



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **B. V.**, zast. advokátkou Mgr. Dagmar Dřimalovou, se sídlem AK v Praze 6, Muchova 9/223, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2007, č. j. 4 Cad 26/2006 - 82,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odměna ustanovené advokátce Mgr. Dagmar Dřimalové **s e u r č u j e** částkou 4800 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2005/68960-212 bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje

ze dne 7. 11. 2005, č. j. 7207/2005/SOC ve věci odnětí dávky sociální péče – příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu. Žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze (dále „městský soud“) výše označeným rozsudkem zamítl, proti tomuto rozsudku směřuje kasační stížnost.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že jak soud, tak i žalovaný náležitě nezkoumali okolnosti, za kterých byla matka stěžovatele, na kterou dosud pobíral příspěvek, umístěna do domova důchodců a jakým způsobem bylo ze strany stěžovatele o ni pečováno. Stěžovatel již ve správním řízení opakovaně uváděl, že jeho matka, které bylo tehdy téměř 95 let, nebyla plně místně ani časově orientována, nechápala význam celé věci a ve stavu nepřičetnosti dne 13. 7. 2005 utekla ze svého trvalého bydliště a následně byla odvezena do domova důchodců, a to i přesto, že neměla podánu žádost o přijetí. S ohledem na svůj věk a zdravotní stav nebyla schopna podepsat jakékoli listiny. Pokud pak k něčemu takovému došlo, stalo se, aniž by chápala význam toho, co odepisuje. Dle názoru stěžovatele byla jeho matka umístěna do domova důchodců nezákonně a tudíž zde nedůvodně pobývala v době od 13. 7. 2005 do 31. 7. 2005. Za tuto dobu pak byla stěžovateli nezákonně odebrána dávka sociální péče. Stěžovatel uvádí, že není pravdou, že by o matku bylo v domově pečováno celodenně a řádně tak, jak její zdravotní stav a věk vyžadovaly. Při svých každodenních návštěvách zjistil, že jeho péče o ni je nezbytná. Stěžovatel namítá, že z ust. § 80 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení vyplývá, že pro přiznání nároku na příspěvek při péči o osobu blízkou je třeba splnit podmínku osobní celodenní a řádné péče; dále se však neuvádí, co se za takovou péči považuje. Zákon nikde nestanoví, že pečující osoba musí s osobou blízkou strávit 24 hodin denně v kuse. Dle názoru stěžovatele nebyly splněny podmínky pro odejmutí dávky sociální péče. Stěžovatel uplatňuje kasační důvod ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti písemné vyjádření nepodal.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek soudu v rozsahu stížnostních námitek vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Právní otázkou, jíž se musel Nejvyšší správní soud na základě stěžovatelovy kasační stížnosti zabývat, je posouzení skutečnosti, zda stěžovatel byl či nebyl v rozhodném období, tj. ode dne 13. 7. 2005 do 31. 7. 2005, oprávněn pobírat dávku sociální péče – příspěvek při péči o osobu blízkou nebo jinou osobu dle § 80 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., v platném znění v rozhodném období.

Podle výše citovaného ustanovení příspěvek z titulu péče o osobu blízkou náleží občanovi, který pečuje o osobu blízkou, která je a) převážně nebo úplně bezmocná, b) starší 80-ti let a je částečně bezmocná, a to za podmínky, že o ni pečuje řádně a celodenně.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel pobíral dávku sociální péče z titulu péče o svoji matku paní J. V., nar. v roce X. Dne 13. 7. 2005 byla matka stěžovatele na základě rozhodnutí Města Čáslav ze dne 13. 7. 2004, č. j. 17741/2005 přijata do Domova důchodců Čáslav k přechodnému pobytu do 31. 7. 2005. Vzhledem k tomu, že nebyly naplněny podmínky celodenní, osobní a řádné péče pro přiznání sociální dávky po toto období, byla stěžovateli podle ust. § 96 odst. 1 a 4 zákona č. 100/1988 Sb. odňata poměrná část příspěvku ve výši 1462 Kč, a to rozhodnutím MěÚ Čáslav ze dne 25. 7. 2005 č. j. 7/05. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o kterém rozhodl Krajský úřad Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 7. 11. 2005, č. j. 7207/2005/SOC tak, že výrokem 1. zrušil rozhodnutí MěÚ Čáslav o odejmutí dávky a současně výrokem 2. rozhodl jako orgán 1. stupně ve věci samé, tj. dávku sociální péče stěžovateli odňal. Svůj postup přitom krajský úřad odůvodnil dle ust. § 50 zák. č. 71/1967 Sb., správního řádu, tj. nečinností prvostupňového orgánu. V odůvodnění rozhodnutí se dále uvádí, že důvodem, pro který bylo rozhodnutí prvostupňového orgánu zrušeno, byla skutečnost, že, ačkoli byla uplatněna námitka podjatosti vůči pracovníci tohoto orgánu, nebylo o ní rozhodnuto. Ve věci byla následně v průběhu odvolacího řízení podána námitka podjatosti na celý MěÚ Čáslav, proto se rozhodl krajský úřad postupovat dle ust. § 50 správního řádu. Proti výše označenému rozhodnutí krajského úřadu podal stěžovatel odvolání, o kterém rozhodl žalovaný – Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2005/68960 tak, že podle ust. § 59 odst. 2 správního řádu napadené rozhodnutí krajského úřadu potvrdil a odvolání zamítl. Proti tomuto rozhodnutí směřuje kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za nutné konstatovat, že krajský úřad pochybil, rozhodl-li jedním rozhodnutím současně o zrušení prvoinstančního rozhodnutí ve věci odejmutí dávky a současně rozhodl zcela shodně o odejmutí dávky jakožto orgán v I. stupni (de facto nahradil rozhodnutí orgánu prvního stupně svým rozhodnutím). Krajský úřad tímto postupem, aniž by účastník řízení byl seznámen s tím, kdo bude ve věci po zrušení rozhodnutí MěÚ Čáslav, rozhodovat, zahájil, resp. pokračoval v řízení a současně i ukončil řízení ve věci odnětí sociální dávky, jakožto orgán v I. stupni.

Opatření proti nečinnosti ve smyslu ust. § 50 zák. č. 71/1967 Sb., správního řádu, dle kterého bylo postupováno, lze uplatnit v případech, kdy správní orgán, vůbec nezahájil řízení, ač byl k tomu povinen, nebo že v řízení řádně nepokračoval a ve stanovené lhůtě nerozhodl. Posouzení, zda jsou v projednávané věci dány podmínky pro použití opatření proti nečinnosti, je věcí odvolacího orgánu. Nelze zřejmě vyčítat krajskému úřadu, že v situaci, kdy byla v odvolání, které projednával a jeho doplněních, vznesena námitka podjatosti vůči celému správnímu úřadu a byl-li zde stav, kdy rozhodnutí tohoto správního úřadu má být v odvolacím řízení zrušeno a vráceno k dalšímu řízení (z důvodu nerozhodnutí o námitce podjatosti jeho pracovnice, která se na řízení a vydání rozhodnutí podílela), aтраhoval-li na sebe věcnou i místní příslušnost orgánu I. stupně. Nutno ovšem podotknout, že ze spisu nevyplynulo, zda vůbec a jak bylo o vznesené námitce podjatosti na celý MěÚ Čáslav rozhodnuto.

Ustanovení § 9 až 12 zák. č. 71/1967 Sb., správního řádu, upravující vyloučení pracovníků nebo členů správního orgánu, nedávalo žádné vodítko, jak v případě vyloučení celého správního úřadu postupovat; lze zřejmě proto akceptovat i takové řešení, podle

něhož by ve věci rozhodl nadřízený správní orgán. V takovém případě se však nejedná o změnu příslušnosti k rozhodování z důvodu uplatnění ust. § 50 o nečinnosti. Nebyl by vyloučen totiž ani takový postup, aby krajský úřad, shledal-li podjatost celého MěÚ Čáslav, např. pověřil řízením jiný správní orgán ve svém správním obvodu a teprve pokud by tento správní orgán v řízení nekonal, mohl krajský úřad použít ustanovení o nečinnosti (srovn. nyní ust. § 14 odst. 4 a ust. § 131 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád účinný od 1. 1. 2006).

Postup krajského úřadu a důvody, které k němu vedly, lze posuzovat z několika možných úhlů, vždy je však nutno dospět k závěru, že účastník řízení musí být s procesním postupem, který má být vůči němu uplatněn, seznámen, a to tak, aby mohl reálně uplatnit veškerá procesní práva v řízení. V projednávané věci krajský úřad, atrahoval-li si na sebe pravomoc prvostupňového orgánu, řízení současně zahájil a ukončil, tj. rozhodl ve věci samé, aniž by účastník řízení byl s takovým postupem srozuměn (srovn. nyní § 80 odst. 4 písm. b) zák. č. 500/2004 Sb., které rovněž umožňuje rozhodnout v případě nečinnosti namísto správního orgánu I. stupně nadřízenému správnímu orgánu, tento však musí a priori věc usnesením převzít).

Podle ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. krajský soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel námitky stran nesprávného postupu v řízení, v důsledku kterého by byl zkrácena na svých právech, resp. mu bylo bráněno v jejich uplatnění, neuváděl ani v žalobě (ani v kasační stížnosti), přitom se nejedná o vadu řízení, která by měla za následek nicotnost vydaných správních rozhodnutí, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyl dán důvod pro postup krajského soudu dle ust. § 76 odst. 2 s. ř. s.

Pojmem nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96 (č. 793/2006 Sb. NSS), se závěrem, že „*nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů. Z hledisek pro hodnocení nicotnosti vyplývá, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou. Rozhodnutí je nicotné jen ve výjimečných případech výše uvedených, přičemž následky nicotnosti rozhodnutí nelze svévolně spojovat s instituty jinými (nezákonnost, neplatnost).*“ Nesprávný procesní postup v řízení nepochybně je vadou rozhodnutí, nikoliv však vadou tak intenzivní a zřejmou, aby způsobila faktickou neexistenci tohoto rozhodnutí; nelze proto hovořit o rozhodnutí nicotném.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007 - 161 (č. 1542/2008 Sb. NSS) uvedl, že „z § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se podává, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z citovaného ustanovení soudního řádu správního ovšem nevyplývá, že by v případech v něm uvedených pod písm. a), b) a c) mohl soud zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu, aniž by žalobce uplatnil tyto vady řízení v žalobě jako žalobní

body ve smyslu § 71 odst. 1) písm. d) s. ř. s., z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Přesto judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že v některých případech i bez uplatněné námitky (žalobního bodu) v žalobě takto postupovat lze. Ve vztahu k § 76 odst. 1) písm. c) s. ř. s. např. v rozsudku ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39 (č. 272/2004 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud uvedl, že „Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.“ V rozsudku ze dne 19. 4. 2006, č. j. 3 As 5/2003 - 107 (www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud s odvoláním právě i na svůj shora citovaný rozsudek ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, dospěl mimo jiné k závěru, že „Krajský soud byl... oprávněn zkoumat i nad rámec žalobních bodů, zda řízení předcházející vydání napadených rozhodnutí nebyla zatížena vadami, jež mohly mít vliv na jeho zákonnost. Pokud takové vady bránící přezkoumání napadených rozhodnutí konstatoval, nelze mu s ohledem na citovaný judikát vytýkat, že se striktně neřídil jen žalobními body.“ V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 3 AfS 19/2004 - 91 (www.nssoud.cz), pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „Tím, že se (krajský) soud nepokusil odstranit nepřesnosti v žalobě, a bez dalšího žalobu zamítl [navíc v situaci, kdy podle názoru Nejvyššího správního soudu mohl rozhodnutí žalovaného zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. dokonce i bez žalobní námitky z úřední povinnosti], utrpěl žalobce vlivem nedostatku poučení ze strany krajského soudu újmu a soud se dopustil vady řízení, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí... K takovému postupu byl Nejvyšší správní soud oprávněn i bez námitky obsažené v kasační stížnosti, neboť podle § 109 odst. 3 s. ř. s. není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti mj. tehdy, je-li řízení před krajským soudem zatíženo vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

Zatímco k vadám řízení, kterých se krajský úřad dopustil, mohl a měl žalovaný přihlédnout, nezákonnost rozhodnutí soud zkoumá jen k námitce (v mezích žalobních bodů). V této souvislosti je třeba zdůraznit, že řízení před správními soudy není řízením nalézacím, ale řízením přezkumným. V rámci tohoto řízení tak nelze přezkoumávat celý správní akt z úřední povinnosti a je třeba ctít dispoziční zásadu, ze které soudní řád správní připouští jen již zmíněnou výjimku v případě nicotnosti rozhodnutí či výjimky výše uvedené v citovaném usnesení rozšířeného senátu; o takový případ se však v dané věci nejedná. Z výše uvedeného se podává, že nebyl dán ani důvod pro postup Nejvyššího správního soudu dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. in fine.

Nejvyšší správní soud se proto zabýval kasačními důvody, které stěžovatel uplatnil.

O skutkovém stavu ve věci, tedy o tom, že matka stěžovatele ve výše uvedeném období v domově důchodců skutečně pobývala, není sporu. Sporným stěžovatel v kasační stížnosti, stejně tak, jako v předchozí žalobě, činí důvody, pro které byla v domově důchodců umístěna, resp. její umístění tam považuje za nezákonné a nedůvodné. Z toho potom dovozuje i nezákonnost odnětí sociální dávky.

Nejvyšší správní soud neshledal pro tvrzení stěžovatele stran násilného odvlčení matky do domova a její celkové nezpůsobilosti oporu ve spisovém materiálu. Z obsahu

správního spisu stěžovatelem uváděné skutečnosti nevyplývají, spisový materiál obsahuje naopak písemnosti, které námitkám stěžovatele nesvědčí. Z protokolů z místních šetření (návštěvy pracovníků sociálního odboru), písemných záznamů o výpovědích svědků a ostatních písemnostech vyplývá, že matka se stěžovatele bála, protože byl často výbušný. Dne 13. 7. 2005 požádala o pomoc manžele V. a odešla do jejich bytu s tím, že nechce zpět domů, bojí se křiku a napadání svého syna. Do bytu se poté dostavili pracovníci oboru vnějších vztahů MěÚ Čáslav, kterým matka sdělila, že se bojí vrátit domů a chce být umístěna do Domova důchodců Čáslav. Poté byla dopravena domů pro své osobní věci, a to za asistence strážníků, o kterou sama požádala. Průběh celého postupu je zachycen v písemném záznamu o místním šetření ze dne 13. 7. 2007, který je podepsán osobami, které se na místě vyskytovaly: vedoucím odboru vnějších vztahů, dvěma sociálními pracovníci a dvěma strážníky městské policie.

Z uvedeného záznamu není pochyb o tom, že matka stěžovatele zcela vážně a dobrovolně projevila vůli odejít z domu a být umístěna do domova důchodců. Při návštěvě sociálních pracovníků v domově důchodců dne 26. 7. 2005 matka sdělila, že se jí zde líbí, je o ni řádně postaráno a syn ji zde pravidelně navštěvuje; přesto se jí stýská po domově a chce se tam vrátit. Uvedla, že syn má výbušnou povahu, ale že snad její krátkodobý odchod z domova jej usměrnil. Spisový materiál obsahuje rovněž další doklady svědčící o tom, že matka stěžovatele nebyla do domova důchodců umístěna nezákonným a násilným způsobem a proti své vůli: např. dne 23. 8. 2005, tedy již po jejím návratu domů, provedly sociální pracovníce šetření u matky stěžovatele, za účelem ověření podmínek pro opětovné poskytnutí soc. dávky; v této souvislosti bylo prováděno i upřesnění stran odvolání, které bylo stěžovatelem za matku podáno proti rozhodnutí o umístění matky do domova důchodců. Matka stěžovatele sdělila, že žádné odvolání nepodala ani podat nehodlala a že syn jí dal podepsat nějakou plnou moc, která ho prý má opravňovat k vyřizování a obstarávání všech jejích věcí. Uvedla, že špatně vidí a syn jí čte všechno jen zběžně a rychle. Vzala proto písemně odvolání zpět.

Městský soud v napadeném rozsudku všechny skutečnosti, které ze spisu vyplynuly, vzal úvahu a dospěl-li k závěru, že matka stěžovatele nebyla omezena ve způsobilosti k právním úkonům a byla schopna učinit samostatné rozhodnutí o svém umístění do domova důchodců zcela svobodně, nelze mu ničeho vytknout. Námitku stran nezákonnosti umístění matky stěžovatele do domova důchodců shledal proto Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

Nelze přisvědčit stěžovateli ani v interpretaci obsahu pojmu celodenní a řádné péče o osobu blízkou. Skutečnost, že stěžovatel matku po dobu jejího pobytu v domově důchodců navštěvoval a věnoval jí osobní péči, je z hlediska naplnění zákonem stanovených podmínek pro pobírání sociální dávky z titulu celodenní řádné péče, nerozhodná. Tuto péči poskytoval stěžovatel nad rámec celodenní péče, kterou jeho matka, stejně tak jako ostatní osoby v domově důchodců umístěné vyžadovala a která jí byla, jak sama uvedla, po všech stránkách poskytována. Stěžovatel sám nadto ani neuvádí, v jakém směru nebylo o jeho matku řádně pečováno, resp. konkrétní námitky stran nedostačující nebo nevyhovující péče, která byla matce stěžovatele poskytována, nebyly matkou stěžovatele, ale ani jím samotným nikdy uplatněny.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že městský soud rozhodl po stránce skutkové i právní v souladu se zákonem, proto kasační stížnost neshledal důvodnou a postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému, který byl ve věci úspěšný, ve smyslu ust. § 60 odst. 2 s. ř. s. nelze právo na náhradu nákladů řízení přiznat.

Stěžovateli byla pro řízení před kasačním soudem ustanovena advokátka; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., ustanovení § 120 s. ř. s.). Soud proto určil odměnu advokátky částkou 2 x 2100 Kč za dva úkony právní služby – převzetí a přípravy zastoupení a doplnění kasační stížnosti a 2 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů, v souladu s ustanovením § 9 odst. 3 písm. f), ustanovením § 7, ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů; celkem tedy odměna advokáta činí 4800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. listopadu 2008

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu