



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Lenkou Loudovou ve věci

žalobkyně: V. N., narozená dne X
bytem X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2024, č. j. MPSV-2024/155979-911,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2024, č. j. MPSV-2024/155979-911, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou došlou Městskému soudu v Praze domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Ministerstvo práce a sociálních věcí, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „správní

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

orgán I. stupně“) ze dne 26. 2. 2024, č. j. 2078/2024/AAL, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Prvostupňové rozhodnutí zamítlo návrh žalobkyně na změnu příspěvku na péči od února 2023.

II. Žalobní body

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že posudková komise ji shledala závislou na pomoci druhé osoby při zvládání následujících 6 základních životních potřeb: orientace, komunikace, stravování, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost. U ostatních základních potřeb komise neshledala potřebu pomoci, reálně se však bez této pomoci neobejde ani u zvládání potřeb mobility, oblékání a obouvání a tělesné hygieny.
3. K mobilitě žalobkyně uvedla, že kvůli značným potížím v pohybové oblasti v kombinaci s úplnou nevidomostí a sluchovým postižením se nezvládá samostatně pohybovat po jakkoliv nerovném povrchu, především kvůli potížím v pohybové oblasti není schopna bez cizí pomoci zdolávat schody, využívá vždy výtahu. S pomocí druhého člověka je schopna schody vyjít a sejít, ale sama bez cizí pomoci toho schopna není. Rovněž není schopna samostatně bez cizí pomoci cestovat prostředkem veřejné hromadné dopravy, bez cizí pomoci nezvládne nastoupit do prostředku veřejné hromadné dopravy, a to i do nízkopodlažního, jelikož velmi často je nutné udělat velký krok vzhůru či při vystupování dolů. Kvůli sluchovému postižení má narušenou rovnováhu, nepozná, odkud přichází zvuk, neslyší směr projíždějících aut, neslyší tikající semafor. Světelnou signalizací se orientovat nemůže, jelikož je zcela nevidomá, při prudším pohybu se jí zatočí hlava tak, že je úplně dezorientovaná a hrozí, že upadne. Sama bez cizí pomoci se není schopna ve venkovním prostoru pohybovat. Základní životní potřeba mobilita souvisí s celkovou možností pohyblivosti člověka, není rozhodující, co je příčinou nemožnosti samostatného pohybu. Sice se nepohybuje na vozíku, je schopna se pohybovat po vlastních končetinách, ale samostatný pohyb z důvodu kombinace několika vážných zdravotních problémů není proveditelný.
4. K oblékání a obouvání uvedla, že z důvodu úplné nevidomosti a dalších přidružených zdravotních problémů potřebuje každodenní pomoc druhého člověka s přípravou oblečení. Nevidí, jakou barvu dané oblečení má, pomůckou sdělované informace o barvách jsou velmi nespolehlivé, taková pomůcka není schopna rozpoznat různé vzory a odstíny barev oblečení. Když je v okolí větší hluk, pomůcka je tichá, je špatně rozumět informaci. Jde-li žalobkyně ven mezi lidi, potřebuje na sobě mít oblečení, které se k sobě barvami hodí. Není schopna poznat, zda je oblečení znečištěné, na to vždy potřebuje upozornění od pečující osoby. Žalobkyně má značné potíže s obouváním bot, kvůli obtížím v pohybové oblasti si není schopna zavázat tkaničky, nepozná, zda se jedná o dvě stejné boty, jelikož má doma více párů bot. Není schopna samostatně bez pomoci pečující osoby zapnout oblečení na složitější zapínání. O oděvy se není schopna sama starat.
5. K tělesné hygieně uvedla, že kvůli potížím s rovnováhou a častému točení hlavy potřebuje pomoci při mytí vlasů, protože hrozí pád. Dále není schopna od sebe odlišit různé mycí prostředky, sice si je dává na stálá místa, ale jakmile upadnou, opět potřebuje pomoci s identifikací mycích prostředků. Potřebuje také upozornit, když se znečistí například na obličeji kávou, zubní pastou, hořčicí atd. Pokud se chystá na veřejnost, potřebuje pomoc s česáním, jelikož není schopna pouze po hmatu poznat, zda je učesaná,

tuto činnost bez zrakové kontroly samostatně nezvládá. Rovněž se není schopna sama bez cizí pomoci nalíčit, líčení je přitom obvyklé u žen ve věku žalobkyně. Nezvládá péči o nehty na rukou a na nohou.

6. Pokud žalovaný uvedl, že potřebuje péči v rozsahu 6 hodin týdně, toto je skutečnost, kterou žalovaný vyvodil ze smlouvy o poskytování péče, která byla podepsána v srpnu roku 2018, ještě v době před zhoršením zdravotního stavu. Žalobkyně péči potřebuje každý den v rozsahu několika hodin. Uvedenou smlouvu neaktualizovala.
7. Žalovaný neposuzoval zvládání každodenních základních životních potřeb s ohledem na všechny zdravotní komplikace komplexně jako celek, hodnotil každý zdravotní problém jednotlivě, ale úplná nevidomost v kombinaci s lehčí sluchovou vadou je dosti závažné omezení. U člověka, který dobře vidí, může být konstatováno, že daná sluchová vada nepředstavuje žádný závažný problém, ale když je zcela nevidomý člověk závislý na sluchu, tak i jeho sebemenší poškození představuje zásadní problém. U žalobkyně se v žádném případě nejedná o minimální poškození sluchu, jelikož má ztrátu téměř 20 %, toto bylo zjištěno v optimálních podmínkách audiogramové budky, při zvládání každodenních aktivit žalobkyni právě sluchové postižení, které se rapidně zhoršilo v nedávné době, velmi limituje. Totéž obtíže v pohybové oblasti, nebýt úplné nevidomosti a sluchového postižení, tak by bylo možné konstatovat, že se nejedná o vážné potíže, ale právě s ohledem na další zdravotní problémy, se jedná o výrazné omezení. O změnu výše příspěvku na péči žádala z důvodu zhoršení zdravotního stavu, které spočívá ve zhoršení sluchu a problémů v pohybové oblasti.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že komise v posudkovém zhodnocení shledala, že nebyl zjištěn důvod pro nezvládání základních oblékacích činností, a to s využitím facilitujících pomůcek pro nevidomé (rozlišovač barev, označovače oblečení apod.). Žalobkyně zvládala základní hygienu i celkovou hygienu ve sprchovém koutu. Stríhání nehtů nebylo každodenní záležitostí. Zvládala obsluhu na toaletě, včetně provedení očisty, inkontinentní nebyla. Žalovaný dodal, že porucha funkce (orgánu nebo systému) nemusí vždy vést k omezení funkčních schopností nutných pro zvládání pro zvládání základní životní potřeby. Pokud žalobkyně zvládá aktivity za použití facilitátoru sama, bez pomoci druhé osoby, nejde o neschopnost zvládat základní životní potřebu, a tedy ani o závislost v příslušné oblasti.

IV. Obsah správního spisu

9. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro řízení podstatné skutečnosti:
10. Prvostupňovým rozhodnutím ve věci návrhu na změnu výše příspěvku na péči podaného dne 6. 2. 2023 na základě posudku Institutu posuzování zdravotního stavu byl zamítnut návrh na změnu výše příspěvku na péči od února 2023 a bylo rozhodnuto příspěvek na péči poskytovat ve výši 4 400 Kč měsíčně. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že dle posudkového závěru je účastník řízení osobou starší 18 let věku, která se podle ustanovení § 8 odst. 2 písm. b) zákona o sociálních službách považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II - středně těžká závislost. V posudku o zdravotním stavu ze dne 10. 1. 2024 bylo stanoveno, že účastník z důvodu dlouhodobě

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

nepríznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc při následujících základních životních potřebách: orientace, komunikace, stravování, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost.

11. Podle záznamu ze sociálního šetření ze dne 11. 7. 2023 k mobilitě bylo zjištěno, že žadatelka sama změni polohu, po bytě s pohybuje bez kompenzačních pomůcek, drží se stěn a nábytku. Venku ujde 200 m, na delší vzdálenost a v neznámém prostředí je nutný doprovod. Bílou hůl nepoužívá. Chůzi po schodech v rozsahu jednoho patra zvládne, pokud je zábradlí a označení schodů. Ze schodů má větší potíže (nebezpečí pádu). Chůzi po nerovném terénu nezvládne bez doprovodu. MHD se přepravuje jen s doprovodem. Dveře otevře i zavře. Hybnost rukou není omezena. Prádlo si sama připraví i s ohledem na okolnosti. Sama se obléká, svléká i obouvá. Rub a líc pozná, vrství správně. Nepozná poškození, znečištění oděvu, barvu ponožek apod. Pokud je přítomná pečující osoba, pomáhá upravit. Ranní hygienu (umýt si ruce, obličej, vyčistit zuby) zvládá sama u umyvadla v koupelně. V bytě je sprchový kout. Umyje se sama i osuší. Nehty jí stříhá pečující osoba, která pomáhá i s mytím (opláchnutím) vlasů.
12. V odvolání bylo namítáno, že účastník nezvládá základní životní potřeby: mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost. K mobilitě bylo uvedeno, že potřebuje doprovod kamkoliv mimo byt. Při oblékání potřebuje pomoci s výběrem oděvu, úpravou a dohledem nad čistotou. U tělesné hygieny potřebuje pomoci s úpravou nehtů a vlasů. Vzhledem k poškození sluchu v kombinaci s úplnou slepotou se nemůže sama bezpečně pohybovat mimo byt. Kvůli artróze kolen potřebuje pravidelné zdravotní vycházky.
13. K odvolání byly přiloženy lékařské zprávy – zpráva MUDr. T. ze dne 22. 8. 2024, se závěrem lehká percepční vada sluchu oboustranná, ztráta sluchu dle audiogramu 18, 6 % celkem. Ztráta sluchu na pravé straně 32,1 %, na levé 14,1 %. Udává oboustranně tinnitus, kolísavé intenzity, pocit zhoršení sluchu oboustranně, více vpravo. Podle zprávy MUDr. K. ze dne 23. 8. 2023 žalobkyně trpí gonartrosou obou kolen ve druhém stupni.
14. Posudková komise vypracovala posudek o zdravotním stavu ve věci příspěvku na péči. K vypracování posudku byl prostudován posudkový spis okresní správy sociálního zabezpečení, spis odvolacího orgánu: oddělení odvolání a správní agendy Praha, lékařské nálezy zaslané účastníkem řízení nebo předložené při jednání (MUDr. T., ORL, ze dne 22. 8. 2023, MUDr. K., radiodiagnostika, ze dne 23. 8. 2023), sociální šetření provedené krajskou pobočkou Úřadu práce ze dne 11. 7. 2023, odvolání ze dne 28. 3. 2024.
15. V posudku ze dne 11. 6. 2024, e. č. SZ/2024/1003-PH, byl konstatován posudkový závěr, že k datu vydání napadeného rozhodnutí šlo 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 vyžadovala každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby a nebyla schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb, přičemž tento stav byl i od 6. 2. 2023. Doba platnosti je stanovena trvale.
16. Z vlastního posudkového zhodnocení vyplývá, že dominující u posuzované bylo zrakové postižení, jednalo se o úplnou slepotu obou očí, na pravém oku pro zelený zákal, na levém oku pro enukleaci bulbu. Sluch byl lehce snížen, kdy dle ORL vyšetření byla zjištěna oboustranná lehká percepční vada sluchu, kdy ztráta sluchu byla na pravém uchu = 3,12 %, na levém 18,6 %. Po stránce psychické byla posuzovaná orientovaná. V

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

důsledku zrakového postižení byla schopnost orientace ztracena. Posuzovaná nezvládala komunikaci písemnou (čtení, psaní). Telefonickou komunikaci a práci na počítači s hlasovým výstupem zvládala. Hybnost horních končetin a dolních končetin byla zachována, chůze byla možná bez opěrných pomůcek, pro zrakové postižení se signalizační holí. Při hodnocení základní životní potřeby „mobilita“ se posuzuje funkční dopad postižení pohybového aparátu (končetin, pánve a páteře), tj. postižení kostí, svalů a nervů a vliv tohoto postižení na schopnost samostatně se pohybovat ve smyslu shora uvedené definice. Základní životní potřeba „mobilita“ se neposuzuje ve vztahu k postižení smyslů (a to ani aktivity otevírání a zavírání dveří, chůze po schodech a nastupování a vystupování z dopravních prostředků u nevidomých) a mentálního či duševního postižení, které jsou zahrnuty a hodnoceny v základní životní potřebě „orientace“.

17. Sociální šetření rámcově korelovalo s výsledkem posouzení. Posuzovaná žila sama v bytě v 7. poschodí. Asistentka k ní docházela 3x týdně na 2 hodiny. Všechny základní životní potřeby byly hodnoceny v rozsahu přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky. Nutno zdůraznit, že za nezvládání základní životní potřeby je považována porucha funkčních schopností dosahující úrovně úplné či těžké poruchy, 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 základní životní potřebu v přijatelném standardu. Pro úplnou slepotu posuzovaná nezvládala základní stravovací činnosti (výběr potravin, porcování stravy). Dietní opatření zavedena neměla. Nebyl zjištěn důvod pro nezvládání základních oblékacích činností, a to s využitím facilitujících pomůcek pro nevidomé (rozlišovač barev, označovače oblečení apod.). Zvládala základní hygienu i celkovou hygienu ve sprchovém koutu. Stríhání nehtů nebylo každodenní záležitostí. Zvládala obsluhu na toaletě, včetně provedení očisty, inkontinentní nebyla. Žádoucí byla dopomoc při přípravě léků, jejich půlení apod. Jednoznačně byla limitována ve výkonu osobních aktivit (práce, sport, čtení, kultura apod.) a nezvládala činnosti péče o domácnost (vaření, úklid).
18. Komise hodnotila ve shodě s posudkem Institutu posuzování zdravotního stavu, neboť na základě zjištění ze zdravotnické dokumentace takové hodnocení považovala za adekvátní vystihující dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.
19. Námitky uvedené v odvolání a v průběhu odvolacího řízení doložené lékařské byly náležitě vyhodnoceny ve vztahu ke zjištěnému dlouhodobě nepříznivému stavu. Nebylo posudkově medicínsky důvodné hodnocení dalších základních životních potřeb jako nezvládaných. K datu vydání napadeného rozhodnutí komise konstatovala dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a na jeho základě nezvládnutí 6 základních životních potřeb (orientace, komunikace, stravování, péče o zdraví, osobní aktivity, péče o domácnost).
20. Účastníku řízení bylo před vydáním rozhodnutí zasláno vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, této možnosti nebylo využito.
21. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že posudek byl zpracován komisí v řádném složení, po studiu podkladové dokumentace, včetně předložených lékařských zpráv. Námitky uvedené v odvolání byly vyhodnoceny ve vztahu ke zjištěnému zdravotnímu stavu. Při vypracování posudku komise vycházela taktéž z výsledku provedeného sociálního šetření. Posudek obsahuje posudkový závěr, ze kterého vyplývá

posouzení zdravotního stavu účastnice řízení se zřetelem k její schopnosti zvládat vymezené základní životní potřeby. Stanovení schopnosti zvládat základní životní potřeby nezávisí na volné úvaze příslušného posudkového orgánu, nýbrž musí odpovídat stanoveným posudkovým kritériím vymezeným v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „prováděcí vyhláška“). Není tak rozhodující pouze konkrétní zdravotní postižení posuzované osoby, ale funkční dopad tohoto zdravotního postižení na schopnost zvládat základní životní potřeby.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání tohoto rozsudku a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
23. Podle ust. § 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.“*
24. 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.“*
25. Bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanoví vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Podle § 2 odst. 1 této vyhlášky: *„Při hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby se posuzuje, zda z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je rozsah duševních, mentálních, tělesných a smyslových funkčních schopností dostatečný k pravidelnému zvládání základní životní potřeby a zda je fyzická osoba schopna rozpoznat, provést a zkontrolovat správnost zvládnutí základní životní potřeby. Přitom se přihlíží k tomu, zda dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav trvale ovlivňuje funkční schopnosti, k výsledku rehabilitace a k adaptaci na zdravotní postižení.“*
26. Podle přílohy č. 1 písm. a) citované vyhlášky: *„Mobilita. Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje 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.“*
27. Podle přílohy č. 1 písm. e) citované vyhlášky: *„Oblékání a obouvání. Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna 1. vybrat si oblečení a*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

obutí přiměřené okolnostem, 2. rozeznat rub a líc oblečení a správně je vrstvit, 3. oblékat se a obouvat se, 4. svlékat se a zouvat se, 5. manipulovat s oblečením v souvislosti s denním režimem.“

28. Podle přílohy č. 1 písm. f) citované vyhlášky: *„Tělesná hygiena. Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se 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.“*
29. Ust. § 8 odst. 2 zákona o sociálních službách považuje osobu starší 18 let věku jako za závislou na pomoci jiné fyzické osoby, pokud vedle nezvládnutí příslušného počtu jednotlivých základních životních potřeb *„vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby“*.
30. Podle § 1 odst. 4 citované vyhlášky: *„Za neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje stav, kdy porucha funkčních schopností dosahuje úrovně úplné poruchy nebo poruchy těžké, kdy i přes využívání zachovaných potenciálů a kompetencí fyzické osoby a využívání běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku nelze zvládnout životní potřebu v přijatelném standardu. Za neschopnost zvládnutí základní životní potřeby se považuje rovněž stav, kdy režim nařízený odborným lékařem poskytujícím specializované zdravotnické služby neumožňuje provádění základní životní potřeby v přijatelném standardu. Přijatelným standardem se rozumí zvládnutí základní životní potřeby v kvalitě a způsobem, který je běžný a obvyklý, a který umožňuje, aby tato potřeba byla zvládnuta bez každodenní pomoci jiné osoby.“*
31. V rozsudku ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Ads 80/2016-22, Nejvyšší správní soud shrnul judikaturu vztahující se k problematice posuzování zdravotního stavu při rozhodování o příspěvku na péči: *„Pro posouzení zdravotního stavu žadatele o příspěvek na péči je třeba odborných medicínských znalostí, kterými disponují speciální posudkové komise. Pro účely odvolacího správního řízení, jehož předmětem je příspěvek na péči, posuzuje zdravotní stav osoby posudková komise zřízená žalovaným na základě § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v relevantním znění. V řízeních, v rámci nichž je rozhodováno o příspěvku na péči, se musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách. Stejným důkazem v tomto řízení je lékařský posudek, a proto je na něho kladen požadavek úplnosti a přesvědčivosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53). Tento požadavek vychází z premisy, že odborné závěry, které jsou v posudcích vysloveny, nemohou být přezkoumávány ze strany správních orgánů či soudů, neboť ty k takovému posouzení nedisponují potřebnými znalostmi (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 3 Ads 129/2014-24). V řízeních o žalobách proti rozhodnutím, jež jsou založeny na zmíněných posudcích, správní soudy podrobují posudky testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ads 24/2013-34, ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014-37, ze dne 26. 3. 2015, č. j. 4 Ads 263/2014-60, anebo ze dne 15. 4. 2015, č. j. 6 Ads 217/2014-23). Aby byl posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý, je třeba, aby se vypořádal se všemi relevantními podklady (viz § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách) a přezkoumatelnou úvahou z nich vyvodil závěry podstatné pro posouzení zdravotního stavu osoby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Ads 156/2014-28). V souladu s § 2a vyhlášky posudková komise musí posoudit zvládnutí dané životní potřeby skrze dílčí aktivity vymezené pro jednotlivé potřeby*

v příloze č. 1 vyhlášky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014-37). Nezvládnutí být jen jedné z vymezených aktivit znamená nezvládnutí dané životní potřeby (§ 2a vyhlášky). Jestliže na základě podkladů lékařského posudku lze konstatovat, že posuzovaný některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby nezvládá a posudková komise dospěje k závěru, že tato životní potřeba je i přesto zvládána, musí tento závěr dostatečně a přesvědčivě zdůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013-32). Vyplývají-li z jednotlivých podkladů rozporné závěry, posudková komise musí tyto rozpory přesvědčivě vysvětlit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014-37). Postaví-li posudková komise své hodnocení na rozporných základech, aniž by rozpory odstranila či vysvětlila, je povinností žalovaného žádat doplnění posudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).“

32. Žalobkyně zpochybnila zvládání potřeby mobility.
33. Komise konstatovala, že hybnost horních končetin a dolních končetin byla zachována, chůze byla možná bez opěrných pomůcek, pro zrakové postižení se signalizační holí. Při hodnocení základní životní potřeby mobility se posuzuje funkční dopad postižení pohybového aparátu (končetin, pánve a páteře), tj. postižení kostí, svalů a nervů a vliv tohoto postižení na schopnost samostatně se pohybovat ve smyslu shora uvedené definice. Základní životní potřeba mobility se neposuzuje ve vztahu k postižení smyslů (a to ani aktivity otevírání a zavírání dveří, chůze po schodech a nastupování a vystupování z dopravních prostředků u nevidomých) a mentálního či duševního postižení, které jsou zahrnuty a hodnoceny v základní životní potřebě „orientace“. Dominující u posuzované bylo zrakové postižení, jednalo se o úplnou slepotu obou očí, na pravém oku pro zelený zákal, na levém oku pro enukleaci bulbu. Sluch byl lehce snížen, kdy dle ORL vyšetření byla zjištěna oboustranná lehká percepční vada sluchu, kdy ztráta sluchu byla na pravém uchu = 3,12 %, na levém 18,6 %. Po stránce psychické byla posuzovaná orientovaná.
34. Soud předně konstatuje, že nesouhlasí s východiskem komise, že při hodnocení základní životní potřeby mobility se posuzuje funkční dopad postižení pohybového aparátu (končetin, pánve a páteře), tj. postižení kostí, svalů a nervů a vliv tohoto postižení na schopnost samostatně se pohybovat ve smyslu shora uvedené definice, a že mobilita se neposuzuje ve vztahu k postižení smyslů a mentálního či duševního postižení, které jsou zahrnuty a hodnoceny v základní životní potřebě orientace.
35. Soudu je známo, že posudkové komise tuto argumentaci používají opakovaně, vychází z čl. 6 instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí - Instrukce náměstkyně pro řízení sekce sociálně pojistných systémů č. 15/2016, Věc: 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).
36. Podle § 3 písm. g) zákona o sociálních službách zdravotním postižením tělesné, mentální, duševní, smyslové nebo kombinované postižení, jehož dopady činí nebo mohou činit osobu závislou na pomoci jiné osoby.
37. Podle § 1 odst. 3 prováděcí vyhlášky při hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby se hodnotí a) tělesné struktury a b) tělesné funkce duševní, mentální, smyslové, oběhové, dechové, hematologické, imunologické, endokrinologické, metabolické, zažívací,

vylučovací, neuromuskuloskeletální, včetně hrubé a jemné motoriky, a funkce hlasu, řeči a kůže, a to ve vztahu k rozsahu a tíži poruchy funkčních schopností.

38. Instrukce v čl. 5 též uvádí, že základním principem hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby je hodnocení funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na tuto schopnost. Nepřihlíží se přitom k pomoci, dohledu nebo péči při zvládání základní životní potřeby, která nevyplývá z funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Při hodnocení schopnosti zvládat dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu se hodnotí: tělesné struktury a tělesné funkce duševní, mentální, smyslové, oběhové, dechové, hematologické, imunologické, endokrinologické, metabolické, zažívací, vylučovací, neuromuskuloskeletální, včetně hrubé a jemné motoriky, a funkce hlasu, řeči a kůže, a to ve vztahu k rozsahu a tíži poruchy funkčních schopností. Tento článek uvádí dále příklady, kdy je mobilita nezvládaná - jedná se např. o případy, kdy dítě s morbus Perthes má nařízený dlouhodobý klid na lůžku (do stabilizace stavu); v takovém případě není schopno zvládat mobilitu. Jiným příkladem je dítě s hematologickým onemocněním, které je v akutní fázi nemoci léčeno vysokými dávkami cytostatik se zásadním dopadem na imunitu dítěte, přičemž nemůže používat veřejné dopravní prostředky.
39. Je tedy zřejmé, že není správné a zákonné striktně vycházet z předpokladu, že *při hodnocení základní životní potřeby mobilita se posuzuje funkční dopad postižení pohybového aparátu (končetin, pánevní a páteře), tj. postižení kostí, svalů a nervů, a vliv tohoto postižení na schopnost samostatně se pohybovat ve smyslu shora uvedené definice. Zvládání základní životní potřeby mobilita se neposuzuje ve vztahu k postižení smyslů (a to ani aktivity otevírání a zavírání dveří, chůze po schodech a nastupování a vystupování z dopravních prostředků u nevidomých) a mentálního či duševního postižení, které jsou zahrnuty a hodnoceny v základní životní potřeby orientace.* (čl. 6 Instrukce)
40. Soudy již ve svých rozsudcích opakovaně přihlížely při posuzování potřeby mobility i k dalším postižením, nejen fyzickým. Zdejší soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2023, č. j. 4 Ad 11/2022-63, vytkl žalovanému, že se u dítěte trpícího dětským autismem středně až nízkofunkčním, s mentální retardací středně těžkého až těžkého stupně, nezabýval mj. tím, že při chůzi a pohybu je nezbytná dopomoc druhé osoby, je nutné jej vodit za ruku, jinak by vběhl do silnice či by se vrhl proti příjíždějícímu vozidlu, vytrhává se, je nutné ho udržovat v daném směru, neboť jeho chování je nepredikovatelné a výrazně impulzivní, není schopen odhadu rizik, mimo domov je nutné jej neustále držet, na zavolání nereaguje, nebezpečí neregistruje. Soud požadoval hodnotit též dopad mentálního (duševního) postižení žalobce na schopnost zvládat základní životní potřebu mobility.
41. Obdobně postupoval zdejší soud v rozsudku ze dne 21. 3. 2024, č. j. 19 Ad 32/2023-13, když šlo o nezletilou s lehkou mentální retardací, dětským autismem, auto a heteroagresivitou, Aspergerovým syndromem a úzkostnou poruchou, neschopnou jezdit hromadnými prostředky kvůli pravidelným záchvatům (v důsledku zvuků, pachů a blízkosti dalších cizích osob), žalovaný měl v dalším řízení posoudit též duševní a mentální schopnosti žalobkyně mj. u potřeby mobility.
42. Konečně zdejší soud v rozsudku ze dne 6. 3. 2024, č. j. 4 Ad 28/2023-43, vyjádřil výhradu k hodnocení mobility výhradně na základě stavu pohybového a nosného aparátu (v případě osoby vysokého věku, s těžkým postižením zraku i sluchu).

43. V rozsudku ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023-25, bod 32, pak Nejvyšší správní soud uvedl: „Posudkový orgán je pak povinen hodnotit funkční dopad dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost osoby zvládat základní životní potřeby. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu je hodnocení funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pojmově širší než hodnocení pouhých fyzických schopností posuzované osoby zvládat určitou aktivitu, potažmo základní životní potřebu. Je však třeba dodat, že při hodnocení zvládání jednotlivých aktivit vymezených v příloze č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. bude nutné klást důraz na jiné schopnosti posuzované osoby (viz § 1 odst. 3 též vyhlášky), a to s ohledem na projevy a další aspekty daného onemocnění ve vztahu k povaze hodnocené aktivity. Proto nelze učinit jednoznačný a paušální závěr o tom, že pro posuzování základní životní schopnosti mobilita a tělesná hygiena jsou prioritní toliko fyzické predispozice posuzované osoby. Tento závěr nelze dovodit ani ze zákona o sociálních službách ani z prováděcí vyhlášky.“
44. Soud konstatuje, že komise při posuzování potřeby mobility měla zohlednit i zrakové a sluchové postižení žalobkyně. Ohledně sluchového postižení pak soud podotýká, že komise vyšla z nesprávných údajů o sluchu žalobkyně, když konstatovala ztrátu sluchu na pravém uchu pouze 3,12 %, na levém 18,6 %, přitom z lékařské zprávy ze dne 22. 8. 2023 vyplývá pokles ztráty sluchu na pravé straně výrazně vyšší (32,1 %), ve zprávě je uváděno že i pacientka subjektivně vnímá intenzivnější zhoršení sluchu právě na straně pravé. Soud nevylučuje, že s využitím facilitačních pomůcek bude žalobkyně schopna zvládat i potřebu mobility, doposud však hodnocení komise nezohlednilo zrakové a sluchové obtíže žalobkyně (resp. jejich kombinaci). Lze dodat, že žalobkyně pohybové obtíže v průběhu řízení před správními orgány nenamítala, na artrózu poukazovala pouze v odvolání v souvislosti s nutností vycházek, neuváděla, že ji obtíže s koleny limitují při zvládání jednotlivých životních potřeb, v žalobě jde však o podstatnou část argumentace, na kterou bude třeba v dalším řízení reagovat a posoudit i tvrzené pohybové obtíže (právě v kombinaci se slepotou a obtížemi se sluchem). V rámci šetření bylo tvrzeno, že žalobkyně nezvládá pohyb po nerovném povrchu a samostatné cestování MHD, žalovaný se tedy vyjádří i k těmto otázkám.
45. K posouzení potřeby oblékání a obouvání lze konstatovat, že není sporné, že žalobkyně nerozezná barvy, avšak jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2019, č. j. 1 Ads 86/2014-40, správní orgány při posuzování stupně závislosti žadatele o příspěvek na péči zkoumají zvládání základních životních potřeb v přijatelném standardu (tedy pouze v určitém základním rozsahu), nikoliv, jestli je posuzovaná osoba schopna tyto své potřeby obstarávat ve stejné míře, jako v případě absence zdravotního postižení. Soud v tomto rozsudku dále konstatoval, že za podružný je již nutno pro účely posouzení základní schopnosti zvládat tuto potřebu považovat problém s nerozeznáním konkrétní barvy oblečení nebo skvrny na oblečení. Ve zprávě o sociálním šetření je uvedeno, že se žalobkyně sama obléká, svléká i obouvá. Rub a líc pozná, vrství správně. Nepozná poškození, znečištění oděvu, barvu ponožek apod. Pokud je přítomná pečující osoba, pomáhá upravit.
46. Žalobkyně může využívat pomůcku pro rozpoznání barev. Žalobkyně sice namítala, že pomůcka nerozezná různé vzory a odstíny barev oblečení, nicméně pomoc při sladění různých odstínů barev a vzorů již jde nad rámec základního rozsahu zvládání životní potřeby oblékání a obouvání. Ostatně při sociálním šetření žalobkyně uváděla, že si oblečení připraví sama, a to i přiměřeně k okolnostem. Obdobně lze předpokládat, že

pokud je přechodně větší hluk, lze s pomůckou odejít do jiné místnosti, nebo vyčkat na klidnější okamžik. Žalobkyně nemá obtíže v hmatu rukou, není zřejmé, proč by neměla poznat, zda se jedná o obuv z téhož páru. Obdobně se potřeba obouvání posuzuje s ohledem na možnost využití jednoduššího nazouvání (např. suchý zip, nikoli s ohledem na případná složitá zapínání obuvi). Schopnost péče o oděvy nespadá pod aktivitu podřaditelnou pod základní potřebu obouvání a oblékání. Soud má hodnocení komise zvládání životní potřeby oblékání a obouvání za přesvědčivé.

47. Dále bylo v žalobě zpochybněno zvládání tělesné hygieny. V sociálním šetření bylo zjištěno, že ranní hygienu (umýt si ruce, obličej, vyčistit zuby) zvládá sama u umyvadla v koupelně. V bytě je sprchový kout. Umyje se sama i osuší. Nehty jí stříhá pečující osoba, která pomáhá i s mytím (opláchnutím) vlasů. Komise v návaznosti na to uzavřela, že žalobkyně zvládala základní hygienu i celkovou hygienu ve sprchovém koutu. Stříhání nehtů nebylo každodenní záležitostí.
48. Pokud žalobkyně namítala potíže s rovnováhou, takové problémy nepopisovala ni při sociálním šetření, ani v námitkách, ani ve vyjádření k podkladům rozhodnutí, nevyplývají ani z lékařských zpráv. Soud pouze dodává, že pokud má žalobkyně obavy z rizika pádu při mytí hlavy, je možné tomu uzpůsobit polohu při mytí (tedy mýt si hlavu v sedě).
49. Pokud bylo namítáno, že žalobkyně není schopna od sebe odlišit různé mycí prostředky při jejich pádu na zem a potřebuje pomoci s jejich identifikací, lze si představit označení lahvíček pomocí reliéfních samolepek či používání lahvíček odlišných tvarů pro různé mycí prostředky. V rámci této potřeby nelze zohlednit ani dopomoc při složitějších účesech či líčení v případě, že se žalobkyně chystá do společnosti. Při zdravotních obtížích žalobkyně je zřejmé, že se může samostatně učesat, v sociálním šetření nebylo ani uváděno, že by v tomto ohledu využívala dopomoci další osoby. Péče o nehty pak nepatří mezi posuzované pravidelné aktivity v rámci tělesné hygieny.
50. Soud pak dodává, že potřeba dohledu, pomoci či péče jiné fyzické osoby musí vycházet z objektivně zjištěného zdravotního stavu a musí být reálná s ohledem na onemocnění žalobkyně. Jinak řečeno, potřeba asistence při zvládání základních životních potřeb nesmí být výsledkem subjektivního hodnocení, ale musí mít objektivně lékařské zdůvodnění (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023-25). Správní orgány při posuzování stupně závislosti žadatele o příspěvek na péči zkoumají zvládání základních životních potřeb v přijatelném standardu (tedy pouze v určitém základním rozsahu), nikoliv, jestli je posuzovaná osoba schopna tyto své potřeby obstarávat ve stejné míře, jako v případě absence zdravotního postižení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 Ads 86/2014-40). Soud má posouzení této potřeby za dostatečně odůvodněné.
51. Ze všech shora uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů zrušil bez jednání a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
52. V dalším řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), si žalovaný vyžádá od posudkové komise doplnění posudku stupně závislosti žalobkyně. V tomto posudku komise uvede, jaká učinila zjištění ohledně zvládání jednotlivých základních potřeb žalobkyně, a přezkoumatelně vyhodnotí naplnění jednotlivých kritérií uvedených v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky,

vypořádá se se všemi potížemi namítanými žalobkyní i se závěry vyplývajících z konkrétních podkladů, včetně sociálního šetření a lékařských zpráv, vyjde ze správných údajů o ztrátě sluchu žalobkyně (viz zpráva ze dne 22. 8. 2023). Při posouzení potřeby mobility zohlední pohybové, zrakové i sluchové obtíže žalobkyně. Pokud komise vyhodnotí zdravotní dokumentaci o zdravotním stavu žalobkyně jako neúplnou, nejednoznačnou či rozpornou, případně pokud bude třeba došetřit některé skutečnosti a komise by potřebovala podrobnější informace, bude nutné žalobkyni též vyšetřit (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, č. j. 3 Ads 91/2012-19, nebo též ze dne 5. 2. 2016, č. j. 2 Ads 209/2015-76, bod 44).

53. V návaznosti na tyto kroky žalovaný provede kritické zhodnocení posudku komise a v novém rozhodnutí zvaží, zda posudek v souladu se shora uvedenou judikaturou splňuje požadavky na úplnost, přesvědčivost a zda se náležitě vypořádává se všemi relevantními skutečnostmi a s námitkami žalobkyně.
54. Soud zdůrazňuje, že je žádoucí veškerou argumentaci z hlediska zvládnání jednotlivých životních potřeb sdělit správním orgánům již v rámci správního řízení, případná zhoršení zdravotního stavu doložit lékařskými zprávami, neboť posouzení zdravotního stavu a zvládnání životních potřeb je prováděno před správními orgány, v rámci správního řízení je zpracováván posudek posudkové komise, nikoliv až v řízení před soudem (jak je tomu u posuzování invalidity).
55. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalobkyni náklady nevznikly.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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.

V Praze dne 22. ledna 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

JUDr. Lenka Loudová v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.