



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **P. V.**, narozená dne X
bytem X
zastoupená advokátkou Mgr. Martinou Pekárkovou
sídlem Krátký lán 138/8, 160 00 Praha 6

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1, 128 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2024, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 29. 7. 2024, č. j. X se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 146 Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2024, č. j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

předpisů (dále jen „správní řád“) k odvolání žalobkyně změnil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 8. 12. 2022, č. j. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak že žalobkyni výrokem I. přiznal příspěvek na péči ve výši 12 800 Kč měsíčně od května 2022 a výrokem II. rozhodl, že žalobkyni se poskytuje příspěvek na péči ve výši 14 800 Kč měsíčně od července 2024.

2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl podle § 7 a v souladu s § 4 odst. 1 a násl. zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“) tak, že příspěvek na péči se bude žalobkyni poskytovat ve výši 4 400 Kč měsíčně od května 2022.

II. Obsah žaloby

3. Žalobkyně poukázala na to, že zdejší soud rozsudkem ze dne 20. 2. 2024 č.j. 19 Ad 20/2023-53 zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2023 a věc mu vrátil k dalšímu řízení, žalovaný v navazujícím řízení provedl dne 29. 5. 2024 nové sociální šetření a dne 15. 7. 2024 vydala posudková komise nový doplňující posudek, kde uznala nezvládání osmi základních životních potřeb, neuznala však potřebu mobility a osobní aktivity. Posudková komise však nedodržela závazný právní názor soudu uvedený v bodě 60 rozsudku, požadovaná kritéria nesplnila, žalobkyně přitom nezvládá ani životní potřeby mobility a osobní aktivity, přičemž závěry komise ohledně těchto potřeb jsou nedostatečné a nepřezkoumatelné. Žalobkyně přitom na to v řízení upozorňovala, když se v podání ze dne 26. 7. 2024 vyjadřovala k doplněnému posudku a k podkladům, poukazovala na to, že již není schopna samostatně používat hromadné dopravní prostředky, a to ani bezbariérové, rovněž se vyjadřovala k životní potřebě osobní aktivity, kdy konkrétně popsala, v čem se projevuje její nezvládání, její mentální schopnosti jsou nyní na úrovni předškolního věku. Žalovaný však toto vyjádření zcela pominul a vůbec se s ním nevypořádal. Z toho plyne, že žalovaný ignoroval závazný právní názor soudu, svévolně se nezabýval vyjádřením opatrovníka žalobkyně a opět porušil § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu.
4. Doplnila, že Obvodní soud pro Prahu 6 v opatrovnickém řízení sp. zn. P 94/2014-203 rozhodl dne 27. 6. 2024 o prodloužení doby omezení svéprávnosti a o opatrovnictví tak, že žalobkyně není schopna činit žádná právní jednání vyjma jednání v běžných záležitostech. MUDr. B. v lékařské zprávě ze dne 15. 8. 2024 mj. uvedl, že žalobkyně je schopna věnovat se osobním aktivitám pouze na své úrovni odpovídající věku 5 let, její stav se zhoršuje, nastává úpadek sociálních dovedností, ve společnosti se ve složitějších situacích dokáže pohybovat pouze za pomoci druhé osoby, je nutný doprovod k lékaři a dohled na léky. V tomto kontextu není jasné, jak posudková komise dospěla k závěru, že žalobkyně zvládá potřeby mobility a osobní aktivity. K důkazu navrhla správní spis a též rozsudek OS Praha 6 ze dne 27. 6. 2024 č. j. 51P 94/2014-203 a lékařskou zprávu MUDr. B. ze dne 15. 8. 2024.
5. Na základě výše uvedeného měla za to, že nezvládá všech deset základních životních potřeb a splňuje podmínky pro uznání IV. stupně závislosti. Odkázala též na její žalobu ve věci sp. zn. 19 Ad 20/2023. Požádala, aby soud případně, uzná-li to za vhodné, doplnil dokazování o aktuální lékařský posudek ohledně zdravotního stavu žalobkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

6. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu projednání a uložil mu povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný shrnul, že ke zdravotnímu stavu žalobkyně byl vypracován doplňující posudek, jímž byla nově uznána potřeba stravování a výkon fyziologické potřeby, zdravotní stav byl hodnocen jako dlouhodobě nepříznivý pro diagnózu těžké rané mozkové obrny se zbytkovou spastickou kvadruparézou. Komise neuznala životní potřeby mobility a osobních aktivit, k čemuž uvedla, že žalobkyně je mobilní včetně schopnosti terénní chůze a hromadné dopravy, potřeba dopomoci při cestování se týká poruchy orientace, nikoli mobility. K potřebě osobních aktivit komise uvedla, že je žalobkyně v jejich realizaci omezena, což však vyplývá z poruchy orientace a dílčí poruchy komunikace.
8. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Obsah správního spisu

9. Ze správního spisu soud zjistil, že správní orgán I. stupně rozhodl dne 8. 12. 2022 na základě žádosti o příspěvek na péči ze dne 18. 5. 2022 o přiznání příspěvku na péči ve výši Kč 4 400 měsíčně od května 2022. V posudku o zdravotním stavu posouzení stupně závislosti osoby ze dne 18. 10. 2022 vypracovaném posudkovým lékařem bylo stanoveno, že účastník řízení z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc při následujících základních životních potřebách: orientace, komunikace, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, péče o zdraví, péče o domácnost.
10. Podle záznamu o sociálním šetření ze dne 30. 6. 2022 denní aktivity – ve škole je v kontaktu se svými vrstevníky, doma čte dětské encyklopedie, prohlíží si obrázky, má ráda dětské spojovačky, vybarvuje na tabletu, chodí na procházky. Mobilitu má horší, chodí v předklonu a shrbená. Vstávání a usedání zvládá, stát na místě bez opory také, polohy na posteli změní. Doma se pohybuje bez opory. Je lepší, když je u schodů zábradlí, ale sejde schody pomalu i bez něj. MHD používá. Je domluva, že když nastoupí a vystoupí z MHD, zavolá, kde je. Nyní se začíná stávat, že zavolat zapomíná. Pokud do školy nedejde, rodině volá personál.
11. Ve vyjádření k podkladům ze dne 26. 10. 2022 a v odvolání ze dne 19. 12. 2022 žalobkyně uvedla, že žádá o přehodnocení základní potřeby osobní aktivity, když není schopna navazovat, udržovat a rozvíjet kontakty mimo nejbližší okolí (rodinu), není schopna dodržet denní režim a plánovat bez neustálého dozoru, nevykonává aktivity jako návštěvu kroužku v rámci školy nebo podpůrných organizací bez dohledu, neboť sama je není schopna vyhledat, účastnit se jich. Není schopna vykonávat činnosti a chovat se přiměřeně věku 34-leté ženy, mentálně se pohybuje na úrovni pěti až šestiletého dítěte.
12. Žalovaný jako odvolací orgán vyžádal povinný podklad pro rozhodnutí o odvolání – posudek o zdravotním stavu účastníka řízení od Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky (dále jen „posudková komise“). Posudková komise ve složení předsdkyně komise, lékařky s odborností psychiatrie a tajemnice vypracovala posudek o zdravotním stavu ve věci příspěvku na péči. K vypracování posudku byl prostudován posudkový spis PSSZ Praha 6, spis odvolacího orgánu, lékařské nálezy

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

zaslané účastníkem řízení nebo předložené při jednání komise (MUDr. B., psychiatrie, ze dne 29. 3. 2023), sociální šetření ze dne 30. 6. 2022.

