



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl samosoudkyní JUDr. Janou Záviskou v právní věci žalobce **J. B.**, právně zastoupeného JUDr. Miroslavem Gajdziokem, advokátem se sídlem v Ostravě-Moravské Ostravě, Vítkovická 3133/5, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě, ul. 28. října 117, o žalobě žalobce na zrušení rozhodnutí žalovaného č.j. **MSK 89505/2011**, ze dne **17.8.2011**,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č.j. MSK 89505/2011, ze dne 17.8.2011 **se pro vady řízení zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náklady řízení k rukám advokáta ve výši 1.920,- Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného citovaného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým bylo změněno rozhodnutí Magistrátu města Opava ze dne 3.5.2011, č.j. 41798/2011/OPA tak, že se žalobci nepřiznává

příspěvek na péči. Žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí žalovaného je nicotné, neboť pokud žalovaný mění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, může tak učinit pouze vlastním rozhodnutím a nikoliv rozhodnutím za prvostupňový správní orgán. Dále žalovanému vytýká překročení pravomocí v odvolacím řízení, neboť žalovaný nepostupoval v souladu s ust. § 89 odst. 2 správního řádu a přezkoumával rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i v rozsahu, ve kterém nebylo napadeno odvoláním a naopak se nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce. Rozhodnutí bylo navíc změněno v neprospěch žalobce, jakožto odvolatele, aniž by byly splněny podmínky podle ust. § 90 odst. 3 správního řádu.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Pokud odvolací orgán mění prvoinstanční rozhodnutí, musí se vypořádat s celou výrokovou částí odvoláním napadeného rozhodnutí a pojmout do měnícího výroku také správní orgán prvního stupně. Z rozhodnutí je však zřejmé, který správní orgán rozhodnutí o odvolání vydal. Odvolací správní orgán je podle § 89 odst. 2 správního řádu povinen přezkoumat správnost napadeného rozhodnutí i nad rámec odvolacích námitek, pokud to vyžaduje veřejný zájem. Příspěvek na péči je placen ze státních prostředků a jejich využití musí být v souladu s veřejným zájmem. Ze stejného důvodu byl žalovaný oprávněn změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Zdravotní stav žalobce byl v rámci odvolacího řízení přezkoumán posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí se závěrem, že k datu podání žádosti žalobce nezvládal 11 úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti, což je k přiznání nároku na příspěvek na péči nedostatečné.

Z obsahu správních spisů žalovaného sp. zn. SOC/22107/2011/Tyl a Magistrátu města Opava zn. 103085/2010/OPA bylo zjištěno, že žádostí došlou správnímu orgánu dne 13.12.2010 požádal žalobce o přiznání příspěvku na péči. Podle záznamu ze sociálního šetření ze dne 13.12.2010 péči o žalobce zajišťuje jeho syn, a to každý den v rozsahu vedení domácnosti, nakupování, vyřizování osobních záležitostí, doprovod k lékaři, oblékání, provádění celkové osobní hygieny, péče o lůžko a D. L. 1x týdně úklidem domácnosti, praním a žehlením prádla, výměnou lůžkovin, nakupováním. Žalobce trpí bolestmi zad, má omezenou pohyblivost horních a dolních končetin, při chůzi musí používat podpažní berle, pohybuje se pouze v nejnútnejších případech. Ven chodí pouze k lékaři, 1x týdně se snaží jít na procházku po ulici. Posudkem ze dne 19.4.2011 příslušná Okresní správa sociálního zabezpečení Opava (dále jen „OSSZ“) zhodnotila žalobce jako osobu s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, který omezuje převážně její fyzické schopnosti a má vliv na péči o vlastní osobu a soběstačnost. Žalobce potřebuje pomoc při 17 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnosti, mimo jiné při podávání a porcování stravy (§ 9 odst. 1 písm. b/ zákona o sociálních službách) a chůzi po rovině (§ 9 odst. 1 písm. l/ zákona o sociálních službách). Magistrát města Opavy rozhodnutím ze dne 3.5.2011 přiznal žalobci příspěvek na péči ve výši 2.000,- Kč měsíčně od prosince 2010, když v návaznosti na posudek OSSZ uznal žalobce osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I. – lehká závislost. Proti rozhodnutí Magistrátu města Opavy podal žalobce odvolání, ve kterém nesouhlasil s posouzením svého zdravotního stavu a požádal o přiznání příspěvku na péči odpovídající druhému stupni závislosti. Považuje za nelogické, že byl uznán neschopným k úkonu podávání a porcování stravy, ale nebyl uznán neschopen k úkonu přípravy stravy (§ 9 odst. 1 písm. a/ zákona č. 108/2006 Sb.), který je jednoznačně náročnější a pro žalobce vyloučený. Stejně tak považuje za nesprávné, že byl uznán neschopen chůzí po rovině, ale nebyl uznán neschopen chůzí po schodech nahoru a dolů (§ 9 odst. 1 písm. m/ zákona

č. 108/2006 Sb.). Posudek OSSZ považuje za účelový, veden snahou, aby žalobce nedosáhl více než 18 úkonů, při kterých by mu byl přiznán příspěvek na péči odpovídající II. stupni závislosti. Žalovaný nechal pro účely odvolacího řízení přezkoumat zdravotní stav žalobce příslušnou posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „PK MPSV“). PK MPSV vycházela z posudkového spisu OSSZ, odvolacího spisu žalovaného a sociálního šetření provedeného správním orgánem prvního stupně dne 19.1.2011 a po jednání konaném dne 13.7.2011 v přítomnosti žalobce dospěla k závěru, že žalobce není osobou závislou na pomoci jiné osoby podle § 8 zákona č. 108/2006 Sb. Dle závěrů PK MPSV žalobce samostatně nezvládá 11 úkonů. Oproti posudku OSSZ neuznala PK MPSV neschopnost žalobce zvládat tyto úkony péče o vlastní osobu : podávání a porcování stravy písm. b/ - hodnotí se s přihlédnutím k pomocným mechanismům, horní končetiny nejsou patřičně funkčně postižené do oblasti plegie či parézy, posuzovaný se sám nají; písm. j/ - stání (lze s oporou); totéž platí o písm. l/ - chůze po rovině; písm. p/ - orientace v přirozeném prostředí – znamená vědomě opustit a vrátit se domů, to lze i s oporou pomůcek; písm. r/ - dodržování léčebného režimu není důvod nezvládat (není patřičný kognitivní a smyslový deficit) a úkon soběstačnosti orientace vůči jiným osobám, v čase mimo přirozené prostředí. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 17.8.2011 rozhodnutí Magistrátu města Opavy změnil a příspěvek na péči žalobci nepřiznal. V odůvodnění rozhodnutí mimo jiné uvedl, že PK MPSV se vypořádala s odvolacími námitkami žalobce, ten byl jejímu jednání přítomen a s posudkem seznámen. Posudek byl vypracován ve vztahu ke všem námitkám uvedeným v odvolání, je z něj zřejmé, jak byly hodnoceny podklady a zjištěné skutečnosti a obsahuje odůvodnění míry závislosti žalobce. Vzhledem k tomu, že správné vyplacení sociálních dávek je ve veřejném zájmu, změnil žalovaný podle § 90 odst. 3 správního řádu rozhodnutí v neprospěch odvolatele.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů a přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní /dále jen „s.ř.s.“) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Ač soud uznal žalobou důvodnou, nepřisvědčil všem vzneseným námitkám. Soud v první řadě nesouhlasí s námitkami žalobce, podle kterých došlo k překročení přezkumné pravomoci odvolacího správního orgánu. Podle § 82 odst. 4, věta první správního řádu, lze odvoláním napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Podle odst. 3 téhož ustanovení, pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci. Je sice pravdou, že žalobce napadl v odvolání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, resp. posudek OSSZ, pouze ohledně dvou úkonů péče o vlastní osobu, tato část však není samostatným výrokem, který by byl oddělitelný od ostatních částí rozhodnutí, proto odvolací orgán správně podrobil odvolacímu přezkumu celé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stejně tak má soud za to, že při přezkoumání rozhodnutí nebyl žalovaný omezen odvolacími námitkami a byl oprávněn posoudit stupeň závislosti žalobce v plném rozsahu. Je sice pravdou, že zákonem č. 500/2004 Sb., byl do odvolacího správního řízení zaveden omezený revizní princip (§ 89 odst. 2), který na rozdíl od správního řádu z roku 1967 posiluje

zásadu dispozitivnosti správního řízení a podstatně omezuje přezkumné oprávnění odvolacího správního orgánu. Toto omezení však neplatí v případě, kdy je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo kdy kompletní přezkum prvoinstančního rozhodnutí vyžaduje veřejný zájem. Je všeobecně známo, že výdaje na sociální dávky a služby patří k nejvyšším státním výdajům a je v zájmu veřejnosti, aby byly vypláceny pouze osobám, které splňují podmínky pro jejich přiznání. Tomu také odpovídá koncepce zákonů v sociální oblasti, které umožňují správním orgánům přezkoumávat i pravomocná rozhodnutí o přiznání dávek (a to i mimo rámec mimořádných a dozorčích opravných prostředků dle správního řádu) a v návaznosti na konkrétní situaci zastavit výplatu dávky, odejmout ji, či dokonce požadovat po příjemci vrácení přeplatku na dávkách (srov. např. § 14 odst. 2 a § 22 zákona č. 108/2006 Sb.). Soud tak uzavírá, že odvolací správní orgán je oprávněn přezkoumávat stupeň závislosti posuzované osoby v plném rozsahu, a to i v případě, kdy takový přezkum není požadován v rámci odvolacích návrhů. Dospěje-li odvolací správní orgán na základě vlastního odkazování k odlišnému závěru o stupni závislosti žadatele o příspěvek na péči, je jeho povinností rozhodnout podle tohoto závěru, přičemž ust. § 90 odst. 3 mu v takovém případě nebrání změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, neboť v opačném případě by bylo takové odvolací rozhodnutí v rozporu s právními předpisy (zjištěným skutkovým stavem) a veřejným zájmem.

Soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se nicotnosti napadeného rozhodnutí, i když je nutno do určité míry přisvědčit této námitce. Dochází-li ke změně rozhodnutí odvolacím orgánem, pak je možno změnit pouze výrokovou část napadeného rozhodnutí, nikoliv i návětí rozhodnutí. Nicméně soud má za to, že tato nesprávnost sama o sobě nezakládá nicotnost napadeného rozhodnutí, neboť z kontextu celého rozhodnutí je zcela zřejmé, který orgán rozhodl.

Přesto soud shledal žalobu důvodnou. Jak již opakovaně akcentoval ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud, posudek vyhotovený pro účely rozhodování o dávkách sociální péče podmíněných nepříznivým zdravotním stavem představuje v řízení před správním orgánem jeden z důkazů, jehož správnost není nikterak presumována a který správní orgán hodnotí ve vzájemné souvislosti s ostatními důkazy. Hodnocení správních orgánů nepodléhá pouze odborné lékařské závěry posudků, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti. Toto omezení však správní orgány nezavazuje povinnosti hodnotit ve správním řízení provedené důkazy a tudíž i správnost posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti a zejména z hlediska toho, jak se PK MPSV vypořádala s námitkami odvolatele. Těmto povinnostem žalovaný nedostál. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze obecně konstatuje úplnost a přesvědčivost posudku s tím, že se komise vypořádala s odvolacími námitkami, ale tento závěr je v rozporu s obsahem posudku založeným ve správním spise. K úsudku o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán může dospět jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči. PK MPSV sice ve svém posudku velmi stručně a kuse naznačila důvody, pro které hodnotila úkony péče o vlastní osobu a soběstačnost odlišně od lékařů OSSZ, ale tento závěr má do přesvědčivosti daleko. Zejména v něm však chybí zdůvodnění, jak se PK MPSV vypořádala s odvolacími námitkami, tedy s neuznáním neschopnosti žalobce zvládat úkony péče o vlastní osobu – přípravy stravy a chůze po schodech nahoru a dolů.

Tento nedostatek posudku neodstranil ani žalovaný vlastními zjištěními a úvahou, proto je rozhodnutí žalovaného v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Přitom již sama skutečnost, že žalovaný měl k dispozici 2 posudky se zcela odlišnými závěry, měla vést žalovaného k tomu, aby se těmito rozdíly podrobněji zabýval a zejména trval na doplnění posudku o podrobnější zdůvodnění odlišných stanovisek, případné rozpory sám odstranil, např. vlastním sociálním šetřením. Vzhledem k tomu, že tak žalovaný neučinil, nemá skutkový stav, který vzal za základ napadeného rozhodnutí, oporu ve spisech.

Z výše uvedených důvodů soud vyhodnotil žalobu jako důvodnou, proto jí vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s. zrušil. Současně věc vrátil podle § 78 odst. 4 s.ř.s. žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaný vyzve posudkovou komisi k doplnění zhodnocení schopnosti žalobce zvládat úkony péče o vlastní osobu a soběstačnosti, a to včetně vyjádření k úkonům, které napadal žalobce v odvolání. Dospěje-li žalovaný k názoru, že je třeba změnit napadené prvoinstanční rozhodnutí, nelze formulovat výrok tak, jak učinil v napadeném rozhodnutí, které zní v skutku vnitřně rozporně, ale je třeba, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že se jedná o výrok odvolacího správního orgánu, nikoliv prvoinstančního rozhodnutí.

O nákladech řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že soud přiznal procesně úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení v rozsahu odměny advokáta. V této souvislosti nutno zdůraznit, že náhrada nákladů právního zastoupení advokáta se v dané věci řídí vyhláškou č. 177/1996 Sb., nikoliv vyhláškou č. 484/2000 Sb., neboť se nejednalo o zastupování účastníka advokátem v občanském soudním řízení, nýbrž v soudním řízení správním. Bylo proto možno přiznat odměnu za dva úkony právní služby á 500,- Kč (převzetí a seps návrhu) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 9 odst. 2 a § 7 citované vyhlášky, dále 2x režijní paušál á 300,- Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), celkem tedy 1.600,- Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, byla částka 1.600,- navýšena o 20% DPH (320,- Kč) na celkovou částku 1.920,- Kč. Ve zbytku požadovaná náhrada byla zamítnuta. Vzhledem k odlišné úpravě soudního řádu správního a občanského soudního řádu, uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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 nejbližší 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.

V Ostravě, dne 31. května 2012

JUDr. Jana Záviská
samosoudkyně