



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **žalobkyně: J. Š.**, zastoupené: JUDr. R. H., obecným zmocněncem, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor odvolání a správních činností nepojistných dávek, referát odvolání a správní agendy Pardubický kraj, Komenského nám. 120, 530 02 Pardubice**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21.11.2012, č.j. MPSV-UM/6119/12/9S-PDK,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru odvolání a správních činností nepojistných dávek, referát odvolání a správní agendy Pardubický kraj, ze dne 21.11.2012, č.j. MPSV-UM/6119/12/9S-PDK, **se pro vady řízení zrušuje a věc se vrací žalovanému** k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni **se právo** na náhradu nákladů řízení **nepřiznává** a žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Shora označeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích ze dne 18.9.2012, č.j. MPSV-UP/1215996/12/AIS-ZDP, jímž tento správní orgán I. stupně rozhodl podle zák. č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „zákon č. 329/2011 Sb.“) nepřiznat příspěvek na mobilitu, o který požádala žalobkyně na základě žádosti ze dne 2.5.2012. Žalobkyně odůvodnila žalobu následujícím způsobem:

Žalobkyně namítla, že rozhodnutí trpí vadou, neboť vyžaduje zásadní doplnění, a to zejména lékařskými zprávami MUDr. D. K. z Fakultní nemocnice v Hradci Králové, neurologické kliniky, ze dne 16.10.2012 a 23.11.2012, přičemž tyto zprávy jednoznačně stanoví, že žalobkyně není schopna vzhledem ke svému zdravotnímu stavu zvládat základní životní situace v oblasti mobility a orientace, zatímco žalované rozhodnutí včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně tvrdí opak. Navrhla, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně nebyla uznána osobou, která není schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility a orientace, přičemž nevyužila svého procesního práva a neseznámila se s podklady pro rozhodnutí, nenamítala nic proti podkladům pro vydání rozhodnutí, v dané věci byl zdravotní stav žalobkyně posouzen již pro účely příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách, kdy správní orgán I. stupně při rozhodování o příspěvku na mobilitu vycházel z posudku, který se týkal tohoto příspěvku. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

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 předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. 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).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. s.ř.s. dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně dne 2.5.2012 podala žádost o příspěvek na mobilitu, přičemž v této žádosti uvedla v kolonce „ošetřující lékaři žadatele“ jednak praktického lékaře MUDr. K. H., a dále MUDr. D. K. z Fakultní nemocnice – oddělení neurologie v Hradci Králové, a dále uvedla MUDr. E. P. z Diabetologické poradny v Pardubicích. Správní orgán I. stupně rozhodl o této žádosti dne 18.9.2012 tak, že žalobkyni nepřiznal příspěvek na mobilitu. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že zdravotní stav žalobkyně byl posuzován již pro účely příspěvku na péči, a proto správní orgán vycházel z příslušného posudku vztahujícího se k této dávce. Správní orgán I. stupně uvedl, že posudkový lékař OSSZ v Pardubicích při stanovení stupně závislosti vycházel z provedeného

sociálního šetření ze dne 2.5.2012 a ze zdravotního stavu osoby doložené nálezem ošetřujícího lékaře a zjištění potřeb osoby, případně z výsledku funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Dále správní orgán konstatoval, že žalobkyně je schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace, a proto nesplnila podmínky dle § 6 zák. o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, a dále uvedl, že při posouzení zdravotního stavu vycházel „posudkový lékař ze zdravotnické dokumentace ošetřujícího lékaře MUDr. H., praktický lékař, ze dne 9.7.2012, MUDr. K., kardiologie, ze dne 17.2.2012, a ze sociálního šetření. Žalobkyně v odvolání podaném proti tomuto rozhodnutí uvedla, že již ve své žádosti „řádně navrhla“ funkční vyšetření před neurologem, kde se léčí – MUDr. D. K. z neurologie Fakultní nemocnice v Hradci Králové, a dále před MUDr. E. P., diabetoložkou diabetologické poradny jako důkaz prokazující důvodnost jejího nároku. S touto odvolací námitkou však odvolací orgán nesouhlasil, když v žalovaném rozhodnutí uvedl tento názor:

„V daném případě má Ministerstvo práce a sociálních věcí za to, že odvolatelka věděla, nebo alespoň musela předpokládat, že východiskem pro meritorní rozhodnutí bude posudek, který byl podkladem pro řízení o příspěvku na péči. Bylo tak její procesní odpovědností, aby vznesla případné námitky už v řízení u prvního stupně, na základě kterých by úřad práce požádal OSSZ o vypracování zdravotního posudku pro účely příspěvku na mobilitu, kde by případně doložila nové lékařské zprávy, se kterými by se následně musel úřad práce vypořádat v rozhodnutí. Ministerstvo práce a sociálních věcí nemůže žádat posudkovou komisi MPSV o vypracování posudku, který měl být primárně vypracován ze strany OSSZ z podnětu prvoinstančního správního orgánu, tím spíše to platí v případě, kdy účastník řízení v první instanci proti posudku z řízení o příspěvek na péči vůbec nebrojil a tyto námitky nevznesl, i když byl k tomu prokazatelně vyzván Úřadem práce před vydáním rozhodnutí.“

Za uvedenou výzvu považoval žalovaný skutečnost, že žalobkyně byla správním orgánem I. stupně vyzvána dopisem „seznámení s podklady rozhodnutí“ ze dne 16.8.2012, přičemž žalobkyně této možnosti nevyužila a správní orgán měl tedy „zato, že nepožaduje doplnění podkladů (posudek OSSZ) a souhlasí se způsobem jejích zjištění.“ Dále žalovaný konstatoval, že v dané věci správní orgán I. stupně postupoval v souladu s právním předpisy, neboť ust. § 8 odst. 2 zák. č. 329/2011 Sb. stanoví, že pokud byl zdravotní stav žadatele o příspěvek na mobilitu již posouzen pro účely příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách, vychází správní orgán při rozhodování o příspěvku na mobilitu z tohoto posudku.

Stěžejní spornou otázkou v dané věci je, zda byl povinen správní orgán ve správním řízení o zmíněném nároku přihlédnout i k tomu, že žalobkyně v žádosti o příspěvek na mobilitu uvedla jako ošetřujícího lékaře nejen svého praktického lékaře MUDr. K. H., ale i jiné lékaře – specialisty, tj. z oddělení neurologie z Fakultní nemocnice v Hradci Králové (MUDr. D. K., CSc. a dále i MUDr. E. P. z diabetologické poradny). Žalovaná tvrdí, že v dané věci tak správní orgán byl povinen postupovat pouze podle § 8 zák. č. 329/2011 Sb., podle něhož, jestliže byl zdravotní stav žadatele o příspěvek na mobilitu již posouzen pro účely příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách, vychází krajská pobočka Úřadu práce při rozhodování o příspěvku na mobilitu z tohoto posudku. V ostatních případech požádá krajská pobočka Úřadu práce OSSZ o posouzení schopnosti zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace. Zároveň žalovaný tvrdí, že žalobkyně nevyužila zákonné možnosti k uplatnění svých procesních práv, kdy byla vyzvána v seznámení

s podklady rozhodnutí ze dne 16.8.2012, zda nepožaduje doplnění podkladů pro rozhodnutí a souhlasí se způsobem jejich zjištění, přičemž žalobkyně této možnosti nevyužila. Dále žalovaná v žalovaném rozhodnutí uvedla, že v žádosti o příspěvek žalobkyně nenavrhla vyšetření jí uvedenými lékaři, když pouze vypsala své ošetřující lékaře, přičemž „toto není možné považovat za návrh na vyšetření.“ Krajský soud však v dané věci s postupem správních orgánů nesouhlasí, a to z následujících důvodů:

Není sporné, že v dané věci postupoval správní orgán I. stupně v souladu s ust. § 8 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., kdy zdravotní stav žalobkyně jako žadatelky o příspěvek na mobilitu byl již posouzen pro účely příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách, a proto bylo možné vycházet i z posudku, který se týkal tohoto příspěvku. Zároveň podle ust. § 8 odst. 1 zák. č. 329/2011 Sb. platí, že schopnost osoby zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace se pro nárok na příspěvek na mobilitu posuzuje podle zákona o sociálních službách stejným způsobem jako pro účely příspěvku na péči.

Podle ust. § 25 odst. 3 zák. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění, při posuzování stupně závislosti osoby vychází OSSZ ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb, z výsledku sociálních šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře.

Podle ust. § 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán, tak aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Podle ust. § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakožto i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Podle ust. § 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

V dané věci bylo rozhodováno o návrhu (žádosti) žalobkyně o příspěvek na mobilitu, jednalo se tedy o řízení návrhové, v němž v souladu se zásadou „každý nechť si střeží svá práva sám“ byla povinna žalobkyně označit veškeré podklady, zejména důkazy a sdělit významné skutečnosti pro rozhodnutí o tomto návrhu. To však neznamená, že tak byla žalobkyně oprávněna a povinna učinit až na základě výzvy správního orgánu na základě podkladu „seznámení s podklady rozhodnutí“. Pokud již v této fázi řízení, tj. před vydáním rozhodnutí, účastník řízení sdělí správnímu orgánu příslušné podklady, z nichž byl měl správní orgán vycházet, tak je nelze ve správním řízení pominout a pouze formalisticky vycházet z uvedeného procesního úkonu (§ 50 odst. 4, § 3, § 2 odst. 4 správního řádu). V dané věci je nesporné, že správní orgán při rozhodování o žádosti na příspěvek na mobilitu musí vycházet ze zdravotního stavu žadatele o tuto dávku, doloženého nálezem vydaným poskytovatelem zdravotních služeb (§ 25 odst. 3 zák. č. 106/2006 Sb., ve spojení s ust. § 8 odst. 1 zák. č. 329/2011 Sb.). V souladu se zásadou hospodárnosti řízení byla správnímu orgánu rozhodujícímu o této dávce dána zákonná možnost, a to v ust. § 8 odst. 2, vycházet i

z posudku týkajícího se zdravotního stavu žadatele o příspěvek na mobilitu, který byl již posouzen pro účely příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Takový postup však předpokládá, že zmíněný posudek vychází z posudku ošetřujícího lékaře žadatele, přičemž příslušná zdravotnická dokumentace ošetřujícího lékaře, tj. zejména obvodního lékaře, zahrnuje i dokumentaci odborných lékařů. Správní orgán tak v dané věci mohl vycházet z tohoto posudku, avšak zároveň v souladu s výše uvedenými zákonnými požadavky na zjištění skutkového stavu nemohl přehlédnout, že žalobkyně již v žádosti o poskytnutí příspěvku na mobilitu neuvedla jen jako ošetřujícího lékaře svého praktického lékaře MUDr. K. H., ale i odborné lékaře, tj. MUDr. D. K. z oddělení neurologie Fakultní nemocnice v Hradci Králové a MUDr. E. P. z diabetologické poradny v Pardubicích. Tyto údaje poskytnuté v žádosti žalobkyně nejsou bezvýznamné pro dané řízení, přičemž při posuzování žádosti měl správní orgán I. stupně zohlednit skutečnost, že žalobkyně za účelem posouzení svého zdravotního stavu již v žádosti určila, kdo konkrétně může správnímu orgánu poskytnout příslušnou zdravotnickou dokumentaci týkající se zdravotního stavu žalobkyně jako podstatný podklad pro vydání daného rozhodnutí. Správní orgán I. stupně byl povinen při zjištění stavu věci vycházet nejen z posudku OSSZ vypracovaného v řízení o žádosti o příspěvek na péči dle § 8 odst. 2 zák. č. 329/2011 Sb., ale měl vycházet i z údajů poskytnutých žalobkyní v samotné žádosti, tedy měl zjistit, zda tento posudek zahrnuje i zdravotnickou dokumentaci od odborných lékařů označených žalobkyní v této žádosti (tj. MUDr. D. K., CSc. a MUDr. E. P.). Jestliže žalobce vůbec nepřihlédl k těmto skutečnostem, čili zcela pominul údaje uvedené žalobkyní v žádosti, tak podle názoru krajského soudu nelze tuto vadu řízení zhojit tvrzením o tom, že žalobkyně nevyužila svého procesního práva ve fázi řízení, kdy byla vyzvána, aby se vyjádřila k podkladům rozhodnutí na základě výzvy správního orgánu obsažené v seznámení se s poklady rozhodnutí. Podle krajského soudu se tedy jedná o vadu řízení, kdy skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b/ s.ř.s.). Protože žaloba byla důvodná, krajský soud žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., kdy žalobkyně sice byla úspěšná v řízení, avšak žádné náklady řízení jí nevznikly, a žalovaná neměla právo na náhradu nákladů řízení, když nebyl v řízení úspěšná.

P o u č e n í : 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 10. července 2013

JUDr. Jan Dvořák v.r .
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
T. N.