



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Petrem Sedlákem ve věci

žalobce: A. N.
trvale bytem X
doručovací adresa X

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 2. 2024, č. j. MPSV-2023/261553-924/7, sp.
zn. SZ/MPSV-2023/261553-924,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 1. 2023, č. j. MPSV-2022/182329-924/5, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Úřad práce České republiky – krajská pobočka Zlín, žalobci rozhodnutím ze dne 27. 11. 2023, č. j. 28213/2022/UBR (dále jako „prvostupňové rozhodnutí“), přiznal příspěvek na péči dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve výši 4 400 Kč měsíčně od srpna 2023, neboť dle posudkového závěru není žalobce schopen z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat pět základních životních potřeb

posuzovaných dle § 9 zákona o sociálních službách, a to osobní potřebu mobility, oblékání a obouvání, tělesné hygieny, osobních aktivit a péče o domácnost.

2. Žalobce brojil proti prvostupňového rozhodnutí odvoláním a žalovaný napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že žalobci přiznal příspěvek na péči ve výši 880 Kč měsíčně od srpna 2023, neboť dle posudkového závěru není žalobce schopen z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu schopen zvládat pouze tři základní životní potřeby posuzované dle § 9 zákona o sociálních službách, a to osobní potřebu mobility, osobních aktivit a péče o domácnost.

II. Obsah podání účastníků

3. Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil stručnou žalobou, ve které uvedl, že žalovaný napadeným rozhodnutím způsobuje zhoršování jeho zdravotního stavu. S ohledem na absenci žalobních bodů vyzval soud žalobce k odstranění vad podání a žalobce k výzvě soudu doplnil, že má dlouhodobě oteklou LDK, v důsledku toho uvedl problémy s toaletou a hygienou po toaletě. Dále uvedl, že musí nosit brýle, jeho zrak se dále zhoršuje, což v kombinaci s chůzí způsobuje jeho zmatenost. Odkázal i na vzdálenost WC a koupelny s tím, že proces hygieny je velmi komplikovaný. Když stojí, kývá se, klímbe a pohupuje se, neudrží rovnováhu kvůli slabé levé noze.
4. Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na komplexní posouzení věci posudkovou komisí MPSV (dále též „PK MPSV“) s tím, že jak PK MPSV, tak žalovaný se zabývali veškerými relevantními námitkami a důkazy žalobce. V podrobnostech odkázal na posudek PK MPSV s tím, že v rozhodnutí nedošlo k pochybení a žaloba není důvodná.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Žaloba splňuje podmínky přípustnosti. Podala ji oprávněná osoba v zákonné lhůtě. Soud při posouzení věci vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. O žalobě krajský soud rozhodl bez jednání.

a. Formulace žalobních námitek

6. V první řadě se soud musel věnovat formulaci žalobních námitek. Podle dle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Je tudíž na žalobci, aby dostatečně určitě a jednoznačně vymezil důvody, pro které považuje jím napadené rozhodnutí za nezákonné. K tomu směřuje i § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s., dle kterého musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.
7. Žalobce v podaných námitkách nespороval chybné posouzení kterékoliv konkrétní základní životní potřeby ve smyslu § 9 zákona o sociálních službách. Soud proto musel podání žalobce interpretovat podle jejich obsahu a vztáhnout námitky žalobce k základním životním potřebám posuzovaným pro účely příspěvku na péči.
8. V prvním svém podání po výzvě k doplnění žaloby odkázal žalobce na dlouhodobý otok LDK, což mu znemožňuje včas se dostat na toaletu, dále poukázal na problémy s orientací, což opětovně vztáhl k problémům s návštěvou toalety, následně v podání uvedl nutnost zvýšené hygieny po toaletě v souvislosti s operačním zákrokem a závěrem uvedl: „je narušena

po CMP“. První doplnění žaloby soud vztáhl k základní životní potřebě tělesné hygieny a výkonu fyziologické potřeby, neboť podle přílohy č. 1 vyhlášky 505/2006 Sb. se v případě základní životní potřeby „Tělesná hygiena“ považuje za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu stav, kdy osoba je schopna 1. použít hygienické zařízení, 2. dodržovat tělesnou hygienu, mýt si a osušovat si jednotlivé části těla, 3. provádět celkovou hygienu, 4. česat se, provádět ústní hygienu, holit se; a v případě základní životní potřeby „Výkon fyziologické potřeby“ stav, kdy osoba je schopna 1. včas používat WC, 2. zaujmout vhodnou polohu, 3. vyprázdnit se, 4. provést očistu, 5. používat hygienické pomůcky.

9. V druhém doplnění žaloby poukázal na problémy se zhoršujícím se zrakem, což spolu se špatnou chůzí způsobuje jeho zmatenost, opakovaně poukázal na problémy se vzdáleností toalety a koupelny, komplikovanost procesu osobní hygieny a závěrem na slabost LDK a problémy s rovnováhou. Druhé doplnění žaloby soud vztáhl opětovně k základní životní potřebě tělesné hygieny (obsah potřeby viz výše) a mobility, neboť podle přílohy č. 1 vyhlášky 505/2006 Sb. se v případě základní životní potřeby „Mobilita“ považuje za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu stav, kdy osoba je schopna zvládat 1. vstávání a usedání, 2. stoj, 3. zaujímat a měnit polohy, 4. pohybovat se chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním zastávkami, v bytě a běžném terénu v dosahu alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, 5. otevírat a zavírat dveře, 6. chůzi po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů, 7. nastupovat a vystupovat z dopravních prostředků včetně bariérových, a používat je.

b. Obecně k poskytování příspěvku na péči

10. Pokud jde o poskytování příspěvku na péči, úpravu obsahuje zákon o sociálních službách a na něj navazující vyhláška č. 505/2006 Sb. (dále jako „vyhláška“). Podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách platí, že nárok na příspěvek na péči má osoba uvedená v § 4 odst. 1 zákona o sociálních službách, která „z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládnutí základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8.“
11. Zákon rozlišuje čtyři stupně závislosti. Osoba starší 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby v (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 (§ 8 odst. 2 zákona o sociálních službách).
12. Jednotlivé stupně závislosti se určují podle toho, kolik tzv. základních životních potřeb člověk nezvládne bez pomoci. Těchto potřeb je celkem deset: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost (§ 9 odst. 1 zákona o sociálních službách). Příloha č. 1 k vyhlášce ke každé základní životní potřebě stanoví několik aktivit, které by měl zdravý člověk všechny zvládat.

13. Z § 2a vyhlášky vyplývá, že pokud osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, které pro schopnost zvládat základní životní potřebu vymezuje příloha č. 1 k vyhlášce, pak není schopna základní životní potřebu zvládat celkově.
14. Na základě § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách se při posuzování stupně závislosti vychází 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.
15. Posuzování závislosti na pomoci jiné fyzické osoby provádí posudkový lékař okresní správy sociálního zabezpečení a komise. Posudek je pak pro správní orgány stěžejním důkazem. Musí být jednoznačný, určitý, úplný a přesvědčivý. Tyto náležitosti splňuje, pokud se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným účastníkem řízení, výsledkům sociálního šetření a lékařským zprávám.
16. 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 musí poté popsat dostatečně jasně a přesně, aby nevyvstávaly žádné další pochybnosti (srov. např. rozsudek ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 34/2018-17).
17. Nejvyšší správní soud ve vztahu k nakládání s posudkem v řízení dovodil, že se jedná sice o tzv. povinný důkaz, nicméně nikoliv o závazné stanovisko či závazný podklad rozhodnutí. Posudek podléhá hodnocení správního orgánu, jeho správnost není nikterak presumována. Ačkoliv odborné lékařské závěry posudku nepodléhají hodnocení správních orgánů, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti, nezbavuje je to povinnosti hodnotit provedené důkazy ve správním řízení, a tudíž i správnost posudku z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti. (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009-50, a ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009-104).
18. 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, musí tento závěr dostatečně a přesvědčivě odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013-32). Pokud si podklady posudku a samotný posudek odporují, přičemž posudková komise tyto rozpory neodstraní a přesvědčivě nevysvětlí, měl by si žalovaný od posudkové komise vyžádat doplnění posudku, které tyto rozpory vyjasní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

c. Posouzení konkrétních základních životních potřeb žalobce v rozsahu žalobních námitek

19. Ze soudem detekovaných zpochybněných základních životních potřeb uznal i žalovaný jako nezvládnutou osobní potřebu mobility. Soud se tudíž touto potřebou samostatně nezabýval.
20. Napadeným rozhodnutím žalovaný, na rozdíl od správního orgánu prvního stupně, jako zvládanou shledal osobní potřebu oblékání a obouvání. V napadené žalobě proti tomuto závěru ale žalobce výslovně ani dle obsahu námitek nebrojil, soud se jejím zvládáním proto nemohl zabývat.

Tělesná hygiena

21. Jak soud uvedl výše, podle vyhlášky se za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu považuje stav, kdy osoba je schopna (1) použít hygienické zařízení, (2) dodržovat tělesnou hygienu, mýt si a osušovat si jednotlivé části těla, (3) provádět celkovou hygienu, (4) česat se, provádět ústní hygienu, holit se.
22. Dle záznamu ze sociálního šetření žalobce zvládá použít hygienické zařízení. Dodržovat tělesnou hygienu, mýt si a osušovat jednotlivé části těla si nezvládá. V domácnosti je vana se sprchovou hadicí, do vany a z vany musí žalobci dopomáhat kamarád, usadí žalobce na kraj vany. S celkovou hygienou dopomáhá kamarád, žalobce se bojí pádů, v koupelně mu to klouže. V rámci sociálního šetření byla tato potřeba hodnocena jako nezvládnutá.
23. Z posudku PK MPSV nevyplývá, jak posudková komise hodnotila závěry sociálního šetření. PK MPSV vycházela, z toho, že má žalobce přiměřené duševní, smyslové i fyzické schopnosti vykonávat hygienu. Podle ní není místo provádění celkové hygieny ani technický způsob jejího provedení posudkově rozhodný. Schopnost provést hygienu se hodnotí i s využitím facilitátorů.
24. Soud je toho názoru, že závěry posudkové komise nejsou úplné a dostatečně přesvědčivé. Z obsahu správního spisu vyplývá, že potřeba pravidelného sprchování konečníku je u žalobce dána v důsledku operačního zákroku v oblasti konečníku a byla indikována lékařem Úrazové nemocnice Brno (viz zpráva ze dne 4. 7. 2016, která je součástí správního spisu). Tato zpráva je v souladu s chováním žalobce, který dodržuje pokyny lékaře, nicméně, jak vyplývá ze sociálního šetření, není schopen bez dopomoci tuto část hygieny provádět. Jistě lze souhlasit se žalovaným (a PK MPSV), že žalobce může vykonávat celkovou hygienu i jiným technickým způsobem než sprchováním, nicméně pokud je takový postup indikován lékařem, je třeba, aby se PK MPSV ve svém posudku se schopností žalobce takový lékařem indikovaný postup vykonávat vyrovnala. Soud nijak nepředjímá závěr žalovaného, resp. PK MPSV, nicméně otázka nutnosti sprchování žalobce po výkonu fyziologické potřeby (dle lékařské zprávy) v kombinaci se závěry sociálního šetření musí být předmětem jednoznačného posouzení a zodpovězení.

Výkon fyziologické potřeby

25. Jak soud uvedl výše, podle vyhlášky osoba zvládá tuto životní potřebu, je-li schopna (1) včas používat WC, (2) zaujmout vhodnou polohu, (3) vyprázdnit se, (4) provést očistu, (5) používat hygienické pomůcky.
26. Dle záznamu ze sociálního šetření žalobce spíše zvládá WC používat s občasným únikem moči, má problém vstát a pak na toaletu nestíhá. Vyprazdňování má v pořádku, po stolici se musí osprchovat. Očistu provádí s obtížemi, hygienické pomůcky zatím nemá. Závěr sociálního šetření tuto životní potřebu nezahrnoval mezi ty, u kterých žalobce potřebuje pomoc. Ke stejnému závěru dospěl jak správní orgán prvního stupně, tak i žalovaný.
27. Ve vztahu ke schopnosti žalobce vykonávat fyziologickou potřebu PK MPSV v posudku uvedla, že není prokázána plná inkontinence, zdravotní stav dovoluje žalobci tuto potřebu zvládnout, je v rámci domácnosti schopen dojít na WC, je schopen sedu, funkce rukou rovněž k očištění porušena není. Podle PK MPSV je žalobce při absenci těžkého motorického či mentálního postižení schopen případně využít inkontinenční pomůcky při urgenci fyziologické potřeby.

28. Soud se v tomto případě zcela ztotožnil se závěry sociálního šetření i PK MPSV. Žalobce ani ve svých žalobních námitkách nijak nevysvětlil, proč by v případě potřeby výkonu fyziologické potřeby byl závislý na pomoci další osoby. Jím popsané problémy s výkonem fyziologické potřeby jednoznačně souvisí s otázkou jeho mobility, nikoliv s tím, že by nebyl schopen samostatně potřebu vykonat. Zároveň ze žaloby nijak neplyne, že by nebyl žalobce schopen v případě nutnosti využívat inkontinenční pomůcky pro případný únik moči. Soud nemá za prokázané, že by žalobce uvedenou potřebu nezvládal v přijatelném standardu, tj. uvedená potřeba je vykonávána uspokojivě a bez vazby na celodenní intervenci další osoby.

Ke způsobu hodnocení zvládání základních potřeb

29. Závěrem soud považuje za vhodné zdůraznit aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2025, č.j. 9 Ads 209/2024 – 69, ve kterém se zabýval Nejvyšší správní soud hodnocením zvládání základních životních potřeb při posuzování příspěvku na péči. Z uvedeného rozhodnutí považuje soud za vhodné zdůraznit následující. Nejvyšší správní soud výslovně uvedl: „pro závěr o tom, že posuzovaná osoba nezvládá určitou základní životní potřebu postačí, pokud nezvládá jednu z aktivit, jež vyhláška č. 505/2006 Sb. stanoví pro příslušnou základní životní potřebu v příloze č. 1. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 4 Ads 495/2019-71, nebo ze dne 25. 4. 2019, č. j. 8 Ads 271/2018-34).“ a dále „K výše uvedenému NSS dále upozorňuje na to, že [s]chopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti se hodnotí v přirozeném sociálním prostředí a s ohledem na věk fyzické osoby (§ 1 odst. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb.). To znamená, že při posouzení je „kladen důraz na faktickou (skutečnou) schopnost osoby základní aktivity samostatně provádět, nikoliv primárně na určenou diagnózu.“ (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2021, č. j. 6 Ads 257/2019-26) Výsledky sociálního šetření proto nelze při posouzení zvládání základních životních potřeb ignorovat; posudková komise, resp. žalovaný, mají povinnost se náležitě vypořádat se skutečnostmi zjištěnými při sociálním šetření. Je tomu tak zejména v situaci, kdy zjištění sociálního šetření podporují tvrzení žadatele, se kterými se posudková komise, resp. žalovaný, neztotožňují.“
30. Krom uvedeného Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že „Není přípustné, aby žalovaný ignoroval precedenčně závaznou judikaturu NSS. Odchýlit se od ní může pouze tehdy, pokud pro svůj odlišný názor předloží dostatečně silnou argumentaci, se kterou by se NSS následně ztotožnil (rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2019, č. j. 10 Afs 192/2018-27). Respektování rozhodovací činnosti vrcholných soudů orgány veřejné moci je totiž jedním ze základních atributů právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky, mutatis mutandis usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS).“
31. Bude proto na žalovaném, aby ve svém dalším rozhodnutí zohlednil i jasně vyslovené názory Nejvyššího správního soudu ohledně způsobu dokazování v případech příspěvku na péči.

IV. Závěr a náklady řízení

32. Jak plyne z výše uvedeného, rozhodnutí žalovaného je v kritizovaných částech nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a chybí mu dostatečně zjištěný skutkový základ ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního. Krajský soud ho proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního). V dalším řízení váže žalovaného právní názor krajského soudu (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).

33. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci byl žalobce úspěšný, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu však soud nezjistil žádné náklady, které by mohl žalobci přiznat, proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II tohoto rozsudku. Procesně neúspěšný žalovaný na náhradu nákladů řízení nemá právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 29. ledna 2025

Petr Sedlák, v. r.
samosoudce