13. V posudku ze dne 31. 5. 2023, e. č. SZ/2023/116-PH, byl ke zdravotnímu stavu účastníka řízení a jeho závislosti na pomoci jiné fyzické osoby konstatován posudkový závěr, že nejde o osobu starší 18ti let věku, která se podle § 8 odst. 2 písm. d) nebo c) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni IV. nebo III., jde o osobu starší 18 let věku, která se podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost). Z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a není neschopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb ani sedm nebo osm takových potřeb, není však schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb. Doba platnosti posudku je stanovena trvale, se změnou ke dni 18. 5. 2022. Z posudkového hodnocení komise vyplynulo, že posuzovaná se zbytkovým kvadruparetickým postižením se spasticitou v rámci dětské mozkové obrny (s poporodní asfyxií) je schopna se pohybovat samostatně, chůze je spastického charakteru. Chodí na fyzioterapii pro vadné držení těla a svalovou dystonii. Pro středně těžkou mentální retardaci (IQ 48) se stala významně závislou na péči druhé osoby, pro nezpůsobilost právního jednání či hospodaření s financemi byla částečně zbavena svéprávnosti, opatrovníkem ustanoven její otec. Intermitentní poruchy nálady záchvatovitého typu, spojené např. s inkontinencí stolice, jsou zřejmě spíše psychogenní, epilepsie nebyla dosud potvrzena. V dětství byla ve stacionáři, 10 let navštěvovala speciální základní školu, opakovaně (dosud) navštěvuje praktickou školu pro udržování sociálního kontaktu a sociálních dovedností. Co se týká sebeobslužných úkonů, obleče se, ale věci musí mít připraveny, hygienu zvládá s pomocí a dohledem, bez doprovodu je schopna projít pouze naučenou trasu (trasu se naučí po třech nácvicích), nerozumí hodnotě peněz, není schopna nakupovat ani vařit. Doma je schopna pomoci pouze s úklidem a vyndá nádobí z myčky. Dle aktuálních referencí psychiatra jsou její sociální schopnosti malé, již mají tendenci k dalšímu úpadku a jsou, stejně jako slovní zásoba a komunikační schopnosti, na úrovni předškolního věku. Dle posouzení prvoinstančního z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat šest základních životních potřeb a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby (nezvládá orientaci, komunikaci, oblékání a obouvání, tělesnou hygienu, péči o zdraví a péči o domácnost). V přijatelném standardu naopak zvládá mobilitu, výkon fyziologické potřeby, úkony v oblasti stravování (příprava pokrmů patří do péče o domácnost), osobní aktivity, co se týká např. vyřizování úředních záležitostí, sice nezvládá, ale vzhledem k uznání nezpůsobilosti zvládat v přijatelném standardu komunikaci a orientaci by šlo o posouzení duplicitní, protože je nezvládá pro poruchu komunikace a orientace. Posudková komise tedy posuzovala shodně s posudkovým závěrem na první instanci.
14. Dne 7. 6. 2023 odvolací orgán obdržel vyjádření opatrovníka k podkladům rozhodnutí, v němž uvádí, že zásadně nesouhlasí se závěry posudkového zhodnocení posuzované a jejímu zařazení ve stupni II. Ve vyjádření je popsáno, že žalobkyně nezvládá potřebu stravování a výkon fyziologické potřeby. Ohledně osobních aktivit bylo namítáno, že žalobkyně není schopna a nikdy nebyla si cokoli domluvit (návštěvu, kino). Sama neprojeví přání, co a s kým by chtěla podniknout. V době cca před třemi roky projevila například přání jít do kina na dětské filmy, ale již první díly Harryho Pottera pro ni byly příliš složité, nerozuměla jim. Není schopna si domluvit aktivitu, a to jak s podobně Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

postiženými vrstevníky, tak s jakoukoli službou či organizací. Na aktivity, které jí domluví rodina, je nutno žalobkyni dopravit. Denní program k absolutní absenci odhadu času neumí naplánovat ani dodržovat. Je potřeba vše zorganizovat, naplánovat a kontrolovat. Volný čas, který jí rodina naplní programem a je organizovaný a dozorovaný, si užije velmi ráda. Vykonává aktivity odpovídající věku 3 až 5 let, tj. pohádky, malování, pracovní sešity pro předškoláky, vzdělávání je pro ni terapie a výplň volného času a socializace. Jakékoli zaměstnání není schopna vykonávat. Rodina se pokoušela dceři najít alespoň částečně smysluplné zaměstnání pro postižené, i u nejméně náročných činností (mytí nádobí, zametání) končí po krátké době. Není schopna obsluhovat domácí spotřebiče (pračku, myčku). Umí pouze vyndat nádobí z myčky. Není schopna nastavit topení na jednoduchém termostatu. V posledních letech nerozezná, zda je jí teplo nebo zima, je nutné kontrolovat i její oblečení, doma i na ven. Vyřizovat své záležitosti nemůže, protože něčemu takovému nerozumí, nerozumí hodnotě peněz.

15. Posudková komise v návaznosti na toto vyjádření byla požádána o doplnění posudku a vysvětlení, zda uvedené skutečnosti mají vliv na posudkové závěry. Posudková komise toto odmítla s tím, že posudek komise je vyčerpávající.
16. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 6. 2023, č. j. X potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 8. 12. 2022.
17. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 2. 2024 č.j. 19 Ad 20/2023-53 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2023 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku soud shledal, že vůbec nebyly vypořádány námitky žalobkyně k posudku, samotný posudek posudkové komise je pak nepřezkoumatelný, neboť nebylo zřejmé, z jakých lékařských zpráv posudková komise vycházela, jaká zjištění z nich učinila a jaké závěry z hlediska zvládání základních životních potřeb na jejich základě přijala. Otázka zvládání základních životních potřeb mobility, stravování, výkonu fyziologické potřeby a osobních aktivit tak nebyla v řízení dostatečně posouzena. Soud uložil žalovanému: *„...žalovaný vyžádá od posudkové komise doplnění posudku stupně závislosti žalobkyně. V tomto posudku komise řádně uvede, z jakých konkrétních podkladů vycházela, jaká učinila zjištění ohledně zvládání základních potřeb žalobkyně (zejména ohledně zvládání základních životních potřeb mobility, stravování, výkonu fyziologické potřeby a osobních aktivit), a jak tato zjištění vyhodnotila, u jednotlivých základních životních potřeb řádně a přezkoumatelně vyhodnotí naplnění kritérií uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, vypořádá se se všemi potížemi namítanými žalobkyní (včetně uvedených v žalobě) i se závěry vyplývajícími z konkrétních podkladů, včetně sociálního šetření a lékařských zpráv. Vzhledem ke zhoršujícím se dovednostem žalobkyně soud považuje za vhodné i doplnění sociálního šetření. Žalobkyně má také možnost posudkové komisi předložit lékařské zprávy, které dosud předloženy nebyly. V návaznosti na doplnění posudku komise žalovaný provede jeho kritické zhodnocení a v novém rozhodnutí zváží, zda posudek komise v souladu se shora uvedenou judikaturou splňuje požadavky na úplnost, přesvědčivost a zda se náležitě vypořádává se všemi relevantními skutečnostmi a s námitkami žalobkyně.“*
18. V novém řízení bylo provedeno sociální šetření dne 29. 5. 2024, kdy dle záznamu z hlediska mobility bylo konstatováno, že vstává a usedá, stojí, pohybuje se chůzí po bytě i v běžném terénu, zvládá chůzi po schodech, má naučenou trasu MHD, ale ztrácí se, věkem se orientační schopnost zhoršuje, otcí v průběhu cesty volá, stává se, že dojde jinam. Ohledně osobních aktivit bylo konstatováno, že navštěvuje praktickou školu a Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

praxi v kavárně, roznos nádobí, docházka do praktické školy ale končí, bude nutné zařídit stacionář a osobní asistenci, své osobní aktivity si samostatně není schopna plánovat a uspořádat, se společenským prostředím je ve styku díky snaze rodiny, denní program si sama nestanoví a nedodrží, je omezena ve svéprávnosti, otec je opatrovníkem.

19. Posudková komise vypracovala doplňující posudek k posouzení stupně závislosti žalobkyně ze dne 15. 7. 2024 ev. č. SZ/2024/695-PH-7 (dále jen „doplňující posudek PK MPSV“), a to v nepřítomnosti žalobkyně na základě dokumentace. Dle posudku jde o osobu starší 18 let věku, která se podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni III (těžká závislost), z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb, doba platnosti posudku do 7/2027, vznik/změna/zánik 18. 5. 2022. Komise uvedla diagnostický souhrn a posudkové zhodnocení při minulém posouzení, v doplnění posudku odkázala na nové sociální šetření dne 29. 5. 2024 a jeho závěry, nově tak uznala jako nezvládané životní potřeby stravování a výkon fyziologické potřeby. Dále uvedla, že posuzovaná je mobilní (včetně schopnosti terénní chůze a použití hromadné dopravy), potřeba dopomoci při cestování se týká poruchy orientace, nikoli pohyblivosti. Posuzovaná je jistě omezena v osobních aktivitách, to však vyplývá z její trvající poruchy orientace a dílčí poruchy komunikace.
20. Žalobkyně se dne 26. 7. 2024 vyjádřila k podkladům pro rozhodnutí, nesouhlasila s hodnocením potřeb mobility a osobní aktivity, konkrétně popsala, proč tyto potřeby nezvládá, poukazovala na prováděcí vyhlášku a závazný právní názor soudu. Namítala, že nezvládá všech deset základních životních potřeb.
21. V napadeném rozhodnutí ze dne 29. 7. 2024 žalovaný odkázal na doplňující posudek PK MPSV a jeho závěry, na jeho základě vyhodnotil, že žalobkyně nezvládá osm základních životních potřeb. K podání žalobkyně ze dne 26. 7. 2024 konstatoval, že neobsahovalo žádné nové skutečnosti, příspěvek na péči nelze chápat jako vhodnou finanční kompenzaci onemocnění. Doplňkový posudek považoval za dostatečný a rozhodl v souladu s tímto posudkem.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s.ř.s.“), a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
23. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť účastníci ve smyslu § 51 odst. 1 s.ř.s. souhlasili s projednáním věci bez nařízení jednání a zároveň soud postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

24. Podle § 3 písm. g) zákona o sociálních službách *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.*
25. Podle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách *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.*
26. Podle ust. § 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. 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.*
27. Podle § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“) *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.*
28. 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 zvládnutí 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.*
29. Podle § 2a prováděcí vyhlášky *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.*
30. Podrobná kritéria pro posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby obsahuje příloha č. 1 prováděcí vyhlášky. Dle přílohy č. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky se za schopnost zvládat základní životní potřebu mobilita považuje stav, kdy je osoba schopna zvládat 1. vstávání a usedání, 2. stoj, 3. zaujímat a měnit polohy, 4. pohybovat se chůzí krok za krokem, případně 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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

včetně bariérových, a používat je, dle přílohy č. 1 písm. i) za schopnost zvládat základní životní potřebu osobní aktivity se považuje stav, kdy osoba je schopna 1. navazovat kontakty a vztahy s jinými osobami, 2. plánovat a uspořádat osobní aktivity, 3. styku se společenským prostředím, 4. stanovit si a dodržet denní program, 5. vykonávat aktivity obvyklé věku a prostředí, například vzdělávání, zaměstnání, volnočasové aktivity, vyřizovat své záležitosti.

31. Žalobkyně namítá, že vedle osmi základních životních potřeb hodnocených žalovaným jako nezvládané není schopna zvládat ani základní životní potřeby mobilita a osobní aktivity. Žalovaný v napadeném rozhodnutí z hlediska hodnocení zdravotního stavu žalobkyně odkázal na závěry doplňujícího posudku PK MPSV s tím, že sám správní orgán není kompetentní zdravotní stav žalobkyně hodnotit. Soud se proto zaměřil na doplňující posudek PK MPSV a hodnotil jej z hlediska komplexnosti a přesvědčivosti, a rovněž z hlediska dodržení závazného právního názoru zdejšího soudu. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že žalobkyně nezvládá základní životní potřeby orientace, komunikace, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, stravování, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví a péče o domácnost, soud se jimi proto blíže nezabýval a zaměřil se na sporné dvě základní životní potřeby.
32. K posudkovému řízení se Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) 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 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)
33. *„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).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

34. Dále je 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 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 posudky jako každý jiný důkaz, a to z toho hlediska, zda splňují požadavky na přesvědčivost, úplnost a zda se vypořádávají se všemi rozhodujícími skutečnostmi.
35. Soud v souvislosti s námitkami žalobkyně shledal, že doplňující posudek PK MPSV, který byl klíčovým podkladem napadeného rozhodnutí, shora uvedené požadavky nenaplnuje a je nepřezkoumatelný, nebyl ani dodržen závazný právní názor zdejšího soudu.
36. Soud v první řadě vytkl předchozímu posudku, že nebylo zřejmé, z jakých lékařských zpráv komise vycházela a jaká zjištění z nich učinila, posudek tehdy pouze zmiňoval jedinou zprávu MUDr. B.
37. Tuto výtku posudková komise nijak nereflektovala, naopak doplňující posudek již nezmiňuje ani jednu lékařskou zprávu, ze které vycházel. Doplňující posudek PK MPSV pouze obecně označuje podklady, ze kterých posudková komise při vypracování vycházela, když uvádí pouze „posudkový spis“ či „spis odvolacího orgánu“, konkrétně označuje pouze záznamy ze sociálního šetření, avšak ani jednu lékařskou zprávu. Doplňující posudek v podstatě pouze opisuje předchozí posudkové zhodnocení a k tomu doplňuje některé závěry sociálního šetření ze dne 29. 5. 2024. Kromě tohoto záznamu, jehož obsah je zčásti uveden, se nikde v posudku neuvádí, co bylo obsahem podkladů, ze kterých komise vycházela (tedy zejména lékařských zpráv, které nejsou ani označeny). Posudková komise sice shrnuje diagnózy žalobkyně a uvádí souhrnná zjištění ohledně jejího zdravotního stavu a fungování v běžném životě, už však nekonkretizuje, z jakých konkrétních podkladů vyplývají ty které informace, tedy odkud daná zjištění čerpala a k jakému období se vztahují.
38. Soud rovněž v rozsudku č.j. 19 Ad 20/2023-53 považoval za pochybení, pokud se předchozí posudek ohledně životních potřeb mobility, stravování, výkon fyziologické potřeby a osobní aktivity vůbec nezabýval jednotlivými kritérii pro hodnocení zvládání základních životních potřeb dle přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce, přičemž i v tom spatřoval nepřezkoumatelnost posudku. Ani v doplňujícím posudku nebylo toto pochybení napraveno, a to zejména pokud jde o spornou potřebu osobní aktivity.
39. Ohledně základní životní potřeby mobility je třeba konstatovat, že tato nebyla v předchozím posudku nijak věcně hodnocena. Dle záznamu o sociálním šetření ze dne 29. 5. 2024 posuzovaná vstává a usedá, stojí, pohybuje se chůzí po bytě i v běžném terénu, zvládá chůzi po schodech, má naučenou trasu MHD, ale ztrácí se, věkem se orientační schopnost zhoršuje, otcí v průběhu cesty volá, stává se, že dojede jinam (toto však nebylo v doplňujícím posudku zmíněno). Posudková komise v doplňujícím posudku uvedla, že posuzovaná je mobilní (včetně schopnosti terénní chůze a použití hromadné dopravy), potřeba dopomoci při cestování se týká poruchy orientace, nikoli pohyblivosti. Komise však neuvedla, z čeho svá zjištění čerpala, zda ze záznamu o sociálním šetření ze dne 29. 5. 2024 či z jiných a z jakých zdrojů. Není přitom zcela jednoznačné, že by mělo jít o záznam ze sociálního šetření, tedy zda se „dopomocí“ myslí telefonování otcí či jiná (a jaká) dopomoc. Pokud by komise vycházela ze sociálního šetření ze dne 29. 5. 2024, dalo by se konstatovat, že toto víceméně obsahuje vypořádání jednotlivých kritérií dle přílohy

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

k prováděcí vyhlášce. Nejzávažnějším pochybením z hlediska vypořádání mobility však je, že nebylo nijak reagováno na námitku opatrovníka, který ve svém vyjádření ze dne 26. 7. 2024 k doplňujícímu posudku poukazoval na nezvládání této potřeby žalobkyní, přičemž uváděl, že žalobkyně již vůbec nezvládá nastupovat a vystupovat do bariérových MHD, neudrží se madla, hrozí její pád, bez dopomoci tam nenastoupí, problémy ale má již i s bezbariérovými spoji, neboť se stále více ztrácí, ani toto cestování již pro ni není bezpečné. Byť v záznamu ze sociálního šetření žalobkyně (její opatrovník) tyto skutečnosti nenamítala, měl se žalovaný resp. posudková komise s takovou námitkou nějak vypořádat. Žalovaný však pouze uvedl, že žalobkyně ve svém vyjádření neuvedla žádné nové skutečnosti, s čímž nelze souhlasit. Žalovaný tedy tuto námitku zcela pominul, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

40. Ohledně základní životní potřeby osobní aktivity je třeba uvést, že žalobkyně již ve vyjádření k podkladům ze dne 26. 10. 2022 a později ze dne 7. 6. 2023 namítala nezvládání této životní potřeby s tím, že vykonává maximálně aktivity na úrovni věku 3 – 5 let. Již posudek ze dne 31. 5. 2023 konstatoval, že žalobkyně potřebu osobní aktivity sice nezvládá, ale vzhledem k uznání nezpůsobilosti zvládat v přijatelném standardu komunikaci a orientaci by šlo o posouzení duplicitní. V doplňujícím posudku PK MPSV pak komise obdobně pouze uvedla, že posuzovaná je jistě omezena v osobních aktivitách, to však vyplývá z její trvající poruchy orientace a dílčí poruchy komunikace. Takové závěry jsou však zcela zřetelně v rozporu se zákonem.
41. Doplňující posudek nejenže neodstranil vady vytčené zdejším soudem, když vůbec neuvedl, jaká konkrétní zjištění učinil ohledně zvládání životní potřeby osobní aktivity a jednotlivých kritérií dle přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky a z jakých podkladů přitom čerpal. Doplňující posudek je navíc vnitřně rozporný, pokud uvádí, že žalobkyně sice osobní aktivity nezvládá, přesto však tuto životní potřebu ve svém závěru považoval za zvládnutou v přijatelném standardu. Komise tento závěr odůvodnila tím, že byla žalobkyni uznána již životní potřeba komunikace a orientace. Takové zdůvodnění však odporuje zákonu, který stanoví deset jednotlivých základních životních potřeb, které je z hlediska možné závislosti osoby nutné hodnotit, přičemž může být naplněna jedna, ale také např. všech deset. Každá z těchto potřeb má v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky stanovená samostatná kritéria, která je třeba vyhodnotit, přičemž pokud osoba nezvládá alespoň jedno z těchto kritérií, platí, že není schopna předmětnou životní potřebu zvládat (§ 2a prováděcí vyhlášky). Pokud jde o životní potřebu osobní aktivity, jsou kritéria obsažena v příloze č. 1 písm. i). Pouze pokud by komise shledala, že žalobkyně zvládá všechna tato kritéria (aktivity) v přijatelném standardu, byla by oprávněna konstatovat, že žalobkyně tuto životní potřebu zvládá. Není však oprávněna vyhodnotit, že žalobkyně životní potřebu osobní aktivity zvládá, protože jí byla jako nezvládaná uznána životní potřeba jiná, takové odůvodnění zákon neumožňuje.
42. Posouzení schopnosti zvládat základní životní potřeby vyplývá z objektivizovaných kritérií, a to dílčích aktivit základních životních potřeb. Jestliže vzniknou pochybnosti, zda je posuzovaný schopen určité dílčí aktivity zvládat, nepostačí tyto pochybnosti rozptýlit paušálním tvrzením, že posuzovaný onu základní životní potřebu zvládá. Naopak je nutné detailně posoudit sporné dílčí aktivity a doložit na zjištěném skutkovém stavu, že je posuzovaný zvládá v přijatelném rozsahu (rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015-27). Takové (přinejmenším) pochybnosti v případě žalobkyně byly dány, vyplývaly jak ze záznamu ze sociálního šetření ze dne 29. 5. 2024, tak z vyjádření

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

žalobkyně. Posudková komise se dílčími aktivitami přesto nezabývala, čímž nedostála své povinnosti dostatečně a přesvědčivě odůvodnit své závěry.

43. Žalobkyně ve vyjádření k podkladům ze dne 26. 7. 2024 obsáhle a konkretizovaně (a již opakovaně) namítala, že životní potřebu osobní aktivity rovněž nezvládá. Žalovaný však pouze uvedl, že žalobkyně ve svém vyjádření neuvedla žádné nové skutečnosti, s čímž nelze souhlasit. Žalovaný tedy tuto námitku zcela pominul, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
44. Rovněž je třeba v této souvislosti poukázat na § 1 odst. 2 prováděcí vyhlášky, dle kterého *schopnost osoby zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti se hodnotí v přirozeném sociálním prostředí a s ohledem na věk fyzické osoby*.
45. Soud též upozorňuje, že dle § 3 písm. g) zákona o sociálních službách a § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby je nutno posuzovat nejen tělesné schopnosti, ale rovněž mentální a duševní.
46. K přesvědčivosti doplňujícího posudku PK MPSV pak nepřispívá ani to, že ani žalobkyně ani její opatrovník nebyli k jednání komise předvoláni, ani žalobkyně nebyla vyšetřena. To již konstatoval zdejší soud v rozsudku č.j. 19 Ad 20/2023-53.
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 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. Na základě shora uvedeného soud považuje doplňující posudek PK MPSV za nepřezkoumatelný, zároveň shledal, že skutkový stav, který byl podkladem posudku, vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s.) S ohledem na to je těmito vadami stíženo i napadené rozhodnutí, které z doplňujícího posudku PK MPSV vycházelo.
49. Soud neprováděl k důkazu rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 6 č.j. 51P 94/2014-203, neboť omezení svéprávnosti žalobkyně je nesporné a nebylo to ani otázkou podstatnou pro řízení. Neprováděl k důkazu ani zprávu MUDr. B. z 15. 8. 2024, neboť pochází z doby po vydání napadeného rozhodnutí, přičemž soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Soud nenechal vypracovat posudek k posouzení zdravotního stavu žalobkyně, neboť to je primárně úkolem posudkové komise, která musí v dalším řízení svůj posudek doplnit.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

50. S ohledem na shora uvedené soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s. zrušil. V souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. soud zároveň vyslovil, že věc se vrací 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 MPSV vyžádá další doplnění posudku stupně závislosti žalobkyně, které se zaměří zejména na sporné základní životní potřeby mobilita a osobní aktivity. V doplněném posudku komise v souladu se shora uvedeným řádně uvede, z jakých konkrétních podkladů vycházela, co bylo jejich obsahem, jaká zjištění učinila ohledně zvládání základních životních potřeb žalobkyně, na základě jakých podkladů a jak tato zjištění vyhodnotila, řádně a přezkoumatelně vyhodnotí naplnění kritérií uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky, vypořádá se se všemi potížemi a námitkami vznesenými žalobkyní i s případnými rozpory v podkladech. V návaznosti na doplnění posudku PK MPSV a sdělení stanoviska žalobkyně k tomuto doplnění žalovaný vyhodnotí, zda doplněný 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.
52. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně byla ve věci samé úspěšná, proto jí přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Náklady žalobkyně tvoří odměna advokáta sestávající se ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024] a činí 2 x 1 000 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Odměna advokáta tak činí 2 600 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 546 Kč. Celkem tak soud přiznal náklady řízení ve výši 3 146 Kč.

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 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Praha 13. června 2025

Mgr. Kateřina Peroutková v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.