

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Mgr. J. V.**, zast. JUDr. Mariánem Gabzdilem, advokátem, se sídlem Dejvická 15, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2011, č. j. 1 Ad 83/2010 – 17,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Magistrát hlavního města Prahy, odbor sociální péče a zdravotnictví, rozhodnutím ze dne 22. 11. 2010, č. j. MHMP 791102/10, zamítl odvolání žalobce (dále také „stěžovatel“) proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6 ze dne 30. 8. 2010, č. j. 17303/2010/AAF, kterým nebyl stěžovateli podle § 7 a § 21 odst. 3 a § 118 zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách (dále jen „ZSS“) přiznán příspěvek na péči. Toto pro žalobce nepříznivé rozhodnutí správní orgán I. stupně zdůvodnil tím, že žalobce nesplnil povinnost dle § 21 odst. 1 písm. a) ZSS podrobit se sociálnímu šetření, ačkoli byl upozorněn, že v důsledku nesplnění této povinnosti nemůže být příspěvek na péči přiznán.

Odvolací správní orgán konstatoval, že pro svůj postoj (odmítnutí) provedení sociálního šetření žalobce uplatnil „eticko-náboženská“ hlediska, totiž že jako český muslim je nucen odmítnout provedení sociálního šetření, protože toto hledisko nelze spojit se sekulárními aspekty projevu jeho víry. Namísto sociálního šetření nabídl výsledky lékařského šetření, provedeného pro účely řízení o nárok na invalidní důchod. To ovšem nebylo správním orgánem v odvolacím řízení akceptováno s prostým zdůvodněním, že posouzení zdravotního stavu žalobce pro účely jiného dávkového systému nelze zohlednit při hodnocení nároku na příspěvek na péči (tedy jiného nároku).

Důvod odmítavého postoje žalobce k provedení sociálního šetření, spočívající v odvolání se na lidskoprávní aspekty, související z limity jeho víry, zmínil ve svém rozhodnutí ze dne 30. 8. 2010 také správní orgán prvého stupně. S těmito námitkami se vypořádal odkazem na prioritu norem ZSS s tím, že žalobcem zmíněné důvody a jejich interpretace ve smyslu Listiny základních práv a svobod nemůže vzít úvahu, a to s ohledem na ust. § 25 ZSS a § 9 a přílohu č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení ZSS. Při sociálním šetření se zjišťuje schopnost žadatele samostatně žít v přirozeném prostředí z hlediska úkonů soběstačnosti a tím ustanovení Listiny nijak dotčena nejsou.

Proti odvolacímu rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy podal žalobce správní žalobu, ve které poukázal na svůj vážný zdravotní stav, zjištěný odpovídajícími vyšetřeními a konstatovaný lékařskými zprávami (dg. myastenie gratis, těžká porucha neuromuskulárního přenosu, stav po operaci plicního tumoru s exstirpací a po radio – onkologické léčbě). Byla mu přiznána /plná/ invalidita III. stupně. Rovněž není fyzicky soběstačný a podle § 8 ZSS a vyhlášky č. 505/2006 Sb. je závislý na pomoci jiné osoby ve 2. stupni takové závislosti. Přesto mu nebyl přiznán příspěvek na péči se zdůvodněním, že se nepodrobil sociálnímu šetření, přestože to zdůvodnil obsáhlým rozborem závažných eticko – náboženských důvodů jako český muslim /zčásti etnický Arab/, a podrobení se proceduře jej staví, s ohledem na jeho víru, do rozporu s vlastním svědomím. Dále v žalobě podrobněji uvedl ta ustanovení Listiny, jimiž odůvodňuje právo požadované vyšetření odmítnout a namítá, že ustanovení zákona (ZSS) se dostává do rozporu s citovanými články Listiny. Postoj správních orgánů, které bez ohledu na jeho náboženské důvody staví své rozhodnutí na prioritě zákona (§ 21 ZSS) definuje jako projev diskriminace z důvodu víry a náboženského přesvědčení.

Městský soud v Praze (dále také městský soud) ve věci rozhodl bez jednání rozsudkem ze dne 5. 5. 2011, č. j. 1 Ad 83/2010 - 17 tak, že žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku shora uvedené eticko – náboženské důvody stěžovatele uvedl, zmínil jejich uplatnění také v průběhu řízení před správními orgány a vypořádal se s nimi konstatováním, že postup podle zákona není v rozporu s ustanoveními Listiny, neboť sociálním šetřením by žalobci nebylo bráněno ve svobodném projevu víry a ani by nebyla narušena nedotknutelnost jeho obydlí. Městský soud žalobě nevyhověl s odkazem na to, že podle § 25 odst. 3 ZSS vychází správní orgán ze zdravotního stavu posuzované osoby, nicméně oprávněná osoba je povinna podle § 21 odst. 1 písm. a) ZSS se podrobit sociálnímu šetření. Pokud to stěžovatel odmítl, rozhodl správní orgán prvního stupně správně, jestliže žalobci příspěvek na péči nepřiznal.

Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel včas kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), neboť podle něj soud nesprávně vyhodnotil nesoulad užitých ustanovení zákona (ZSS) s citovanými články Listiny základních práv a svobod. Vytkl soudu, že pouze konstatuje soulad norem zákona a Listiny, avšak pro takový názor neuvádí žádný argument. Zdůrazňuje, že při jeho zdravotním stavu musí některé projevy víry upravit dle svých fyzických možností a tím vyvstává zvláštní význam nedotknutelnosti některých míst bytu. Souhlasem s jejich porušením by se dostal do rozporu s vlastním svědomím. Dále odkazuje na to, že ze zdravotního hlediska podmínky pro přiznání příspěvku splňuje.

V doplnění kasační stížnosti žalobce přehodnotil původně odmítavý postoj k provedení sociálního šetření v závislosti na limitech své víry. Vyjádřil názor, že svým dřívějším procesním postupem se *[d]ostal fakticky do logicky nemožné a vnitřně rozporné pozice stěžovatele na sebe sama.* Uvedl také, že chápe výsledek správního řízení jako předurčený odmítnutím provedení sociálního šetření. Proto také dnes již nic nenamítá proti vykonání sociálního šetření ve smyslu příslušných ustanovení ZSS. Pro úplnější informaci doplnil, že dle jeho názoru [*n]ezanedbatelný podíl na dnešním skutečném stavu věci má i postup pracovníků Městské části Prahy 6,* kteří vyhledávali zvláštní důvody tvrzené nemožnosti vstoupit do domu namísto uskutečnění pozdější opakované návštěvy stěžovatelova bytu. Ze změny stanoviska dovozuje návrh, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc byla soudu vrácena, respektive byla Městské části Praha 6 dána možnost znovu ve věci rozhodnout tak, že by žádost o příspěvek na péči nebyla jen z formálních důvodů odmítnuta a odepřena.

Kasační stížnost byla k vyjádření doručena žalovanému dne 8. 6. 2011. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od důvodů kasační stížnosti odchýlit. Kasační stížnost neshledal důvodnou.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že ve zkoumaném případě správní orgány nevyhověly stěžovatelově žádosti o příspěvek na péči z důvodu nesplnění zákonné podmínky § 21 odst. 1, písm. a) ZSS, aniž by zpochybňovaly jeho zdravotní stav, zjištěný lékařským vyšetřením. Zjevně provedení sociálního šetření považují za nevyhnutelnou podmínku přiznání příspěvku na péči. Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani to, že stěžovatel napadl v každé fázi řízení vydaná rozhodnutí jen poukazem na eticko – náboženské důvody, pro které nemohl s provedením sociálního šetření v jeho bytě souhlasit a postup správních orgánů označil za diskriminační ve vztahu k jeho náboženskému přesvědčení. S argumentací správních orgánů se v zásadě ztotožnil i městský soud v napadeném rozsudku.

V kasační stížnosti však žalobce svůj postoj vysvětlil (v zásadě jako nedorozumění a důsledek vlastní [*v]nitřně rozporné pozice*) a jeho kategorické odmítnutí sociálního šetření tak významně relativizoval. V této fázi řízení poprvé uvedl novotu, totiž nesprávný postup

pracovnic sociálního odboru Městské části Prahy 6 (správního orgánu prvního stupně), spočívající ve vyhledávání zvláštních důvodů údajné nemožnosti vstoupit do jeho bytu.

Jinými slovy, správní orgány nevyhověly stěžovateli odkazem na primární význam jednoduchého práva [zde § 21 odst. 1 písm. a) ZSS], jehož dopad na svobodu náboženského vyznání vyloučily. Stěžovatel naopak zásadně odmítal aplikaci jednoduchého práva právě odkazem na principy svobody náboženského vyznání podle čl. 15 Listiny základních práv a svobod, případně i jiných ustanovení lidsko-právní povahy. Tento důvod posléze relativizoval, jeho naléhavost vysvětlil a zmírnil a naopak se dovolával skutečnosti, kterou v předcházejících fázích řízení neuvedl (jednání pracovnic správního orgánu prvního stupně).

Nutno připustit, že městský soud se původní argumentací žalobce zabýval, byť poměrně stručně a implicitně odkazem na argumentaci správních orgánů. Konstatoval nicméně jednoznačně, že žalobce nemá ve výhradě o svobodě náboženského vyznání a ochraně obydlí pravdu. Překonání kategorických postojů [na jedné straně závěru správních orgánů nepřiznat příspěvek na péči jen proto, že žadatel neumožnil provedení sociálního šetření v jeho bytě /§ 21 odst. 1 písm. a) ZSS/, na straně druhé žalobcova výhrada eticko-náboženské povahy] se jistě neobejde bez porovnání důvodů z hlediska jejich materiálního obsahu, nejen formálním odkazem na zákonný text.

Specifikace důvodu kasační stížnosti, vyjasňující její podstatu spíš jako důsledek nedorozumění, akcentuje význam sociálního šetření jako účelného (nepochybně prospěšného i pro žalobce) nástroje pro soustředění podmínek zodpovědného, kompetentního a právně přiléhavého řešení žádosti stěžovatele o přiznání příspěvku na péči. Sám žalobce přiznává, že pro sociální šetření nevytvářejí namítané eticko-náboženské důvody nepřekonatelnou překážku, nehledě na to, že ke střetu zákona (ZSS) a uváděných principů nemusí dojít ani v případě konkrétních specifických podmínek – například potřeby zachovat diskrétnost místa provádění náboženského obřadu v určitém místě bytu právě s ohledem na zdravotní limity stěžovatele. Nic nenasvědčuje tomu, že by při sociálním šetření v bytě žalobce takové ohledy nebylo možné brát, chovat se zdrženlivě a citlivě, a to tím spíš, že samo šetření a vůbec celá problematika sociální péče je na ohleduplnosti a vnímavosti orgánů státu založena. Po vysvětlení relevantních pohnutek a jejich podstaty je proto možné dokazování a také argumentaci správních orgánů i soudu v napadeném rozsudku považovat za přiměřené a dostatečné.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl zásadní argumentaci k problematice chápání základních práv, jejich respektování orgány státu a zároveň povinnost (právo a jeho limity, opřené o zákon a normy ústavního pořádku) státu plnit zákonem uložené úkoly, obsaženou zejména v judikatuře Ústavního soudu. Tak například v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 482/02, ze dne 8. 4. 2004 Ústavní soud připomíná povinnost šetřit podstatu a smysl práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) s imperativem zákazu případného omezení ... práva ve větší než přiměřené míře. Taktéž ve věci sp. zn. I ÚS 1849/08, Ústavní soud zdůrazňuje, že materiální pojetí právního státu znamená, že orgány veřejné moci jsou povinny se pohybovat nejen z hlediska formálního v hranicích svých pravomocí a kompetencí stanovených ústavním pořádkem (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), ale že výkon těchto pravomocí musí být také po obsahové (materiální) stránce v souladu se

základními principy, vyjádřenými v ustanoveních ústavního pořádku. Orgán veřejné moci proto vykonává určitou pravomoc a kompetenci ultra vires také tehdy, pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy, narušuje-li svým, byť o zákon se opírajícím postupem, základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel.

O takový případ se v posuzovaném sporu rozhodně nejedná. Opravdu není v posuzovaném případě jasné, čím by citlivé provedení sociálního šetření (právě jen k ověření míry schopnosti žadatele samostatně žít v přirozeném prostředí z hlediska úkonů soběstačnosti) mohlo kolidovat se svobodou náboženského vyznání [čl. 15 a čl. 16 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 2, 3 zákona č. 3/2002 Sb. v platném znění o církvích a náboženských společnostech. [*S]voboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena. Každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu. Každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání. Nikdo nesmí být omezen na svých právech proto, že se hlásí k církvi a náboženské společnosti, že se účastní její činnosti nebo že ji podporuje, anebo je bez vyznání].* Žádná z uvedených kautel nemusí být účelným a citlivým úředním úkonem ohrožena. Žádná z nich není snahou zákona soustředit významné podklady (také ve prospěch žadatele) vůbec dotčena. Orgán veřejné moci (Magistrát hlavního města Prahy) jistě nejedná „ultra vires“, jestliže zamýšleným úkonem, tedy provedením sociálního šetření, sleduje jediný legitimní cíl, totiž ověření způsobilosti žalobce žít v přirozeném prostředí z hlediska úkonů soběstačnosti a využívá k tomu účelně a zdrženlivě zákonem předvídaný postup. Jde přitom o postup přijatelný i pro žalobce, jak vyplývá ze specifikace jeho ústavní stížnosti, a nejpříměji směřující k dosažení zákonem stanoveného účelu.

Zákon o sociálních službách, vycházející z principů ústavního pořádku státu a limitů úpravy základních práv a svobod jedince demokratické společnosti (hledisko nadstátní), není s uvedenými principy v kolizi. Z žádného ustanovení tohoto zákona nevyplývá riziko, že by při jeho užití musela být dotčena žalobcova ústavně garantovaná práva. Proces konkrétního šetření v dané věci se v negativním smyslu nedotýká svobody vyznání ani ochrany osoby a jejího soukromí [čl. 7 odst. 1/ Listiny *[N]edotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem],* případně lidské důstojnosti *(*čl. 10 odst. 1 Listiny *[K]aždý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno)* nebo ochrany obydlí (čl. 12 odst. 1 Listiny *[O]bydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí)* a zákonná úprava [§ 21 odst. 1 písm. a) ZSS] nevybočuje ani z hranic výjimek dle čl. 4 odst. 1, 3, 4 Listiny základních práv a svobod. Jedná se o povinnost, uloženou zákonem, platnou pro všechny žadatele o sociální pomoc stejně, podstata chráněného práva je respektována, případně není vůbec ani dotčena, a úkon směřuje k jedinému zákonem stanovenému účelu. Navíc vytváří podmínky pro naplnění principů reálným obsahem a dotváří tak jejich materiální hodnotu. Záleží jistě také na faktickém provedení úředního úkonu, ovšem to není možné posuzovat předem.

Jistě lze souhlasit s tím, že nynější stěžovatelovo vyhodnocení potřeby sociálního šetření a vlivu na eticko-náboženské limity jeho víry umožní orgánům sociální péče

hodnotit ve vzájemné souvislosti relevantní zdravotní a sociální hlediska a o jeho žádosti znovu rozhodnout právě tak, aby byla naplněna zákonná i lidskoprávní kriteria postavení jedince a ochrany jeho práv v demokratické společnosti. Nemůže se tak ovšem stát v tomto řízení, ve kterém správní orgány i soud postupovaly v souladu s uvedenými principy. Změna postoje žalobce k provedení sociálního šetření má nepochybně příznivý potenciál, avšak teprve pro případ budoucího šetření podmínek přiznání příspěvku na péči dle § 7 zákona č. 108/2006 Sb. v platném znění o sociálních službách.

Novotami, které stěžovatel uplatnil až poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, se Nejvyšší správní soud zabývat nemůže. K takovým skutečnostem nepřihlíží - § 109 odst. 4 s. ř. s. V tomto směru platí ustálená judikatura Nejvyššího správního i Ústavního soudu. Například v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 – 49, *[U]stanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. (oproti nepřípustnosti důvodů kasační stížnosti dle § 104 odst. 4 s. ř. s.) brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží.* Přesvědčivě je formulováno zdůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2008 ve věci sp. zn. III. ÚS 1420/07, *[U]stanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. překáží tomu, aby (případně) způsobilý důvod, řádně uplatněný, byl v kasační stížnosti „rozšiřován" o „skutečnosti" dříve neuvedené, resp. aby byl na těchto novotách dodatečně založen. Je rovněž nutné rozlišovat, že nepřihlédnutí k novým „skutečnostem" dle § 109 odst. 4 s. ř. s. se promítá pouze do věcného posouzení, nikoli však do procesního posouzení kasační stížnosti jako nepřípustné.*

Při rozhodování o kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud vázán jejím rozsahem (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody [§ 109 odst. 3) s. ř. s.]. Stěžovatel uvedl pochopitelnou, nikoli však opodstatněnou námitku, která by mohla zpochybnit správnost napadeného rozhodnutí. V takovém případě Nejvyšší správní soud uzavírá konstatováním, že kasační stížnost není důvodná. Procesním následkem podle § 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s. je zamítnutí kasační stížnosti.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 2 a § 120 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný a právo na náhradu nákladů mu nepřísluší, správnímu orgánu v tomto typu řízení takové právo nepřísluší bez ohledu na zásadu úspěchu v řízení.

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

V Brně dne 23. listopadu 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu