokud jej učinil rozhodným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný se neměl s posudkem spokojit a měl požadovat jeho doplnění.
31. Lze tedy uzavřít, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, neměl dostatečnou odporu ve správním spisu, čímž byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro zrušení napadeného rozhodnutí pro vadu řízení (výrok I. tohoto rozsudku). Soud současně v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku. V navazujícím řízení pak bude na žalovaném, aby odstranil vadu řízení spočívající v neúplnosti a nepřesvědčivosti podkladového posudku a s pomocí posudkové komise znovu a důsledně posoudil zdravotní stav žalobce ve smyslu naplnění podmínek dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, potažmo samostatného zvládání základních životních potřeb. Teprve na základě nových závěrů posudkové komise bude moci žalovaný vydat rozhodnutí, které by bylo přesvědčivé a odpovídalo shora konstatovaným požadavkům právních předpisů a judikatury.
32. V důsledku zrušení žalobou napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro nedostatečně zjištěný skutkový stav soud nepřistoupil k přezkumu ostatních žalobních

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

námitek, neboť soud nemůže předjímat, k jakým závěrům žalovaný dojde na základě doplněné skutkového stavu.

33. Soud v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl žalobcem navržené dokazování napadeným rozhodnutím, posudkem posudkové komise ze dne 4. 5. 2023 a prvostupňovým rozhodnutím, neboť tyto listiny jsou součástí správního spisu a v rámci správního soudnictví se dokazování správním spisem neprovádí. Soud dále v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl důkaz posudkem o invaliditě ze dne 27. 1. 2023, rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 1. 3. 2023 a rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 22. 8. 2022, a to pro nadbytečnost, neboť soud dospěl k závěru o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu i bez provedení těchto důkazů.
34. Současně soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalobce se k nároku na přiznání náhrady nákladů řízení nevyjádřil a z obsahu soudního spisu soud nezjistil, že by žalobci nějaké náklady v rámci soudního řízení vznikly. Žalovanému náhrada nákladů řízení nepřisluší.

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, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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.

Ústí nad Labem 21. ledna 2025

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
samosoudce