



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2014, č. j. X,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 163 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 10. 2013, č. j. MPSV-UM/10667/13/4S-ZLK, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně, kontaktní pracoviště Otrokovice (dále též „úřad práce“ nebo „pracoviště Otrokovice“) ze dne 3. 5. 2013, č. j. MPSV-UP/448213/13/AIS-ZDP, kterým úřad práce nepřiznal žalobci průkaz osoby se zdravotním postižením. Úřad práce zhodnotil žalobcův zdravotní stav jako dlouhodobě nepříznivý ve smyslu § 3 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce však nebyl neschopen zvládat základní životní potřeby uvedené v § 9 odst. 1 písm. a) nebo b) tamtéž; nezvládal pouze [anonymizováno]. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí konstatoval, že rozhodnutí úřadu

práce nebylo možné změnit, protože žalobce nesplňoval podmínky v § 34 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon o poskytování dávek“). Podle závěrů posudkové komise žalobce nezvládal toliko základní životní potřeby v oblasti [anonymizováno].

[2] Na základě žaloby Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 16. 10. 2014, č. j. X, rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Předně vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49, č. 2018/2010 Sb. NSS, na jehož základě dovodil, že řízení o průkazu osoby se zdravotním postižením není vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajský soud dále uvedl, že úřad práce porušil ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého mají správní orgány povinnost vyzvat účastníky řízení, aby se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřili k podkladům rozhodnutí. Zároveň shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného z toho důvodu, že v odvolacím řízení nebyly posudkovou komisí zkoumány důsledně a přesvědčivě všechny aktivity posuzovaného podle přílohy č. 1 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“). V posudku ze dne 19. 7. 2013 postrádal bližší rozbor základní životní potřeby mobilita vzhledem ke schopnosti zvládat dílčí aktivity. Krajský soud rovněž nesouhlasil s doplňujícím posudkem ze dne 26. 9. 2013, podle něhož měl být dostatečně zjištěn zdravotní stav za účelem jeho posouzení. Posudková komise totiž nezohlednila vyjádření žalobce ze dne 21. 10. 2013, ve kterém žalobce uváděl, že [anonymizováno]. Krajský soud shledal za nedostatečně posouzenou i základní životní potřebu [anonymizováno]. Posudková komise se ve svých posudcích dostatečně nevyjádřila k jednotlivým námitkám žalobce ve vyjádřeních ze dne 2. 8., 15. 8., 30. 8. a 21. 10. 2013; vyjádření ze dne 21. 10. 2013 zůstalo potom zcela bez odezvy. Jelikož správní orgány se dostatečně nevypořádaly s námitkami žalobce a navrženými důkazy, krajský soud shledal napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností ze dne 30. 12. 2014, doplněnou dne 6. 1. 2015, brojí proti nadepsanému rozsudku. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že úřad práce porušil ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Úřad práce totiž zaslal dne 18. 4. 2013 žalobci výzvu k seznámení s podklady rozhodnutí včetně požadovaných podkladů, které pro rozhodnutí shromáždil; žalobce vše převzal dne 24. 4. 2014 a bylo mu tak umožněno vyjádřit se k podkladům a podat návrhy na doplnění ve lhůtě 5 dnů od doručení výzvy.

[4] Stěžovatel zpochybňuje i závěr krajského soudu, že v rámci odvolacího řízení nebyly posudkovou komisí důsledně a přesvědčivě hodnoceny všechny aktivity žalobce definující základní životní potřeby. Za nepřezkoumatelný pro uvedená pochybení považoval krajský soud posudek ze dne 19. 7. 2013 a posudek ze dne 26. 9. 2013, zejména ve vztahu k základní životní potřebě [anonymizováno]. Stěžovatel přitom tvrdí,

pokračování

že se posudková komise dostatečně vypořádala se zvládáním základních životních potřeb v souladu s právními předpisy. [anonymizováno].

[5] Stěžovatel dále uvádí k vyjádření žalobce ze dne 21. 10. 2013, k němuž podle názoru krajského soudu nebylo přihlédnuto, že správní orgány jsou oprávněny hodnotit podklady pro rozhodnutí podle své úvahy (§ 50 odst. 4 správního řádu). Stěžovatel neshledal důvody pro postoupení vyjádření posudkové komisi, protože žalobce neuvedl žádné nové skutečnosti a nedoložil žádné nové lékařské zprávy o změně svého zdravotního stavu. Stěžovatel přitom vyjádření zohlednil ve svém rozhodnutí na str. 7 až 11 a náležitě zjistil skutkový stav i tím, že opětovně požádal posudkovou komisi o doplnění posudku na základě vyjádření žalobce.

[6] Závěrem konstatuje, že vypořádal všechny námitky, což dokládá samotným rozhodnutím, a uvádí, že jeho rozhodnutí není v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, protože v odůvodnění rozhodnutí podrobně popsal posudkové zhodnocení i závěry posudkové komise. Posudky jsou srozumitelné, nejsou zpochybněny jinými posudky a ani lékařskými zprávami. Stěžovatel proto navrhuje zdejšímu soudu, aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisě ze dne 16. 1. 2015. Uvádí, že stěžovatel zbytečně rekapituluje předchozí řízení, protože stranám i soudu je jeho průběh zjevný ze spisů. Námitku ohledně správného poučení žalobce o jeho procesních právech v řízení před úřadem práce potom považuje za bezvýznamnou, protože žalobce brojil proti rozhodnutí druhého stupně. Přesto žalobce poukazuje na to, že ho úřad práce konkrétně nepoučil o tom, jaké důkazní prostředky bude akceptovat, a nesdělil žalobci, že navrhované důkazy neuznal. Stěžovatel dále hodnotil zvládání aktivit žalobce, aniž by k takovému hodnocení měl kvalifikaci. Posudková komise se nevyjádřila ke všem žalobcovým tvrzením a stěžovatel porušil hrubým způsobem svoje povinnosti, když jí nepreposlal dopis ze dne 21. 10. 2013. Pokud stěžovatel tvrdí, že se posudková komise vypořádala se všemi námitkami žalobce, ačkoli jí nepreposlal uvedený dopis, tak je jeho rozhodnutí rozporné. Žalobce rovněž konstatuje, že stěžovatel neuvedl žádné konkrétní důvody, pro které shledává rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné. Řízení bylo zahájeno v lednu 2013 a bylo třeba vycházet z předpisů platných v této době. Dále žalobce požaduje přiznání náhrady nákladů řízení, a to paušální náhradu hotových výdajů v řízení před zdejším soudem, v řízení před krajským soudem, smluvní odměnu jeho obecného zmocněnce za zastupování v soudním řízení a náklady řízení před správními orgány. V otázce možnosti přiznání smluvní odměny obecnému zmocněnci pak navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby po svém uvážení věc předložil Ústavnímu soudu.

[8] Žalobce dále zaslal Nejvyššímu správnímu soudu přípisy z 30. 1. 2015, 19. 2. 2015 a 27. 2. 2015, v nichž uvedl, že stěžovatel v dalším řízení zrušil rozhodnutím z 15. 1. 2015 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Za těchto okolností by stěžovatel dle žalobce měl vzít svou kasační stížnost zpět, neboť již nemá žádný smysl. Stěžovatel tak žalobce uspokojil dle § 62 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud by měl řízení zastavit. Dále žalobce informoval soud o dalším postupu úřadu práce v pokračujícím řízení, s nímž vyslovil nesouhlas. Stěžovatel přípisem ze dne 23. 2. 2015

Nejvyššímu správnímu soudu oznámil, že přes rozhodnutí o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým stěžovatel realizoval napadený rozsudek krajského soudu, dále trvá na kasační stížnosti a že se nejedná o postup, kterým by měl být uspokojen žalobce ve smyslu § 62 s. ř. s.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel jedná zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že nebyly naplněny podmínky pro zastavení řízení podle § 62 odst. 4 s. ř. s. Jednak je zřejmé, že stěžovatel nevydal rozhodnutí ze dne 15. 1. 2015 jako nové rozhodnutí, kterým by hodlal uspokojit navrhovatele, nýbrž pouze realizoval pravomocný rozsudek krajského soudu v této věci, což bylo jeho povinností. Nadto se touto otázkou zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013 - 45, uvedl, že § 62 s. ř. s. nelze aplikovat v řízení o kasační stížnosti.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Ze správního spisu zjistil zdejší soud následující podstatné skutečnosti:

[13] Žádostí podanou dne 5. 2. 2013 u pracoviště Otrokovice požádal žalobce o přiznání [anonymizováno].

[14] Záznam ze sociálního šetření ze dne 15. 2. 2013 vyhotovený dne 18. 2. 2013, obsahuje poznatky pracoviště Otrokovice ke schopnosti žalobce naplňovat své základní životní potřeby, zejména uvádí: [anonymizováno].

[15] Posudek ze dne 11. 4. 2013 vystavený posudkovou lékařkou Okresní správy sociálního zabezpečení Zlín (dále jen „posudková lékařka“) obsahuje závěr, že žalobce zvládá základní životní potřebu [anonymizováno].

[16] Výzvou ze dne 18. 4. 2013, doručenou žalobci dne 20. 4. 2013, vyzvalo pracoviště Otrokovice podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu žalobce k seznámení s podklady rozhodnutí, způsobu jejich zjištění a popřípadě podání návrhů na doplnění ve lhůtě pěti dnů od doručení tohoto přípisu.

pokračování

[17] Podání ze dne 21. 3. 2013 doručil žalobce ke dni 15. 4. 2013 Úřadu práce České republiky – krajské pobočce ve Zlíně, kontaktní pracoviště Zlín (dále též „pracoviště Zlín“). Podání obsahovalo návrh na provedení dokazování prohlášením syna žalobce a jeho výsledkem, posudkem o invaliditě ze dne 9. 10. 2012, pracovní rekomandací ze dne 20. 5. 2009 a všemi posudky ke zdravotnímu stavu žalobce vydanými okresní správou sociálního zabezpečení. Žalobce rovněž požadoval provést písemný dotaz na jeho ošetřující lékaře, aby se vyjádřili ke schopnostem žalobce vykonávat jednotlivé dílčí aktivity definující základní životní potřeby. Dále se vyjadřoval ke své schopnosti zvládat jednotlivé aktivity základních životních potřeb. Uváděl, že [anonymizováno].

[18] Sdělením ze dne 18. 4. 2013 pracoviště Zlín mimo jiné sdělilo žalobci, že jeho podání ze dne 21. 3. 2013 postoupilo pracovišti Otrokovice.

[19] Podáním ze dne 21. 4. 2013, doručeným pracovišti Otrokovice, dne 24. 4. 2013, žádal žalobce o zaslání výsledku sociálního šetření a posudku k jeho zdravotnímu stavu. V dopise uvedl, že o listiny žádal bez výsledku již dopisem ze dne 21. 3. 2013.

[20] Společně s výzvou ze dne 23. 4. 2013, doručenou žalobci dne 24. 4. 2013, zaslalo pracoviště Otrokovice žalobci záznam ze sociálního šetření a posudek o jeho zdravotním stavu. Zároveň ho vyzvalo podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu k opětovnému vyjádření ve lhůtě pěti dnů od doručení této výzvy.

[21] Dne 17. 5. 2013 podal žalobce odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajské pobočky ve Zlíně, kontaktní pracoviště Otrokovice, ze dne 3. 5. 2013, č. j. MPSV-UP/448213/13/AIS-ZDP.

[22] Ve stanovisku ze dne 28. 5. 2013, který zaslalo pracoviště Otrokovice k odvolání žalobce žalovanému, rekapituluje pracoviště Otrokovice řízení prvního stupně a uvádí, že dopis ze dne 21. 3. 2013 uvedený v odvolání žalobce „neposlal, nedoložil, nepřinesl“.

[23] Podáním ze dne 15. 7. 2013 zasláným posudkové komisi se žalobce omluvil z neúčasti na posudkovém jednání ze zdravotních důvodů, vzdálenosti, pro špatnou dopravní dostupnost místa zasedání posudkové komise a pro brzký čas nařízeného posudkového jednání. Žalobce navrhl posudkové komisi provedení důkazů podle návrhů v dopisu ze dne 21. 3. 2013 a záznamu o sociálním šetření. Žádal posudkovou komisi, aby zohlednila jeho zdravotní stav podle právních předpisů účinných do 31. 11. 2011, přezkoumala námitky uvedené v odvolání a vzala v potaz skutečnost, že byl žalobci předchozí průkaz osoby se zdravotním postižením vydán nesprávně na dobu určitou.

[24] Posudek ze dne 19. 7. 2013 vystavený Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise“) obsahuje hodnocení, že žalobce [anonymizováno]. Posudková komise k námitkám žalobce uvedla, že nemůže podle § 25 zákona o sociálních službách vzít za podklad vyjádření syna žalobce a dále provést důkaz doloženou pracovní rekomandací ze dne 20. 5. 2009, protože byla součástí posudku vypracovaného pro určení míry poklesu pracovních schopností, která se ale řídí jinými právními předpisy. K žádosti o posouzení zdravotního stavu podle právních předpisů

účinných do 31. 12. 2011 posudková komise uvedla, že posuzování zdravotního stavu vychází vždy z legislativy platné v době posudkového jednání.

[25] Přípisem ze dne 29. 7. 2013, doručeným dne 1. 8. 2013, byl žalobce informován o pokračování v řízení a vyzván podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření ve lhůtě pěti dnů od doručení tohoto přípisu.

[26] Podle protokolu ze dne 2. 8. 2013 nahlédl zástupce žalobce do spisu a předal žalovanému podání datované ke dni 2. 8. 2013 včetně tří příloh. Uvedeným podáním žalobce požádal o prodloužení lhůty k vyjádření, informoval žalovaného o dopisu ze dne 15. 7. 2013, kterým činil posudkové komisi návrhy na provedení dokazování, a namítal, že úřad práce se v rozhodnutí nevyjádřil k návrhům na dokazování v dopise ze dne 21. 3. 2013.

[27] Podáním ze dne 15. 8. 2013 doručeným žalovanému dne 16. 8. 2013 žalobce namítal, že pozvání na posudkové jednání bylo v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu doručeno pouze jeho zástupci. Shledával rozpor mezi výrokem a odůvodněním posudku ve vztahu ke schopnosti zvládat základní životní potřeby. Napadal absenci data podpisu posudku a poukazoval na to, že posudková komise nezmínila v posudku skutečnost, že nařídila jednání na 8:00 hodin ráno, protože bylo pro žalobce nereálné dostat se do Brna. Žalobce napadal složení komise, která byla složena toliko z žen, neboť tvrdil, že ženy nejsou schopny posoudit typicky mužské základní životní potřeby. Rovněž namítal, že mu nebylo předem známo složení komise, aby se k němu mohl vyjádřit. Posudková komise navíc měla být složena z minimálního počtu pěti „doktorů“, nikoli dvou „doktorů“ a tajemníka bez lékařského vzdělání. V posudku dále chybí uvedení specializace předsedkyně komise, závěr o hlasování komise a vyjádření k žalobcovým argumentům v dopisu ze dne 15. 7. 2013. Posudková komise nezkoumala všechny aktivity podle přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky. Podání s návrhy na provedení dokazování ze dne 21. 3. 2013 žalobce doručil pracovišti Zlín, které potvrdilo přípisem ze dne 18. 4. 2014 jeho přeposlání pracovišti Otrokovice. Žalobce proto poukazoval na pochybný postup pracoviště Otrokovice, které v přípisu ze dne 28. 5. 2013 tvrdilo, že přípis ze dne 21. 3. 2013 nebyl součástí dokumentace. Žalobce dále nebyl informován o tom, že se k jeho zdravotnímu stavu vyjadřoval jeho ošetřující lékař. Pracoviště Otrokovice žalobci také neuvedlo všechny listiny, ze kterých vycházel posudkový lékař a žalobce nebyl poučen o povinnosti předložit všechny aktuální lékařské zprávy, což dokládal absencí uvedeného poučení v záznamu ze sociálního šetření. Žalobce dále konstatoval, že posudkový lékař je oprávněn zajišťovat si příslušné lékařské zprávy z moci úřední bez návrhu účastníka řízení. Žalobce se vyjadřoval k sociálnímu šetření, počtu a kvalifikaci pracovníků, kteří ho prováděli, a přítomnosti své manželky během šetření. Zároveň vyjádřil pochybnosti o potřebnosti tohoto šetření, když pracoviště Otrokovice provádělo šetření již v řízení o příspěvku na mobilitu. Závěrem uvedl, že pokud správní orgán prvního stupně nevypořádal jeho námitky, musí být jeho rozhodnutí žalovaným zrušeno.

[28] Doplnkový posudek vystavený posudkovou komisí dne 26. 9. 2013 vycházel z vyjádření žalobce ze dne 15. 8. 2013. Posudková komise předně konstatovala, že k požadavku na vypracování doplňujícího posudku nebyly doloženy žádné nové lékařské zprávy. K počtu členů posudkové komise, jejímu gendrovému složení a odbornosti

pokračování

posudková komise uvedla, že byly dodrženy všechny zákonné požadavky na složení komise. V otázkách provedení důkazů pracovní rekondací ze dne 20. 5. 2009, posudkem o invaliditě ze dne 9. 10. 2012 a prohlášením syna žalobce odkázala na svůj posudek ze dne 19. 7. 2013. Posudková komise dále uvedla, že při posuzování zdravotního stavu pro účely [anonymizováno] se vychází vždy z aktuálně platné legislativy ke dni posudkového jednání.

[29] Ve vyjádření ze dne 18. 10. 2013 doručeném žalovanému dne 21. 10. 2013 žalobce uvedl k doplňujícímu posudku, že zákon neumožňoval jeho vydání, a proto by se nemělo k němu přihlížet. Rovněž namítal, že posudková komise se nevyjádřila ke všem tvrzením a skutečnostem ve vyjádření ze dne 15. 8. 2013 k předchozímu posudku. Dále opakoval námitky, které uvedl již v citovaném podání. Posudková komise neuvedla konkrétní zákonné ustanovení, které ji ukládalo povinnost posuzovat zdravotní stav podle platné právní úpravy v době posuzování zdravotního stavu komisí. Posudková komise také nezohlednila jednotlivé dílčí aktivity základních životních potřeb [anonymizováno]. Žalobce také navrhl vyžádat vyjádření všech jeho ošetřujících lékařů ke každé jednotlivé aktivitě každé základní životní potřeby a zda je žalobce může vykonávat pouze za určitých podmínek a námahou či bolestí, případně, které aktivity by vzhledem ke svému zdravotnímu stavu neměl vykonávat.

[30] V odůvodnění napadeného rozhodnutí ze dne 25. 10. 2013, č. j. MPSV-UM/10667/13/4S-ZLK, stěžovatel uvedl, že úřad práce pochybil, když nezohlednil podání žalobce ze dne 21. 3. 2013. Stěžovatel ale pokládal za dostatečná vyjádření posudkové komise k uvedenému podání, přičemž tím považoval pochybení úřadu práce za zhojené. Závěry sociálního šetření zohlednila posudková komise vedle zdravotní dokumentace v posudku. Stěžovatel dále nepovažoval za relevantní námitku, že při sociálním šetření úřad práce nezkoumal [anonymizováno], protože cílem sociálního šetření bylo zjištění ohledně schopnosti samostatného života v přirozeném sociálním prostředí (§ 25 odst. 1 zákona o sociálních službách). Jelikož měl žalobce možnost vznést připomínky k sociálnímu šetření v prvostupňovém řízení, nebylo možné k nim přihlídnout v odvolacím řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu). Oproti tvrzení žalobce měl posudkový lékař dostatečnou podkladovou dokumentaci pro posouzení zdravotního stavu žalobce a její výčet uvedl v posudku ze dne 11. 4. 2013; stejně tak učinila posudková komise (§ 25 odst. 3 zákona o sociálních službách). Pokud žalobce namítal, že nebyl osobně prohlédnut posudkovým lékařem, posudková komise žalobce k jednání posudkové komise pozvala. Ačkoli žalobce této možnosti nevyužil, mohla posudková komise posoudit jeho zdravotní stav pro dostatek podkladové dokumentace. Stěžovatel rovněž nezjistil nesprávnou aplikaci právních předpisů při změně právní úpravy. Žalobce podal žádost o [anonymizováno] dne 5. 2. 2013, přičemž takovou žádost bylo třeba řešit podle hlavy V. zákona o poskytování dávek, nikoli podle § 38 téhož zákona. Právní úprava neumožňovala [anonymizováno]; řízení zahájené ode dne 1. 1. 2012 upravoval zákon o poskytování dávek. Pokud žalobce napadal zákonnost procesu vydání předchozího průkazu, uvedené řízení nebylo součástí současného řízení, aby ho mohl stěžovatel hodnotit. K námitce žalobce, že se nemohl řádně seznámit se všemi listinami, stěžovatel uvedl, že úřad práce zaslal žalobci záznam ze sociálního šetření, posudek a poučil ho ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Dokumentace ošetřujícího lékaře nebyla podkladem pro rozhodování úřadu práce, ale pro vypracování posudku, přičemž posudkový lékař vycházel z podkladů, které

mu umožňovaly posoudit zdravotní stav žalobce. Žalobce obdržel pozvání k jednání posudkové komise řádně a včas, a tak jeho nepřítomnost neměla vliv na výsledek posouzení zdravotního stavu. Neúčast žalobce na jednání posudkové komise neměla vliv na výsledek posouzení zdravotního stavu, neboť posudková komise měla k dispozici dostatek zdravotní dokumentace. Posudková komise zasedala ve složení daném podle právních předpisů, požadavek žalobce na přítomnost lékaře (muže) v posudkové komisi neměla oporu v zákoně, stejně jako požadavek na doplnění komise o další odborníky; pro správní řízení potom nebylo ani podstatné, jak členové komise hlasovali. Návrhy žalobce na provedení dokazování nebylo možné zohlednit, jelikož posudková komise byla vázána ustanovením § 25 zákona o sociálních službách. Stěžovatel rovněž nepochyboval o tom, že posudková komise respektovala ustanovení § 1 odst. 4 prováděcí vyhlášky, přičemž uvedl závěry k dílčím aktivitám základních životních potřeb: [anonymizováno]. Stěžovatel dále uvedl, že správní řád neobsahuje povinnost, aby správní orgán seznámil účastníka řízení se stanoviskem, které předal společně s odvoláním odvolacímu orgánu (§ 88 odst. 1 správního řádu). Doplnující posudek byl stěžovatelem vyžádán ke zjištění skutkového stavu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti; nebyl proto vyžádán ani vypracován v rozporu se zákonem. Závěrem stěžovatel konstatoval, že žalobci nemohl být přiznán [anonymizováno], protože nebyl neschopen zvládat základní životní potřeby [anonymizováno].

[31] Stěžovatel předně napadá závěr krajského soudu, že správní orgán prvního stupně porušil ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož jsou správní orgány před vydáním rozhodnutí povinny účastníkům řízení dát možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[32] Podle § 36 odst. 3 správního řádu „[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal“.

[33] Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou. Žalobce byl v řízení před úřadem práce prvně vyzván ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu výzvou ze dne 18. 4. 2013, doručenou žalobci dne 20. 4. 2013. Když úřad práce obdržel žalobcovo podání ze dne 21. 4. 2013, vyhověl jeho žádosti na zaslání kopií podkladů a dále mu zaslal dne 23. 4. 2013 další výzvu podle citovaného ustanovení, která byla doručena žalobci dne 24. 4. 2013. Žalobce byl proto úřadem práce řádně vyzván k tomu, aby se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí.

[34] Stěžovatel se dále neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že posudková komise dostatečně neposoudila v rámci odvolacího řízení všechny aktivity žalobce k určení schopnosti zvládat základní životní potřeby, [anonymizováno].

[35] Podle § 9 odst. 5 zákona o sociálních službách „[p]ro 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,



pokračování

*předmětů denní potřeby nebo vybavení v domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku“.*

[36] Podle § 1 odst. 4 prováděcí vyhlášky „[z]a neschopnost zvládnání 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 zvládnání základní životní potřeby se považuje rovněž stav, kdy režim nařízený odborným lékařem poskytujícím specializované zdravotnické služby neumožňuje provádění základní životní potřeby v přijatelném standardu“

[37] Podle § 2a prováděcí vyhlášky „[p]okud osoba není schopna z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvládat alespoň jednu z aktivit, která je pro schopnost zvládat základní životní potřebu vymezena v příloze č. 1 k této vyhlášce, není schopna základní životní potřebu zvládat, a to bez ohledu na příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu“.

[38] Podle přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky písm. a) „[m]obilita: Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna zvládat vstávání a usedání, stoj, zaujímat polohy, pohybovat se chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním zastávkami, v dosahu alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, chůzi po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů, používat dopravní prostředky včetně bariérových“. Podle písm. e) tamtéž „[o]blékání a obouvání: Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna vybrat si oblečení a obutí přiměřené okolnostem, oblékat se a obouvat se, svlékat se a zouvat se, manipulovat s oblečením v souvislosti s denním režimem“. Podle písm. f) tamtéž „[t]ělesná hygiena: Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna použít hygienické zařízení, mýt si a osušovat si jednotlivé části těla, provádět celkovou hygienu, česat se, provádět ústní hygienu, holit se“.

[39] Judikatura správních soudů formulovala kritéria pro hodnocení správních rozhodnutí založených na posouzení zdravotního stavu. Při posuzování stupně závislosti musí správní orgány vycházet z hodnocení všech zákonem vyžadovaných podkladů (§ 25 odst. 3 zákona o sociálních službách), přičemž lékařský posudek, respektive posudek posudkové komise, musí naplňovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 - 53, všechny rozsudky zdejšího soudu jsou dostupné na: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Pokud by z podkladů lékařského posudku vyplývalo, že posuzovaný některou z aktivit nutných pro celkové zvládnutí určité životní potřeby sám a bez pomoci jiné osoby nezvládá, a orgány lékařské posudkové služby by přesto takovou základní životní potřebu považovaly za zvládanou, bylo by jejich povinností tento závěr dostatečně a přesvědčivě odůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 50/2013 - 32). Z hlediska soudního přezkumu Nejvyšší správní soud konstatuje, že zjištění zdravotního stavu a souvisejícího stupně závislosti posuzované osoby je věcí odborně medicínskou, k níž nemá soud potřebné odborné znalosti, a proto se vždy obrací k osobám, které jimi disponují, aby se k těmto otázkám vyjádřily. Pro účely nyní posuzované věci zdravotní stav a stupeň závislosti žadatelů o průkaz osoby se zdravotním postižením posuzuje Ministerstvo práce a sociálních věcí, které za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise, jak vyplývá z § 4 odst. 2

zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (srov. analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 5 Ads 34/2003 - 82, publikovaný pod č. 526/2005 Sb. NSS). Tento posudek je tedy v řízení před správními orgány a následně i v řízení před soudem stěžejním důkazem, na nějž je soud při nedostatku odborné erudice odkázán, a proto je zapotřebí klást zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost. Posudek však lze považovat za úplný a přesvědčivý jen v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným žalobcem, a tyto své posudkové závěry jednoznačně a konkrétně zdůvodní. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku způsobující jeho nepřesvědčivost nebo neúplnost přitom nemůže soud nahradit vlastní úvahou, jelikož pro to nemá potřebnou odbornou erudici (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 Ads 22/2003 - 48, ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003 - 61, publikovaný pod č. 511/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 9. 2. 2006, č. j. 6 Ads 25/2004 - 58).

[40] Krajský soud vytkl žalovanému, že posudková komise v posudku ze dne 19. 7. 2013 nedostatečně zhodnotila základní životní potřebu v oblasti [anonymizováno]. Konkrétně žalobce ve svých podáních (např. ze dne 15. 7. 2013 a 15. 8. 2013) opakovaně uváděl, že není schopen [anonymizováno].

[41] Z uvedeného je zřejmé, že správní orgány a následně ani soudy v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí nemohou mít v posudku posudkové komise z 18. 4. 2012, ani v jeho doplnění z 26. 9. 2013, dostatečný podklad pro posouzení rozhodné otázky zvládání základní životní potřeby [anonymizováno]. Závěr krajského soudu je proto správný.

[42] Obdobné výtky lze uplatnit i ve vztahu k posouzení zvládání základní potřeby [anonymizováno].

[43] [anonymizováno]

[44] Stěžovatel dále uvádí, že krajský soud mu nesprávně vytkl, že nepřihlédl k žalobcově vyjádření ze dne 18. 10. 2013 a nepředposlal je posudkové komisi. Stěžovatel naopak tvrdí, že se ke všem námitkám vyjádřil. Podání totiž neobsahovalo žádné nové skutečnosti, které by nebyly posudkové komisi známy, a ani žádné nové lékařské zprávy.

[45] Zákon ukládá správním orgánům povinnost vypořádat se s námitkami a návrhy účastníků řízení (§ 68 odst. 3 správní řád). Přestože správní orgány nejsou zpravidla všemi návrhy vázány (§ 50 odst. 4 a § 52 tamtéž), povinnost poskytnout účastníkům řízení v odůvodnění informaci, jak správní orgán návrhy posuzoval, trvá i v případě, že správní orgán návrhy nezohlednil nebo důkazy neprovedl (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48, a ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46).

[46] Nejvyšší správní soud dále ze správního a soudního spisu zjistil, že žalobce zasílal stěžovateli v průběhu řízení četná a rozsáhlá vyjádření (podání z 15. 7. 2013 mělo 7 stran, podání z 2. 8. 2013 3 strany, podání z 15. 8. 2013 15 stran, podání z 18. 10. 2013 13 stran, nehledě na další dílčí úkony činěné žalobcem v řízení), zčásti se v nich ovšem jinými slovy

pokračování

opakoval, činil obdobné návrhy na dokazování a doslovně citoval svá dřívější podání. V takovém případě nelze bezvýjimečně trvat na tom, aby správní orgán stejně pečlivě vypořádával každou jednotlivou námitku a argument uplatněný účastníkem řízení v jeho rozsáhlých a nepřehledných přípisech. Správní orgán je však povinen se s obsahem jednotlivých zaslaných podání účastníka seznámit a vypořádat se s relevantními tvrzeními, námitkami a návrhy. Pokud některé dílčí či nepodstatné části takových rozsáhlých podání správní orgán pomine, nemusí to vést nutně nezákonnosti celého rozhodnutí. Je třeba se vždy konkrétně zabývat tím, zda určité konkrétní procesní pochybení mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Zároveň je nutné v řízení o průkazu osoby se zdravotním postižením rozlišovat mezi námitkami účastníka řízení, které může posoudit pouze odborník (posudkový lékař či posudková komise) a těmi, o nichž si může učinit správní orgán závěr sám.

[47] V daném případě závěr krajského soudu ob stojí, což souvisí se shora aprobovaným názorem krajského soudu, že posudková komise nedostatečně posoudila otázku zvládání základních životních potřeb [anonymizováno] v souvislosti s námitkami a důkazy uplatněnými žalobcem ve správním řízení. Stěžovatel pochybil, pokud námitky obsažené v podání žalobce z 18. 10. 2013, který právě na tyto nedostatky posudku upozorňoval, posudkové komisi nepostoupil, aby své posouzení doplnila.

#### IV.

#### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

[48] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že ačkoli závěry obsažené v napadeném rozsudku krajského soudu je třeba částečně korigovat (ohledně porušení § 36 odst. 3 správního řádu úřadem práce a ohledně nedostatečnosti posouzení zvládání základní životní potřeby [anonymizováno]), v podstatné míře důvody, na nichž krajský soud napadený rozsudek založil, ob stojí. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[49] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel jako procesně neúspěšná strana tedy nárok na náhradu nákladů řízení nemá. Žalobci Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení – hotových výdajů ve výši celkem 163 Kč vynaložených za poštovné při zaslání celkem čtyř přípisů Nejvyššímu správnímu soudu (3 x 42 Kč a 1 x 37 Kč). Tuto částku je stěžovatel povinen žalobci zaplatit do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

[50] Nejvyšší správní soud nemohl žalobci přiznat požadované náklady ve výši 15.000 Kč spočívající ve smluvní odměně syna, který žalobce jakožto obecný zmocněnec zastupoval v soudním řízení. Žalobce má za to, že nepřiznáním odměny zmocněnci, který není advokátem, notářem nebo daňovým poradcem, je porušován ústavní pořádek a ustanovení soudního řádu správního, která přiznání takové odměny brání, má zrušit Ústavní soud, kterému by Nejvyšší správní soud měl věc předložit podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že podle § 35 odst. 2 s. ř. s. má právo na odměnu za zastupování účastníka v řízení před správním soudem pouze

advokát, notář či daňový poradce. Podle zdejšího soudu je taková úprava v souladu s ústavním pořádkem, neboť na jednu stranu respektuje požadavek, aby právní služby profesionálně, tj. za úplatu, poskytovaly pouze osoby disponující předepsanou kvalifikací a podléhající dozoru profesních komor, na druhou stranu neomezuje účastníky v tom, aby se nechali v řízení před správním soudem (s výjimkou stanovenou v § 105 odst. 2 s. ř. s) zastoupit jakoukoli jinou osobou, podle své úvahy a libosti. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod k přerušení řízení a podání návrhu na zrušení ustanovení zákona Ústavnímu soudu.

[51] Nejvyšší správní soud rovněž nemohl žalobci přiznat náklady řízení požadované žalobcem jako hotové výdaje dle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve spojení s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13. K takovému nároku Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014 - 25, že: „nepřehlédl náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. října 2014 (275/2014 Sb.), podle jehož interpretativního výroku II „zásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“. Z bodů 44 až 46 odůvodnění tohoto nálezu však plyne, že tímto interpretativním výrokem Ústavní soud provizorně překlenul – do doby přijetí normativní opory pro paušalizaci náhrady nákladů advokátem nezastoupeného procesně úspěšného účastníka řízení (viz vládní návrh novely občanského soudního řádu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, VII. volební období od r. 2013, sněmovní tisk 337, k dnešnímu dni ve výborech po 1. čtení) - situace, kdy by nepřiznání takové paušální náhrady bylo v konkrétním případě v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení, tj. kdy stojí „proti úspěšné straně bez právního zastoupení neúspěšná právně zastoupená strana“ (bod 46 nálezu). Tak tomu v řízení tohoto typu být nemůže již z toho důvodu, že sám zákon § 60 odst. 2 s. ř. s. zvyhodňuje procesně neúspěšného žalobce proti procesně úspěšnému správnímu orgánu, kterému nikdy nelze právo na náhradu nákladů řízení přiznat, a to i kdyby byl zastoupen advokátem. Z těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že citovaný náleze na nyní posuzovaný případ věci sociální péče souzené ve správním soudnictví nedopadá, protože podle něj nepostupoval a nepřiznal žalobkyni paušální náhradu výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby per analogiam, jež by náležela advokátu podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“ Tímto názorem dopadajícím na nyní řešenou věc je Nejvyšší správní soud vázán a nemá žádný důvod se od něj odchýlit. Nejvyšší správní soud dále nemohl žalobci přiznat ani požadované náklady řízení ve výši 349 Kč spočívající v poštovním vynaložené již v řízení před krajským soudem, o nichž podle názoru žalobce krajský soud opomněl rozhodnout. Nejvyšší správní soud totiž nyní rozhoduje pouze o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. března 2015

pokračování

4 Ads 263/2014 - 66

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu