



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Ing. I. K.**, zastoupená Mgr. Ing. Ivanem Soudkem, advokátem se sídlem Bělehradská 1909/34, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2017, č. j. MPSV-2017/55879-911, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2020, č. j. 4 Ad 19/2017 - 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví změnil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) ze dne 15. 8. 2016, č. j. 37566/2016/AAK, tak, že ve věci oprávněného Ing. A. P., zemřelého dne 3. 5. 2015, zvýšil příspěvek na péči z částky 4000 Kč měsíčně na částku 8000 Kč měsíčně od února 2015 do dne úmrtí oprávněného. Nárok na příspěvek na péči poté přešel podle § 16 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, na žalobkyni jako právní nástupkyni.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Námitky uplatněné žalobkyní až při jednání označil soud za opožděné. Žalobkyně ve lhůtě pro podání žaloby neuvedla žalobní body, na jejichž základě by mohl soud přezkoumat skutková zjištění žalovaného o schopnosti posuzované osoby zvládat životní potřeby.

Jediný včas uplatněný žalobní bod, na jehož základě městský soud rozhodnutí žalovaného přezkoumal, byla tvrzená nezákonnost § 2 odst. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb., k provedení zákona o sociálních službách, a jeho neaplikovatelnost z důvodu zhoršení zdravotního stavu oprávněného. Městský soud vysvětlil, že tento žalobní bod se zčásti míjí s důvody rozhodnutí, neboť rozhodnutí žalovaného nevycházelo z úvahy o nedostatečné době neschopnosti posuzované osoby v oblasti orientace a komunikace, nýbrž z prokázání těchto schopností během sociálního šetření a z lékařské zprávy z interního oddělení nemocnice. Obecné tvrzení v žalobě o nesouladu s dobrými mravy označil městský soud za proklamativní. Pokud žalobkyně nesouhlasila s napadeným rozhodnutím, měla možnost uplatnit své námitky v řádných žalobních bodech s cíleným popřením skutkových závěrů žalovaného, tak však neučinila.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Uvedla, že správním orgánům od počátku vytýkala vady jejich postupu, a to v odvolání, ve stanovisku k podkladům pro rozhodnutí úřadu práce i ve vyjádření k podkladům pro rozhodnutí žalovaného. Předpokládala pak, že městský soud bude správní spis stejně číst a nechtěla jej proto obtěžovat kopírováním těchto výtek do žaloby a nutit k porovnání se zněním ve správním řízení. Proto odkázala na správní spis, což podle soudního řádu správního není zakázáno, ačkoliv to městský soud nesprávně dovodil. Některá žalobní tvrzení uplatnila až při jednání soudu proto, že žalovaný se jednotlivými aktivitami, které jsou zákonným předpokladem pro určení neschopnosti zajistit jednotlivé životní potřeby posuzovaného, zabýval až ve vyjádření k žalobě. Dále stěžovatelka městskému soudu v obecné rovině vytkla nesprávný výklad právních předpisů. Při soudním přezkumu napadeného rozhodnutí mělo být postaveno najisto, zda lékařské zprávy musejí prokazovat neschopnost zajištění životní potřeby; zda osoba, která se umí jen podepsat, je schopna sama napsat celou zprávu; zda ten, kdo telefonuje, je automaticky schopen komunikovat samostatně a zda komunikující osoba je osobou schopnou komunikace bez pomoci.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na stanovisku, že zdravotní stav posuzovaného byl zhodnocen přesvědčivě, objektivně a úplně.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Námitky v kasační stížnosti, podle nichž mělo být u městského soudu postaveno najisto, zda lékařské zprávy musejí prokazovat neschopnost zajištění životní potřeby, zda osoba, která se umí jen podepsat, je schopna sama napsat celou zprávu, zda ten, kdo telefonuje, je automaticky schopen komunikovat samostatně a zda komunikující osoba je osobou schopnou komunikace bez pomoci, stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohla. Tato tvrzení představují nepřipustné právní

pokračování

novoty ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož se jedná o důvody kasační stížnosti, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ačkoliv tak učinit mohla.

[8] Jádrem kasační stížnosti se soustředí na polemiku s názorem městského soudu na kvalitu její včas uplatněné žalobní argumentace. Stěžovatelka je přesvědčena, že městský soud byl povinen přezkoumat obsah celého správního spisu, a proto nemusela v žalobě opětovně tvrdit stejné skutečnosti jako v odvolání.

[9] Nejvyšší správní soud postup městského soudu schvaluje, je ostatně v souladu s judikaturou rozšířeného senátu, na kterou městský soud správně odkazuje. Jiný postup by byl v rozporu se základními zásadami řízení před správními soudy.

[10] Obdobnou procesní situaci se zabýval Nejvyšší správní soud i v nedávném rozsudku ze dne 10. 2. 2021, č. j. 10 Ads 393/2020 - 44. Uvedl v něm, že podle závěrů rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, se nelze obecně odvolávat na obsah podání ve správním řízení. Přesvědčení stěžovatelky, že v žalobě mohla odkázat na odvolání či na celý správní spis, se nezakládá na pravdě. S odvoláním se vypořádal žalovaný. Žaloba napadá rozhodnutí žalovaného, nikoliv rozhodnutí úřadu práce, proti němuž směřovalo odvolání. Proto se stěžovatelka mylí, pokud se domnívala, že ji snad městský soud nutil slovo od slova přepsat obsah odvolání do žaloby. Ani s tím by totiž nepochodila. Stěžovatelka měla v žalobě srozumitelně a konkrétně vysvětlit, v čem je rozhodnutí žalovaného nesprávné, s jakými odvolacími argumenty se žalovaný nevypořádal, jaké konkrétní důkazy vyhodnotil nesprávně a proč, kterou část odvolání opominul atd. Nelze tedy jen obecně odkázat na odvolání, to by bylo možné např. proto, aby žalobce ukázal, že které konkrétní části odvolání se žalovaný opominul vyjádřit.

[11] Dovozuje-li stěžovatelka, že správní soudy mají povinnost i bez řádně uplatněné žalobní námitky automaticky přezkoumat celé napadené rozhodnutí i správní spis, pak takový závěr nevyplývá ze žádného ustanovení soudního řádu správního. Naopak z § 75 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že soud přezkoumá napadené rozhodnutí žalovaného v rámci žalobních bodů (zvýraznění provedl Nejvyšší správní soud). Žalobní bod je podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednou z povinných náležitostí žaloby. Ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. je projevem koncentrační zásady a plyne z něj možnost uplatnění žalobních bodů pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Byla to tedy stěžovatelka, jejímž úkolem bylo ve lhůtě pro podání žaloby sdělit soudu veškeré výhrady směřující proti napadenému rozhodnutí. Této povinnosti mohla dostát tím spíše, že byla již od správního řízení zastoupena advokátem.

[12] Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že stejně jako nelze při podání žaloby bezesbytku vycházet z textu odvolání, není ani možné akceptovat kasační stížnost vycházející pouze ze znění žaloby – kasační stížnost by měla být polemikou nikoliv se závěry žalovaného v odvolacím rozhodnutí, ale s právními názory soudu, jehož rozhodnutí má Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti přezkoumávat.

[13] Městský soud tedy postupoval správně, pokud se blíže nezabýval obecným odkazem stěžovatelky na celý obsah odvolání, případně na správní spis. Současně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že to byla právě úroveň žaloby stěžovatelky, která předurčila

rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí ze strany městského soudu. Jak v jiném rozhodnutí uvedl rozšířený senát, čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty, konkretizoval obecná žalobní tvrzení či vybíral ze spisu ty skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by naopak funkci žalobcova advokáta (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[14] Měl-li by snad Nejvyšší správní soud akceptovat závěry stěžovatelky, postačilo by, pokud by v žalobě řekla, že se jí na rozhodnutí žalovaného vůbec „nic“ nelíbí a jsou tu „nějaké“ důvody pro jeho zrušení, a tyto důvody nechť si soud dohledá ve správním spisu. Jistě si lze teoreticky představit i správní soudnictví, kde soud libovolně – nad rámec konkrétních žalobních tvrzení - dohledává důvody nezákonnosti správního rozhodnutí. To však není případ správního soudnictví v českém právním řádu [viz § 75 odst. 2 věta první s. ř. s., k ústavnosti této normy srov. náleze ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15].

[15] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není řízením nalézacím. Jedná se o řízení přezkumné, kterému předcházelo správní řízení před správním orgánem, často (jako je tomu i v nynější věci) ve dvou stupních. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy není pokračováním správního řízení. Jde o originární soudní přezkum správního rozhodnutí, v němž žalobce musí vymezit důvody, proč je rozhodnutí žalovaného správního orgánu nezákonné. Pokud by judikatura akceptovala pouhý odkaz na procesní úkony ve správním řízení, učinila by ze soudního řízení jen pokračování řízení správního. Tím by však byla narušena koncepce správního soudnictví, jak ji vymezuje soudní řád správní.

[16] Pokud jde o kasační námitku spočívající v tvrzení o nesprávném použití právních předpisů městským soudem, i tu stěžovatelka formulovala natolik obecně, že neumožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat tu část rozsudku městského soudu, v níž hodnotil námitku týkající se § 2 odst. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb.

[17] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že neshledal důvod hledět na kasační stížnost stěžovatelky jako na podání trpící vadami, které by byl povinen odstraňovat podle § 109 odst. 1 s. ř. s. Toto ustanovení slouží soudu k tomu, aby zajistil doplnění kasačních důvodů u těch kasačních stížností, které jsou podány jako blanketní, tj. neobsahují vůbec žádnou argumentaci (ani pokus o ni). Postup podle § 109 odst. 1 s. ř. s. ale není určen k tomu, aby soud pedagogicky vedl právního profesionála zastupujícího v řízení o kasační stížnosti, upozorňoval ho na smysl kasační stížnosti (který je zřejmý ze zákona) a nabádal ho k vylepšení jeho argumentačních dovedností (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, pokud neshledal důvody pro jeho nařízení.

pokračování

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. Podle odst. 1, „*nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů*“. Podle odst. 2 však „*ustanovení odstavce 1 neplatí, mělo-li by být právo přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče*“. Projednávaná věc je věcí sociální péče, neboť předmětem sporu je výše příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách, proto žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, ačkoli byla procesně zcela úspěšná. Toto právo nemá ani procesně neúspěšná stěžovatelka.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. února 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu