



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a doc. JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. Ing. L. S., opatrovnící, zast. JUDr. Milanem Ostrřížkem, advokátem se sídlem Sadová 553/8, Ostrava – Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutím Krajského úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 24. 5. 2011, č. j. MSK 54385/2011, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. MSK 173072/2011, o příspěvek na péči, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2014, č. j. 38 Ad 2/2012 – 55,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2014, č. j. 38 Ad 2/2012 – 55, **se z a m í t á .**
- II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2014, č. j. 38 Ad 2/2012 – 55, ve výrocích II. a III. **se z r u š u j e .**
- III. Rozhodnutí Krajského úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 21. 12. 2011, č. j. MSK 173072/2011, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- V. Ustanovenému zástupci žalobce, JUDr. Milanu Ostrřížkovi, advokátovi **se p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši **1 573 Kč**. Tato částka mu bude uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

**O d ů v o d n ě n í :**

## I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Výrokem I. rozsudku byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále jen „odvolací orgán“) ze dne 24. 5. 2011, č. j. MSK 54385/2011 (dále jen rozhodnutí odvolacího orgánu I.), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Bohumín ze dne 17. 3. 2011, č. j. 12079/2011/BOH, kterým došlo ke snížení příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění do 31. 12. 2011 (dále jen „zákon o sociálních službách“), z částky 8.000,- Kč na 4.000,- Kč. Výrokem II. rozsudku byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 21. 12. 2011, č. j. MSK 173072/2011 (dále jen rozhodnutí odvolacího orgánu II.), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Bohumín ze dne 22. 9. 2011, č. j. 39030/2011/BOH, kterým byl zamítnut návrh na změnu výše příspěvku na péči.

[2] S účinností od 1. 1. 2012 se na základě zákona č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, odvolacím správním orgánem pro dávky příspěvku na péči stalo Ministerstvo práce a sociálních věcí, které se také na základě ustanovení Čl. VIII bodu 10 stalo nástupcem krajských úřadů v projednáváných věcech. V projednávané věci tedy došlo k nástupnictví ve smyslu § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a ve věci je jednáno jako s žalovaným s Ministerstvem práce a sociálních věcí.

[3] V žalobě napadal stěžovatel (zastoupený opatrovníci), že správní orgány se nevypořádaly s jeho námitkami v odvolání a jeho dalšími podáními. V nich bylo poukazováno na to, že dříve byl hodnocen odlišně. Jeho stav se však nezlepšil, ale s přibývajícím věkem se naopak zhoršuje. Zároveň byl v témže období posuzován pro další účely (mimořádné výhody III. stupně, invalidita a zbavení způsobilosti k právním úkonům), když závěry těchto posuzování jsou od závěrů posudkových lékařů odlišné. Jednání posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen posudková komise MPSV) v květnu 2011 bylo nestandardní, když nebyl zjišťován stěžovatelům duševní stav, neproběhlo fyzické lékařské vyšetření, do zápisu nebyla zapsána vyjádření opatrovnice. Tři zpracované posudky zpracované během 9 měsíců se rozcházejí ve zvládání či nezvládání 13 úkonů. Při jednání posudkové komise MPSV v listopadu 2011 stěžovatel s komisí vůbec nekomunikoval, opět nebyla zapsána vyjádření opatrovnice a neproběhlo lékařské ani psychiatrické vyšetření. Argumenty posudkové komise MPSV byly v rozporu s přílohou č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění do 31. 12. 2011 (dále jen „vyhláška k zákonu o sociálních službách“), a výsledky sociálního šetření.

[4] Krajský soud žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu I. odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděnou. Žalobu bylo možno podat do 30. 7. 2011, avšak k poštovní přepravě byla podána až 23. 1. 2012.

pokračování

[5] Žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu II. podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Odvolací orgán převzal pro své rozhodnutí beze zbytku závěr posudkové komise MPSV ze dne 23. 11. 2011. Odůvodnění napadeného rozhodnutí, vzhledem k obsáhlosti odvolání, je sice stručné, avšak pokud odvolací orgán odkázal na posudek posudkové komise MPSV a z něj citoval, rozhodnutí je přezkoumatelné. Posudek je úplný, objektivní a přesvědčivý a komise se vypořádala s námitkami uvedenými v odvolání. U jednání komise byla opatrovnice a stěžovatel. Posudková komise MPSV jednala v odpovídajícím obsazení s ohledem na zdravotní postižení stěžovatele, když spolu s posudkovým lékařem zdravotní stav hodnotil odborný lékař psychiatr.

## II. Obsah kasační stížnosti

[6] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které kvalifikuje jako důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[7] Na rozhodnutí odvolacího orgánu I. bylo v poučení uvedeno, že proti rozhodnutí se nelze odvolat. Ve stanovisku žalovaného k podnětu na přezkum rozhodnutí bylo uvedeno, že pokud aktuální zdravotní stav stěžovatele odpovídá požadavkům pro přiznání příspěvku na péči vyššího stupně, má právo o tento příspěvek znovu požádat. Opatrovnici nikdo neupozornil na to, že je možné podat žalobu. Nemá právní vzdělání a přes 18 let se věnuje péči o těžce postiženého syna. Vše si zjišťovala sama, a proto nepodala žalobu včas.

[8] Ani nově podaná žádost nevedla k požadovanému zvýšení příspěvku na péči. Jak stěžovatel uvedl již v žalobě, posudky zpracované během 9 měsíců se rozcházejí ve zvládání či nezvládání 13 úkonů a všechny tyto posudky jsou dosud platné. Přesto krajský soud rozhodl, že odvolací orgán nepochybil, pokud rozhodl na základě posudku posudkové komise MPSV z listopadu 2011. V žalobě bylo poukazováno na to, že posudková komise MPSV nevysvětlila rozpory se zdravotnickou dokumentací a lékaři Okresní správy sociálního zabezpečení stěžovatele nikdy osobně neviděli. Závěry komise jsou také v rozporu s posudkem soudního znalce z oboru psychiatrie, pokud jde o zvládání uspořádání času, plánování života a zapojování do sociálních aktivit odpovídajících věku. Obdobně existují rozpory mezi zprávami lékařů specialistů, ve kterých je popsána porucha motoriky s hodnocením úkonů závislých na motorice. Nedošlo také k vypořádání poukazu stěžovatele na § 9 odst. 4 zákona o sociálních službách, který hovoří mimo jiné o tom, že pokud je některý úkon zvládán jen částečně, považuje se za úkon, který není schopen zvládnout. Opatrovnice v řízení před správními orgány i při jednání posudkové komise MPSV opakovaně uváděla, že některé úkony stěžovatel zvládá jen částečně. Přesto nebyly uznány za úkony, které není stěžovatel schopen zvládnout. Nebylo také přihlédnuto k § 1 odst. 2 vyhlášky k zákonu o sociálních službách. Krajský soud přesto v rozsudku uvedl, že posudková komise se vypořádala s námitkami v odvolání.

[9] Krajský soud opakovaně odkázal na to, že opatrovnice stěžovatele byla přítomna jednání posudkové komise. Neuvedl však, jak v žalobě jednání komise popsala, a že několikrát projevovala nesouhlas s jejím názorem. Její přítomnost byla nesprávně krajským soudem vyhodnocena jako souhlas s průběhem a výsledky jednání komise.

[10] Posudková komise si vykládala zvládání či nezvládání úkonů po svém a nerespektovala přílohu vyhlášky k zákonu o sociálních službách. V žalobě bylo podrobně rozepsáno, proč posudková komise vyložila tuto přílohu chybně. Soud však k těmto námitkám nepřihlédl.

[11] Stěžovatel proto navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[12] Kasační stížnost dále doplnil ustanovený zástupce. V doplnění uvedl, že krajský soud vědomě zcela nesprávně posoudil napadená rozhodnutí, nezohlednil jejich vytýkané vnitřní rozpory v hodnocení zdravotního stavu resp. jeho intelektuálních a návazně volných možností v návaznosti na hodnocení možné aptibility stěžovatele k jeho samotné životní existenci. Z hlediska zásad sociální politiky nelze rozhodování o stupni závislosti na pomoci jiné osoby vázat na dosažení věku zletilosti, když k tomuto období nedošlo ke změně zdravotního stavu, resp. tento stav se fyzickým dospíváním ještě zhoršuje, a stupeň závislosti snižovat, když navíc jde o snižování, které lze označit za plošné, protože postihlo více jak 90 % stejně postižených a posuzovaných osob. Krajský soud svým rozsudkem nemůže legalizovat chyby správních orgánů v působnosti žalovaného, když tyto nesprávně poučují občany o jejich právech a možná záměrně tím využívají následně nastalého stavu.

[13] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti a jejímu doplnění nevyužil.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

[15] V první řadě se zdejší soud zabýval výrokem I. rozsudku krajského soudu, tedy odmítnutím žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu I. pro opožděnost. V takovém případě je přípustným kasačním důvodem pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Věcnou důvodností žaloby se Nejvyšší správní soud zabývat nemůže. Stěžovatel nesporně, že mu bylo rozhodnutí odvolacího orgánu I. doručeno dne 30. 5. 2011. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta pro podání žaloby tedy uplynula 30. 7. 2011, jak správně dovodil krajský soud. Žaloba však byla podána až po uplynutí této lhůty. Podle § 72 odst. 4 nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. Ačkoliv Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že může být pro práva neznalou osobu složitější zjistit, za jakých podmínek je možné napadnout rozhodnutí správního orgánu žalobou, není, zejména s ohledem na § 72 odst. 4 s. ř. s., oprávněn důvody vedoucí ke zmeškání lhůty jakkoliv posuzovat. Důvodné

pokračování

nejsou ani námitky stěžovatele poukazující na absenci poučení podat žalobu. Pokud není povinnost poučit účastníka řízení o možnosti podat správní žalobu stanovena zvláštním právním předpisem (viz např. § 126 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), nelze takovou poučovací povinnost správního orgánu ze zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dovodit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 Afs 47/2007 – 90). Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku krajského soudu tedy není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zaměřil na výrok II. napadeného rozsudku, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí odvolacího orgánu II. Kasační námitky lze podřadit primárně pod důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Jen řádně a srozumitelně odůvodněné výroky správního rozhodnutí mohou být po věcné stránce podrobeny soudnímu přezkumu. Z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že soud v mezích žalobních bodů přezkouvává napadené výroky rozhodnutí a nikoliv jejich odůvodnění. Jen z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí však lze dovozovat, z jakých skutkových a právních důvodů vycházel správní orgán při formulaci výroku soudem přezkoumávaného rozhodnutí. Z odůvodnění musí být proto jednoznačně patrné, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, z jakých důkazních prostředků při tom vycházel, jakou jim přikládal důkazní sílu a jak věc právně kvalifikoval. Pokud by tomu tak nebylo, a krajský soud by nepřezkoumatelné správní rozhodnutí přesto „přezkoumal“, byl by i jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud by tak de facto nepřipustným způsobem předjímal rozhodnutí správních orgánů, tedy činil něco, co mu ze zákona nepřísluší. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, například v rozsudku ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91: *„Přezkoumal - li Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti rovněž své rozhodnutí.“* Tím by byl naplněn i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

[17] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal proti rozhodnutí Městského úřadu Bohumín obsáhlé odvolání. V něm opatrovnice stěžovatele rozebrala jednotlivé úkony ve smyslu § 9 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách, které stěžovatel není schopen zvládat, ačkoliv správní orgán I. stupně na základě posudku posudkového lékaře došel k opačnému závěru. Celkem se jednalo o 11 úkonů. U každého úkonu vypsala jeho název dle zákona, podrobnější vymezení stanovené vyhláškou k zákonu o sociálních službách spočívající v činnostech, které se mají v rámci daného úkonu hodnotit, vlastní vyjádření k tomu, jak stěžovatel příslušné úkony zvládá, a citovala z lékařských zpráv jednotlivých specialistů. Jako příklad lze uvést stěžovatelem v kasační stížnosti zmiňovaný § 9 odst. 2 písm. f) zákona o sociálních službách – zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku. Opatrovnice v odvolání citovala ze zprávy soudního znalce – psychiatra, z níž mimo jiné vyplývá, že stěžovatel trpí duševní poruchou – středně těžkou mentální retardací.

Intelektové schopnosti jsou na úrovni 6 – 8 letého dítěte. Stěžovatel vyžaduje dohled, neboť by mohl být snadným objektem pro zneužití. Dále opatrovnice citovala ze zprávy klinického psychologa, z níž vyplývá, že trávení času a aktivit není shodné s věkově přiměřenou skupinou. Aktivita a odhad následku odpovídá mladšímu školnímu věku, včetně zájmových aktivit, je nutný dohled, není samostatný. Vyhovuje začlenění do speciálního vzdělávání. Dále bylo vypsáno, že tento bod má být hodnocen podle vyhlášky k zákonu o sociálních službách podle následujících činností, k nimž dále opatrovnice uvedla, proč ani tyto činnosti jednotlivě stěžovatel nezvládá. 1. předškolní vzdělávání a výchova, školní vzdělávání a výchova, získávání nových dovedností – stěžovatel navštěvuje praktickou školu pro postižené, 2. ročník byl rozložen na dva roky, přesto jej opakuje. Po celou dobu výuky je pod dozorem asistentky. Nejedná se o učební obor, všichni žáci jsou mentálně postižení. Náplní výuky je procvičování v sebeobsluze. Nedochází k rozvoji učiva základní školy, když v některých předmětech jsou využívány pracovní listy pro 1. až 4. třídu základní školy. To neodpovídá vzdělávání 18-letých. 2. aktivity podle zájmů a místních možností, zejména hry, sport, kultura, rekreace – pouze v doprovodu rodičů nebo sestry, což odpovídá odborné zprávě psychiatra. 3. vstupování do vztahů a udržování vztahů s jinými osobami podle potřeb a zájmů – jak vyplývá ze zprávy psychiatra, stěžovatel má vysokou sugestibilitu, bezradnost v minimální zátěži, nekultivované a těžkopádné myšlení, je snadno zneužitelný a psychosexuálně zneužitelný. Takto podrobně bylo rozebráno všech 11 úkonů. V odvolání dále poukázala opatrovnice na to, že stěžovatel byl zbaven soudem způsobilosti k právním úkonům, Českou správou sociálního zabezpečení mu byl přiznán invalidní důchod pro invaliditu III. stupně a byly mu přiznány mimořádné výhody III. stupně pro těžce postižené občany. Posudek posudkového lékaře je neadekvátní v porovnání s vyjádřeními ostatních lékařů i vzhledem k tomu, že jej nikdy neviděl. K odvolání byly přiloženy podstatné části lékařských zpráv, na které odvolání poukazuje.

[18] Odvolací orgán požádal v rámci odvolacího řízení posudkovou komisi MPSV o posouzení stupně závislosti stěžovatele. Ze zaslaného posudku vyplývá, že komise se skládala z předsedkyně, dalšího lékaře – psychiatra a tajemnice. Posudek nejprve shrnul podklady, z nichž posudková komise vyšla, a citoval z nich. Dále je konstatováno, že stěžovatel byl jednání přítomen a jak se choval. Dále komise ve zcela obecné rovině konstatovala, že provedla pro účely odvolacího řízení nové posouzení a vzala na vědomí námítky uplatněné v rámci odvolání. Následně se vyjádřila k jednotlivým úkonům v odvolání, když ohledně každého úkonu se v zásadě omezila na jednu větu. Pokud jde o shora rozebrané rozsáhlé námítky opatrovnice k bodu „zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku“, posudková komise MPSV se s nimi vypořádala následovně: *„hodnotí se schopnost vykonávat něco smysluplného dle zájmů: v tomto případě je to TV, hry, počítač, čtení časopisu mateřídouška, apod.“* Po tomto vypořádání námitek následuje velmi stručný závěr, že toto jsou posudkové podmínky hodnocení závislosti podle zákona o sociálních službách a podle vyhlášky k zákonu o sociálních službách. Posudková komise částečně upravila úkony, které stěžovatel nezvládá, když jejich celkový počet stanovila na 22.

[19] Rozhodnutí odvolacího orgánu II. nejprve shrnulo, jaký je procesní postup přiznání příspěvku na péči. Dále citovalo z § 8 zákona o sociálních službách, v jakém stupni se podle počtu úkonů považuje určitá osoba za závislou na péči jiné osoby. Poté poukázalo na § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách, podle něhož si stupeň závislosti pro účely odvolacího

pokračování

řízení posuzuje na žádost krajského úřadu ministerstvo. Nakonec zopakoval odvolací orgán závěry posudkové komise MPSV tak, že vyjmenoval úkony, k nimž stěžovatel potřebuje podle posudkové komise každodenní pomoc nebo dohled a z čeho posudková komise vycházela. S ohledem na uvedené dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je v souladu se zákonem. Rozhodnutí odvolacího orgánu II. lze tedy shrnout tak, že se odvolacími námitkami vůbec nezabývalo, když zcela slepě odkázalo na zpracovaný posudek, aniž by se jej dovolilo jakkoliv hodnotit.

[20] Pokud jde o požadavek na náležitosti posudku pro účely posouzení stupně závislosti na péči jiné osoby podle zákona o sociálních službách a rozsah přezkumné činnosti odvolacího orgánu, vyjádřil se k němu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009 – 53, následovně: *Posudková komise MPSV je při posuzování stupně závislosti, jak správně uvedl Městský soud v Praze v napadeném rozsudku, povinná vycházet ve smyslu § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Na takový posudek jako svou podstatou rozhodující důkaz je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. ... Posudek uvedené posudkové komise měly správní orgány hodnotit jako každý jiný důkaz, i když s ohledem na mimořádný význam v tomto řízení bývá tento posudek důkazem rozhodujícím v případech, kdy z hlediska své celistvosti a přesvědčivosti nevzbuzuje žádných pochyb, a nejsou-li tu ani žádné jiné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost posudku mohla být zpochybněna. Požadavek úplnosti a přesvědčivosti kladený na tyto posudky spočívá pak v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, a aby své posudkové závěry náležitě odůvodnila.*

[21] Nejvyšší správní soud v žádném případě nepovažuje posudek posudkové komise MPSV za úplný a přesvědčivý. Pokud bylo v odvolání podrobně namítáno a rozebíráno, proč stěžovatel nezvládá určité úkony, jejich vypořádání jednou těžko srozumitelnou větou nelze považovat za přesvědčivé. Pokud je opět poukázáno na bod „zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku“, není vůbec zřejmé, jak se posudková komise vypořádala s činnostmi pro hodnocení schopnosti zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti podle vyhlášky k zákonu o sociálních službách - „předškolní vzdělávání a výchova, školní vzdělávání a výchova, získávání nových dovedností“ a „vstupování do vztahů a udržování vztahů s jinými osobami podle potřeb a zájmů, když posouzení těchto činností zcela absentuje“. Pokud jde o jedinou ze tří činností - „aktivity podle zájmů a místních možností, zejména hry, sport, kultura, rekreace“, pak není jasné, jak bylo reagováno na námitky stěžovatelky v tom směru, že aktivity může vykonávat pouze v doprovodu. Pokud jsou pak posudkovou komisí zmiňovány „TV, hry, počítač, čtení časopisu mateřídouška“, není vůbec zřejmé, jak se vypořádala s námitkou přiměřenosti těchto aktivit věku stěžovatele, když čtení Mateřídoušky zpravidla nebude obvyklou aktivitou osob ve věku okolo 18-ti let. Není zřejmé, jak posudková komise naplnila požadavky § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, podle něhož se při posuzování stupně závislosti osoby vychází ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Uvedené ustanovení se sice vztahuje na posuzování posudkovým lékařem České správy sociálního zabezpečení, ale tím spíše je třeba jej vztáhnout na požadavek posouzení posudkovou

komisí MPSV podle § 28 odst. 2 zákona o sociálních službách (viz shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Ads 50/2009 – 63). To, že z vyjmenovaných podkladů posudková komise MPSV vychází, rozhodně neznámá to, že je pouze odcituje, ale následně neuvede, jak z nich vyšla a proč se případně od některých závěrů odchyluje. Výsledek sociálního šetření dospěl k závěru, že stěžovatel samostatně není schopen zvládnout celkem 28 úkonů, komise neobjasnila, proč u jednotlivých úkonů došla k odlišnému závěru. Například u zmiňovaného bodu zapojení do sociálních aktivit výsledek šetření uvádí, že stěžovatel chodí do školy pro postižené žáky, kam ho vozí matka autem, ve škole má k dispozici asistentku, a školu zvládá jen obtížně. Dále se obecně vyjadřuje k tomu, co dělá rád ve volném čase (sledování TV, hry na počítači, poslech hudby, četba *Mateřídoušky*). Proč posudková komise nezohlednila sociálním šetřením zjištěné závažné problémy se školou, není zřejmé. Není také zřejmé, jak posudková komise vyhodnotila zvládání úkonů s ohledem na ustanovení § 9 odst. 4 zákona o sociálních službách, který mj. stanoví, že při hodnocení úkonů se úkony uvedené v jednotlivých písmenech považují za jeden úkon a pokud je osoba schopna zvládnout některý z úkonů jen částečně, považuje se takový úkon pro účely hodnocení za úkon, který není schopna zvládnout.

[22] Odvolací orgán si měl za této situace vyžádat nové posouzení, když bylo zřejmé již z posudku samotného, ale i ve spojení s dalšími stěžovatelem předloženými důkazy, že posudek se opomněl vypořádat jak s hledisky stanovenými zákonem o sociálních službách (§ 9 odst. 4) a vyhláškou k zákonu o sociálních službách, tak s tvrzeními opatrovnice stěžovatele a jí předloženými lékařskými zprávami. Odvolací orgán však na jakékoliv přezkoumání posudku zcela rezignoval a vyšel z toho, že je závěry v něm obsaženými, bez ohledu na cokoliv dalšího, vázán. Tím porušil zejména § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu, podle nichž správní orgán hodnotí podklady pro rozhodnutí podle své úvahy a přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci, a v odůvodnění rozhodnutí je mj. povinen uvést, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí. Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že takovýto přístup správního orgánu je zvláště zarážející za situace, kdy je posuzována nepochybně sociálně nelehká situace stěžovatele a jeho rodiny a stěžovatel, potažmo jeho opatrovnice, přistupuje k řízení velmi odpovědně a předkládá kvalifikované, podrobné a logicky lehce pochopitelné námitky.

[23] Uvedené je třeba bohužel konstatovat i ohledně napadeného rozsudku krajského soudu. S ohledem na závěry shora uvedené měl rozhodnutí odvolacího orgánu II. zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., neboť v důsledku vad posudku neměl odvolacím orgánem zjištěný skutkový stav (rozsah úkonů) oporu ve spisu a dále bylo rozhodnutí nepřezkoumatelné z důvodu nedostatku důvodů rozhodnutí, když se odvolací orgán nevypořádal s námitkami stěžovatele uvedenými v odvolání. Ten však nepřezkoumatelné rozhodnutí odvolacího orgánu přezkoumal, čímž sám zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[24] Nadto je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný i sám o sobě. Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit, ve správním soudnictví s odkazem na § 54 odst. 2 s. ř. s. (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu



pokračování

ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleží Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu či náleží Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[25] Z uvedené ustálené judikatury Ústavního soudu vyšel při svém rozhodování i Nejvyšší správní soud, a to například v rozhodnutích ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, nebo ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 – 93. Rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, pak k uvedené judikatuře shrnuje: *„Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.“*

[26] Po prostudování napadeného rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že se krajský soud nevypořádal zejména s námitkami, a) že jsou rozhodnutí vydána na základě neúplně zjištěného stavu a v rozporu s odbornými lékařskými nálezy, b) při rozhodování došlo k porušení § 9 odst. 4 a 5 zákona o sociální péči a § 1 odst. 2 vyhlášky k zákonu o sociálních službách, c) v rozhodnutí správních orgánů chybí odůvodnění podle § 68 odst. 3, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí, d) je rozpor mezi posudky vydanými v krátkém odstupu mezi sebou, e) námitky proti nestandardnímu průběhu vyšetření posudkovou komisí MPSV. K těmto uvedeným námitkám se krajský soud nijak blíže nevyjádřil, nijak je argumentačně nepodpořil ani nevyvrátil. Dle § 75 odst. 2 s. ř. s. při tom platí, že: *„Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.“*, a tedy žalobní námitky by pro soudní přezkum měly být základním podkladem. Přesto není dán důvod vrátit věc pouze krajskému soudu. Vady rozhodnutí odvolacího orgánu II. byly natolik závažné, že neumožňují ani částečnou přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Bylo by tak zcela nadbytečné vracet věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu by musel rozhodnutí odvolacího orgánu II. zrušit, aniž by se uvedenými námitkami mohl zabývat.

[27] Námitky uplatněné v doplnění kasační stížnosti ze dne 11. 7. 2014 je třeba považovat v části a) a c) za stručné shrnutí argumentace obsažené již v kasační stížnosti a v části b) za nepřípustné. Je zde namítána nepřípustnost rozhodování o stupni závislosti na dosažení zletilosti, pokud nedošlo ke změně zdravotního stavu, a plošnost opatření, které údajně postihlo více jak 90% stejně postižených posuzovaných osob. Tyto námitky nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, ač tak učiněno být mohlo, a jsou proto

nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Navíc není zřejmé, jak tyto námitky souvisí s přezkoumávanými rozhodnutími, která nebyla vázána na dosažení zletilosti stěžovatele, jsou zcela obecné a neurčité a odkazují se nikoliv na zákon, ale na blíže neurčené zásady sociální politiky.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na výše uvedené zdejší soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu ve výrocích II. a III. dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s., věc však tomuto soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Věc tak byla vrácena přímo žalovanému k dalšímu řízení, za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. Již před krajským soudem totiž byly důvody ke zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu II.

[29] V dalším řízení je žalovaný vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Bude tak zejména povinen nechat znovu řádně posoudit stupeň závislosti stěžovatele, a to s přihlédnutím k příslušným ustanovením právních předpisů, dalším podkladům rozhodnutí a zejména k námitkám stěžovatele obsaženým v odvolání.

[30] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[31] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Tímto pohledem byl úspěch ve věci shodný. Stěžovatel byl neúspěšný, pokud jde o kasační stížnost proti výroku I. rozsudku, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí odvolacího orgánu I. Stěžovatel pak byl úspěšný ohledně zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu II. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navíc ze spisu není zřejmé, že by kterémukoliv účastníkovi jakékoliv zvláštní náklady související s řízením o žalobě a o kasační stížnosti vznikly.

[32] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatele, JUDr. Milan Ostřížek, advokát, provedl v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, a to úkon právní služby první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení [dle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Nejvyšší správní soud neuznal jako úkon právní služby doplnění kasační stížnosti. Smyslem povinného zastoupení advokátem před Nejvyšším správním soudem je to, aby se stěžovateli dostalo kvalifikovaného právního zastoupení. Stěžovatel, zastoupený

pokračování

opatrovnicí, podal sám velmi kvalitní stížnost. Za této situace měl ustanovený zástupce zvážit, zda má smysl její doplnění. Nepochybně to bylo možné, zejména poukázáním na ustanovení právních předpisů, která jsou pro věc relevantní, poukázáním na relevantní judikaturu správních soudů přílehlající na daný případ, atd. Nic z toho však ustanovený zástupce neučinil. Jak bylo rozebráno v bodu [27], doplnění provedené ustanoveným zástupcem buď pouze velmi stručně rekapituluje kasační stížnost, nebo vznáší nepřipustné námitky. Tento úkon tak žádným způsobem nepřispěl k ochraně práv stěžovatele. Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 1 000 Kč [§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 1 300 Kč. Ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). K nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě platné ke dni ukončení řízení o kasační stížnosti, tj. ve výši 273 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí 1 573 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne 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 16. dubna 2015

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu