



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci **žalobce: P.R., nar. „X“, bytem O. L. 919, S., zastoupen zákonným zástupcem: V.R., nar. „X“, bytem O. L. 919, S., proti žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ČR ze dne 19.2.2014, č.j. MPSV-UM/862/14/4S-PDK,**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích ze dne 5.9.2013, č.j. MPSV-UP/1383783/13/AIS-SSL, a rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 19.2.2014, č.j. MPSV-UM/862/14/4S-PDK, se pro vady řízení zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává a žalovaný toto právo nemá.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí úřadu práce České republiky – Krajské pobočky v Pardubicích ze dne 5.9.2013 (dále v textu i jako „*rozhodnutí správního orgánu prvního stupně*“), jímž byl žalobci snížen příspěvek na péči dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění (dále jen „*zákon o sociálních službách*“), a to z 12.000,- Kč na 6.000,- Kč měsíčně od října 2013. Žalobu odůvodnil žalobce následujícím způsobem:

Předně uvedl, že se jedná o posouzení schopnosti orientace a stravování, když vyjádření posudkové komise považuje za neodpovídající skutečnosti, přičemž žalobce rozhodně nezvládá potřeby v přijatelném standardu. Jedná se o rozpor se zněním vyhlášky č. 108/2006, dle kterého potřeba není zvládána, pokud osoba nezvládá jednu z aktivit uvedenou u jednoho bodu. Žalobce se skutečně orientuje v obvyklém prostředí, avšak nerozezná spolehlivě sluchem přijíždějící automobil, není schopen přiměřených reakcí, nemá přiměřené duševní kompetence odpovídající věku, jeho mentální úroveň se pohybuje přibližně v polovině věku biologického, situace je komplikována i nepředvídatelnými iracionálními úzkostnými reakcemi. V této souvislosti je důležitá definice těžkého funkčního postižení orientace, která uvádí značné obtíže v exteriéru, ale spolehlivé zvládání v domácím – obvyklém prostředí. Ve vztahu ke stravování bylo uvedeno, že situace se lepší, ale stále je nutné připravovat omezený sortiment pokrmů, pečivo a ovoce žalobce nejí vůbec. Matka žalobce, která sepsala žalobu a žalobce zastupuje, dále v žalobě uvedla, že rozhodujícím pro nepříznivý stav žalobce není sluchové postižení, ale souběh s postižením mentálním, dysfatickým a již zmiňovanými úzkostnými projevy. Ty komplikují osamostatňování, komunikaci a v důsledku orientaci, kdy syn nedokáže rozumově zpracovat a vyhodnotit situaci, reaguje až psychosomatickými obtížemi. Posudková komise ignorovala fakt, že syn odpovídá zdánlivě adekvátně, ale nepravdivě, nerozumí souběhu otázek, nechápe čtený text, není schopen jej reprodukovat. I texty učebnic speciální školy musí být upravovány. Péče o syna přesahuje podstatně péči o zdravé osoby téhož věku. Stále trvá námitka, že se měl vyjádřit i psycholog, nikoli internista a ORL lékař, nebylo zohledněno funkčního dopadu ve vzájemných souvislostech. Žalobkyně navrhla, aby žalované rozhodnutí bylo zrušeno.

Žalovaný ve vyjádření v žalobě konstatoval závěry z žalovaného rozhodnutí, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a závěry Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Hradci Králové (dále v textu i jako „*PK MPSV*“) a navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „*s.ř.s.*“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela

dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady *ne bis in idem*, aplikace zásady „*non-refoulement*“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací – srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. *ex officio*, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicity - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19).

Předmětem žalovaného rozhodnutí bylo rozhodnutí o příspěvku na péči dle zákona o sociálních službách, přičemž i v tomto řízení platí zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „*správní řád*“). Proto i v tomto řízení platila pro správní orgány povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) a povinnost koncipovat odůvodnění rozhodnutí tak, aby korespondovalo se správním spisem a bylo plně přezkoumatelné, jinými slovy uvést v něm „*důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“ (§ 68 odst. 3 správního řádu).

Nejprve se soud v intencích žaloby obsažených námitkách zaměřil na přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Jak vyplývá z odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, již v odvolání namítl žalobce (zastoupen matkou), že nesplňuje požadavky orientace a stravování, přičemž uvedl následující: „*přes kompenzaci sluch. vady sluchadly nerozlišuje spolehlivě směr přicházejícího zvuku (přijíždějící automobil), reaguje úzkostně na silné či nečekané zvuky, podněty, bojí se jich. Rozhodně nedisponuje přiměřenými duševními kompetencemi ani přiměřenými reakcemi.*“ Dále uvedl, že „*jeho úzkost pramení... právě ze souběhu nepříznivých postižení, je důsledkem nedostatečného sluchového a mentálního vyhodnocení situací, kterým se vyhýbá, bojí se jich, event. reaguje udáváním somatických potíží. Obdobné problémy se projevují i při stravování, kde je nutné ve většině případů připravovat pouze požadovaný druh pokrmů.*“ K tomu přiložila žalobkyně psychologický nálezný od PhDr. Marty Kovářové, a to na podporu tvrzení obsažených v odvolání, přičemž tento nálezný byl vypracován dne 18.9.2013. Na uvedené odvolací námitky reagoval žalovaný v podstatě popisem obsahu podkladů k rozhodnutí a citací platné právní úpravy, přičemž ve vztahu k odvolacím námitkám v podstatě konstatoval, jak se posudková komise vypořádala s námitkami. K tomu blíže žalovaný uvedl způsob, jakým se posudková komise s těmito námitkami vypořádala s tím, že v podstatě citoval obsah posudku, že tento posudek „*při rozhodování o odvolání vnímá posudek PK jako stěžejní důkazní prostředek.*“ Ve vztahu k těmto odvolacím námitkám PK MPSV uvedla následující závěry, které žalovaný zakomponoval i do svého rozhodnutí: k námitce složení PK MPSV uvedla, že „*předseda usoudil, že rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je sluchové postižení, proto jako přisedící odborný lékař byl určen ušní lékař.*“ Dále bylo uvedeno, že „*mentální postižení bylo dobře zdokumentováno v psychologickém a psychiatrickém nálezu, proto jeho vyhodnocení nebylo pro komisi obtížné.*“ Dále se PK MPSV k porovnání schopností se zdravými vrstevníky, ke snížení stupně závislosti ze čtvrtého na druhý bylo uvedeno, že to bylo způsobeno jednak tím, že „*při používání sluchadel a při trpělivé každodenní péči pěstounky a pedagogického asistenta se odvolatel pomalu přibližuje svým zdravým vrstevníkům*“, a dále, že příspěvek byl přiznán od 1.1.2007 „*patrně konverzí z mimořádné péče.*“ Funkčnímu dopadu souběhu diagnóz PKMPSV uvedla, že „*pokud by byl posuzován stejně starý chlapec pouze se stejnou sluchovou vadou, patrně by nedostal žádný stupeň závislosti, nebo maximálně první stupeň. Pokud by byl posuzován stejně starý chlapec pouze s obdobnou mentální retardací, byl by přiznán patrně první stupeň závislosti.*“ V rozhodnutí žalovaného a potažmo i v posudku PK MPSV, který vzal správně žalovaný za podklad svého rozhodnutí, však absentuje vyjádření k odvolací námitce týkající se reakcí žalobce na vnější podněty (např. reakce na zvuk přijíždějícího automobilu) chybí dále i odborné posouzení psychologické stránky týkající se základního zdravotního postižení žalobce (sluchová vada). PK MPSV ve svém posudku se k této otázce vyjádřila tak, že jestliže mentální postižení bylo „*dobře zdokumentováno v psychologickém a psychiatrickém nálezu*“,

tak v jeho vyhodnocení nebylo pro komisi obtížné, přičemž složení komise jej předseda určil tak, že rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je sluchové postižení, proto jako přisedící odborný lékař byl určen ušní lékař. Podle ust. § 16b odst. 1 zák. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jsou posudkové komise ministerstva „nejméně tříčlenné.“ Předseda posudkové komise a tajemník posudkové komise jsou vždy zaměstnanci zařazení k výkonu práce v ministerstvu; tajemník je členem posudkové komise. Dalšími členy posudkové komise jsou odborní lékaři jednotlivých klinických oborů. Z uvedené zákonné úpravy tak vyplývá, že platná právní úprava neomezuje počet členů komise, když stanoví pouze minimální rozsah jejího složení. Pokud tedy v dané věci PK MPSV vycházela i z řady psychologických vyšetření a nálezů (zejména z psychologického vyšetření PhDr. Kovářové z Chrudimi ze dne 18.9.2013), tak nic nebránilo a v podstatě to bylo i žádoucí, aby členem komise byl i odborný lékař z této oblasti (psycholog, psychiatr), když k zhodnocení těchto zpráv zřejmě těžko bude postačovat stávající složení posudkové komise. A to tím spíše, když v odvolání žalobce právě poukázal na problémy týkající se této odborné medicínské oblasti a i problému žalobce při stravování, kdy i z nálezu psychologa (zejména z psychologického nálezu ze dne 18.9.2013, PhDr. Marta Kovářová) vyplývá, že *„chlapec vyžaduje pomoc v mnoha oblastech života – při výběru jídla (má velmi omezený rozsah jídel, která dokáže pozřít, hraničící až s fobií), při komunikaci, v oblasti sociální orientace a reagování“*. Právě v tomto nálezu je poukázáno na existence úzkosti u žalobce s tím, že tato je překážkou jeho osamostatňování, získávání funkční závislosti a je blokováno *„využití už tak významně snížených schopností a dovedností.“* Dokonce v tomto posudku je uvedeno, že na *„nečekané situace – např. náhlý hluk, seskupení lidí, reaguje nárůstem úzkosti až do symptomu paniky.“* To jsou zcela závažné skutečnosti, které by měl zhodnotit i psycholog či psychiatr a rozhodně k tomu nestačí pouze závěr komise, kdy odborným lékařem byl pouze ušní lékař. To by pak mohl v obráceném případě posuzovat sluchové postižení psycholog či psychiatr. Naprosto nedostatečné z hlediska odůvodnění žalovaného rozhodnutí je i následující konstatování žalovaného: *„odvolání uváděné ke zvládnutí orientace a stravování bylo při jednání se zákonným zástupcem odvolatele probráno – ve známém prostředí se orientuje, stravování i dle matky se postupně zlepšuje.“* Není patrné z tohoto závěru, o jaké podklady opřel žalovaný takový závěr, když jím nemůže být ani skutečnost, že námítky žalobce byly se zákonným zástupcem *„probrány“*, přičemž z tohoto závěru nevyplývá žádný konkrétní údaj, kdy se tak stalo, o jaký podklad ve smyslu ust. § 50 správního řádu se jednalo (dle § 50 odst. 1 podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu s úřední činností, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé). Navíc to, že se údajně žalobce *„ve známém prostředí orientuje“*, a že *„stravování i dle matky se postupně zlepšuje“* je v rozporu s dalšími podklady, ze kterých PK MPSV a potažmo žalovaný vycházely. Naopak např. z posudku PhDr. Marty Kovářové ze dne 18.9.2013 (psychologický nález) vyplývá, že právě z důvodu psychologických potíží – úzkost, brání osamostatňování žalobce, když ten reaguje na nečekané situace až panikou. Rovněž v tomto nálezu je uvedeno, že žalobce vyžaduje pomoc i v oblasti sociální orientace a reagování, tedy pokud se žalobce ve známém prostředí orientuje, tak tento závěr neodpovídá výše uvedenému podkladu. Navíc i ze záznamu ze sociálního šetření ze dne 3.7.2013 vyplývá, že žalobce je sice orientován ve škole a nejbližším okolí, ale k lékaři musí jezdit autem nebo hromadnou dopravou s doprovodem, čili pro posouzení této životní potřeby je nutné vycházet nejen ze schopností žalobce týkající se této potřeby ve známém prostředí, ale i mimo něj, kdy naopak potřebuje nutně žalobce doprovod, čili zřejmě i zvýšenou péči. Proto je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodu (§ 76 odst. 1 písm. a) s.r.s.). K tomu lze příkladmo citovat rozsudek NSS ze dne 19.12.2008, č.j. 8Afs 66/2008-71, z něhož vyplývá,

že „pokud se správní orgán o opravném prostředku nevypořádá se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů“, a že „z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů“. K případnému tvrzení žalovaného o tom, že reakcí na odvolací námitky byl odkaz žalovaného na zmíněné podklady rozhodnutí, je nutné uvést, že pokud přezkoumává správní soud zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí, resp. skutkové a právní úvahy, na jejichž základě bylo rozhodnutí vydáno, činí tak skrze odůvodnění tohoto rozhodnutí, a nikoliv prostřednictvím obsahu správního spisu, tedy i v něm zahrnutých podkladů rozhodnutí citovaných i v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (srov. mutatis mutandis rozsudek NSS ze dne 4.2.2010, č.j. 7Afs 1/2010-53).

V řízení byly sice shromážděny ty podklady, které zákon správnímu orgánu ukládá, tedy bylo provedeno sociální šetření a byl vyžádán posudek posudkové komise MPSV k posouzení stupně závislosti žalobce (§ 26 a § 28 zákona o sociálních službách), avšak tím nebyly povinnosti správního orgánu vyčerpány. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně v podstatě vedle popisu historie případu od zahájení správního řízení do vydání rozhodnutí a citace platné právní úpravy obsahuje jen výčet podkladů rozhodnutí s uvedením závěru z posudku posudkového lékaře OSSZ o tom, že žalobce potřebuje pomoc při těchto základních potřebách: komunikace, tělesná hygiena, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, péče o zdraví a osobní aktivity. Závěrem bylo uvedeno, že správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že tento posudek se jeví jako úplný, objektivní a přesvědčivý, a že správní orgán I. stupně jej vnímá jako „stěžejní důkaz“. Již v tomto rozhodnutí chybí hodnocení zmíněných podkladů, tj. nejsou v něm obsaženy vlastní úvahy správního orgánu týkající se hodnocení podkladů pro rozhodnutí, abscentuje úvaha správního orgánu o zhodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby žalobce ve vztahu ke konkrétním skutečnostem zjištěných jak během sociálního šetření (tj. dle informace ze záznamu ze sociálního šetření, tak i skutečností obsažených v posudku posudkového lékaře OSSZ). Proto již toto rozhodnutí považuje soud za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s.).

Podle ust. § 3 písm. c) zákona o sociálních službách se pro účely tohoto zákona rozumí dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než jeden rok, a který omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládání základních životních potřeb. Podle ust. § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách nárok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8 při splnění dalších podmínek uvedených v tomto ustanovení zákona o sociálních službách. Podle § 9 odst. 5 zákona o sociálních službách pro uznání závislosti v příslušné základní životní potřebě musí existovat příčinná souvislost mezi poruchou funkčních schopností z důvodu nepříznivého zdravotního stavu a pozbytím schopností zvládat základní životní potřeby v přijatelném standardu. Funkční schopnosti se hodnotí s využíváním zachovaných potencionálů a kompetencí fyzické osoby a využíváním běžně dostupných pomůcek, prostředků, předmětů denní potřeby nebo vybavení v domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku. Vyšší vymezení schopnosti zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení stanovuje prováděcí předpis (§ 9 odst. 6 zákona o sociálních službách). Proto při hodnocení schopnosti posuzované osoby v daném správním řízení, tj.

schopnosti zvládat základní životní potřeby uvedené v § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách, je nutné vycházet i z prováděcího předpisu, a to z vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění. Bližší vymezení úkonů a způsob jejich hodnocení je totiž uvedeno v příloze č. 1 zmíněné vyhlášky, přičemž tyto úkony jsou zde podrobně popsány (např. ve vztahu k základní životní potřebě – orientace, o které se zmínil žalobce v odvolání, je zde stanoveno, že za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna poznávat a rozeznávat zrakem a sluchem, mít přiměřené duševní kompetence, orientovat se časem, místem a osobou, orientovat se v obvyklém prostředí a situacích a přiměřeně v nich reagovat). V uvedených rozhodnutích správních orgánů chybí toto hodnocení, když naopak podklady pro rozhodnutí zahrnují dostatek informací, které měly správní orgány v intenzích výše zmíněné platné právní úpravy vyhodnotit.

V odvolacím řízení si žalovaný správně vyžádal posudek příslušné PK MPSV (§ 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.). Žalovaný pak při rozhodování odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně musel vycházet v rámci odvolacích námitek navíc i z posudku příslušné PK MPSV. V této souvislosti je nutné konstatovat, že na rozdíl od přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění, ve kterém si může soud vyžádat v soudním řízení ještě další posudek od příslušné PK MPSV, tak v dané věci takovému postupu brání nedostatek zákonné kompetence PK MPSV. Podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění, posuzuje posudková komise MPSV svými posudkovými komisemi zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního pouze ve věcech důchodového pojištění, přičemž v dané věci, tj. pro účely rozhodování o příspěvku na péči, může být posudek PK MPSV vyžádán pouze pro účely odvolacího řízení správního. Proto tím spíše správní orgán v tomto řízení musí vycházet pouze z takového posudku PK MPSV, který je nejen úplný, čili obsahuje veškerou dostupnou zdravotnickou dokumentaci, ale zejména musí splňovat požadavek přesvědčivosti, tzn. že musí obsahovat náležité a logické zdůvodnění svých posudkových závěrů. Pokud tomu tak není, nemůže již správní orgán nahradit činnosti PK MPSV, ale musí nedostatky jeho posudku odstranit, a to za pomoci zejména dalšího revizního posudku PK MPSV či vyžádání doplňujícího posudku od PK MPSV, který posudek pro uvedený účel vypracovala. Pokud správní orgán opře své závěry o posudek se zmíněnými nedostatky, nemůže již soud v soudním řízení tyto sám odstranit, neboť ani soud nemůže suplovat činnost posudkových komisí MPSV a nemůže si sám vyžádat doplněk posudku či revizní posudek PK MPSV. Je totiž nesporné, že rozhodnutí v dané věci je závislé především na odborném lékařském posouzení, k němuž je ze zákona povolána právě posudková komise, jedná se tedy o stěžejní důkaz a pokud již posudek PK MPSV vykazuje vady zahrnující jeho nepřezkoumatelnost, a pokud tento nedostatek odvolací správní orgán neodstraní (vyžádáním doplnění posudku či revizního posudku), způsobuje ten i vadu řízení, tj. nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 30.9.2009, č.j. 4Ads 50/2009-63, který se sice vztahuje nikoliv ke stávající platné právní úpravě, ale lze jej analogicky použít i v dané věci).

Krajský soud musí konstatovat, že i tento posudek PK MPSV, tedy podklad, ze kterého žalovaný vycházel, trpí výše uvedenými nedostatky, tj. jak soud již výše uvedl, chybí v něm odborné posouzení psychologických a psychiatrických potíží žalobce, složení komise bylo nedostatečné (měl být přizván psycholog či psychiatr), přičemž uvedený posudek sice odkazuje na zmíněné sociální šetření, avšak v souvislosti s uvedenou odvolací námitkou nedostatečně hodnotí schopnosti žalobce při zvládání základních životních potřeb, které

v odvolání žalobce uvedl, tj. stravování a orientace. Jak zmíněný posudek PK MPSV, tak i rozhodnutí obou správních orgánů v podstatě neobsahují konkrétní úvahy ve vztahu k hodnocení zvládání těchto základních životních potřeb žalobcem, a to zejména ve světle závěrů ze zmíněného provedeného sociálního šetření, které se mají týkat hodnocení zvládání těchto základních životních potřeb žalobce, tj. chybí úvahy týkající se naplnění či nenaplnění zákonných hledisek podhodnocení nároku na příspěvek na sociální péči, když chybí i úvahy týkající se naplnění či nenaplnění hledisek uvedených v příloze 1 v citované prováděcí vyhlášky (vyhl. č. 505/2006 Sb.) ve vztahu ke zvládání zmíněných základních životních potřeb žalobce. Uvedené nedostatky způsobily i vadu žalovaného rozhodnutí zahrnující jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 a 2 s.ř.s., když úspěšnému žalobci dle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, přičemž protože byl ve věci úspěšný a toto právo mu vzniklo a nezaniklo (např. pokud by se jej výslovně vzdal), nebylo možné konstatovat, že nemá právo na náhradu nákladů řízení, ale pouze, že se mu toto právo nepřiznává; žalovaný právo na náhradu nákladů řízení neměl (§ 60 odst. 2 s.ř.s.).

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 18. června 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová