

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaje) a Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti stěžovatelky **nezletilé K. W.**, zastoupené zákonnou zástupkyní matkou, právně zastoupenou Mgr. Michalem Varmužou, advokátem, sídlem Kozinova 21/2, Šumperk, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. června 2016 č. j. 22 A 49/2013-121, spolu s návrhem na náhradu nákladů řízení, za účasti **Krajského soudu v Brně**, jako účastníka řízení, a **Ministerstva práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 16. června 2016 č. j. 22 A 49/2013-121 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. června 2016 č. j. 22 A 49/2013-121 se ruší.

III. Návrh, aby bylo Krajskému soudu v Brně uloženo uhradit náklady řízení stěžovatelky, se odmítá.

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí Krajského soudu v Brně (dále také „krajský soud“), neboť má za to, že jím došlo k porušení jejího ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí, vyžádaného soudního spisu vedeného krajským soudem pod sp. zn. 22 A 49/2013 a vyžádaných správních spisů – Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Brně (dále také „úřad práce“) ve věci žádosti o příspěvek na péči č. j. 34723/2007/BBA a vedlejšího účastníka řízení sp. zn. SZ/1496/2012/9S-JMK se podává, že nezletilá stěžovatelka je osobou trpící vrozeným závažným nervosvalovým onemocněním – spinální muskulární atrofíí II. typu, které spočívá v postupném přerušení nervových spojení mezi míchou a jednotlivými svazky svalových vláken, kdy postižená osoba od narození ztrácí svalovou sílu, jednotlivé svaly přestávají

postupně fungovat a fungující svaly vykazují pouze zlomek svalové síly zdravé osoby. Stěžovatelka je upoutána od dětství na invalidní vozík a vyžaduje stálou péči jiné osoby.

3. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“), umožňuje přiznat osobám závislým na péči druhých měsíční příspěvek odstupňovaný podle míry závislosti (I. až IV. stupeň). Stupeň závislosti takové osoby je určen na základě její schopnosti zvládat deset základních životních potřeb (§ 9 zákona o sociálních službách), přičemž potřeba péče o domácnost se u nezletilých nehodnotí. Kritéria základních životních potřeb upravuje příloha 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“).

4. Stěžovatelka byla v roce 2012, kdy požádala o změnu výše přiznaného příspěvku, považována za závislou ve stupni III (těžká závislost). Podstatou sporu v napadeném rozsudku i v předcházejícím správním řízení bylo zvládnání či nezvládnání základních životních potřeb komunikace [§ 9 odst. 1 písm. b) zákona o sociálních službách] a orientace [§ 9 odst. 1 písm. c) zákona o sociálních službách]. Stěžovatelčina matka, jakožto její zástupkyně ve správním řízení, prezentovala názor, že tyto potřeby její dcera – stěžovatelka plně nezvládá.

5. Stěžovatelka proto podala dne 18. 1. 2012 návrh na změnu výše přiznaného příspěvku. Posouzení stupně závislosti provedl dne 12. 9. 2012 posudkový lékař se závěrem, že stěžovatelka nezvládá výkon sedmi základních životních potřeb. Úřad práce následně návrh stěžovatelky dne 1. 11. 2012 zamítl, neboť v návaznosti na lékařský posudek dospěl k závěru, že stěžovatelka je osobou závislou ve stupni III a má jí nadále být poskytován příspěvek na péči ve výši odpovídající tomuto stupni.

6. Odvolání proti tomuto rozhodnutí projednala dne 14. 3. 2013 Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise“) za přítomnosti stěžovatelky a její matky. Na základě podkladové zdravotní dokumentace a vyšetření stěžovatelky posoudila stupeň závislosti stěžovatelky opět jako stupeň III. Vedlejší účastník na základě tohoto posudku odvolání stěžovatelky zamítl dne 22. 4. 2013 a ponechal jí příspěvek v původní výši 11 000 Kč měsíčně včetně příplatku.

7. Rozhodnutí vedlejšího účastníka napadla stěžovatelka žalobou u krajského soudu, který rozsudkem ze dne 20. 4. 2014 č. j. 22 A 49/2013-51 (dále jen „původní rozsudek krajského soudu“) napadené rozhodnutí zrušil. Krajský soud vyjádřil pochybnosti o dostatečném hodnocení životní potřeby orientace stěžovatelky, která není schopna rozhlédnout se kolem sebe, resp. musí tak učinit otočením celého těla na invalidním vozíku. Ohledně životní potřeby komunikace vytkl vedlejšímu účastníkovi, že se nedostatečně vypořádal s kritériem používání běžných komunikačních prostředků.

8. Původní rozsudek krajského soudu napadl vedlejší účastník kasační stížností, současně však opětovně prozkoumal odvolání stěžovatelky novým jednáním posudkové komise. Posudková komise v novém složení, opět za přítomnosti stěžovatelky a její matky, posoudila dne 5. 9. 2014 stěžovatelku jako neschopnou samostatné komunikace přiměřené jejímu věku. To mělo za následek, že stěžovatelka byla nově hodnocena jako osoba závislá na péči ve stupni IV (úplná závislost). Novým rozhodnutím ze dne 24. 9. 2014 tak zvýšil vedlejší účastník stěžovatelce příspěvek o 3 000 Kč měsíčně. Závěr vedlejšího účastníka je založen na zjištění, že došlo k progresi postižení

stěžovatelky a k rozšíření komunikačních prostředků u stěžovatelčiných vrstevníků (mobilní telefon, počítač), které již stěžovatelka nezvládá přiměřeně věku. Ohledně období od 1. 1. 2012 do 31. 8. 2014 vedlejší účastník dospěl k závěru, že v této době stěžovatelka životní potřebu komunikace zvládala úměrně svému věku a tato životní potřeba jí tak v této době byla zachována.

9. Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti vedlejšího účastníka rozsudkem ze dne 23. 4. 2015 č. j. 3 Ads 69/2014-50 tak, že původní, stěžovatelce příznivý rozsudek krajského soudu zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a zavázal jej svým právním názorem.

10. Jestliže krajský soud ve svém původním rozsudku své pochybnosti o schopnosti orientace odůvodnil neschopností stěžovatelky rozhlédnout se kolem sebe, resp. nutností učinit tak pouze při otočení celého těla na invalidním vozíku, pak tuto ryze fyzickou schopnost nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu ztotožnit se schopností orientace, ale naopak je nezbytné ji podřadit k životní potřebě mobility. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je schopností orientace ve smyslu přílohy 1 písm. b) vyhlášky třeba rozumět orientaci v situacích pomocí smyslů – zraku a sluchu – s dostatečnou duševní kompetencí reakcí na nastalé situace. Tyto schopnosti byly u stěžovatelky shledány jako zachované, resp. v důsledku postižení stěžovatelky nebyla diagnostikována závažná porucha smyslových funkcí, která by bránila poznávání a rozeznávání zrakem a sluchem (str. 7 rozsudku Nejvyššího správního soudu).

11. Ohledně schopnosti komunikace Nejvyšší správní soud shledal, že u stěžovatelky se vzhledem k jejímu věku a stupni jejího vzdělání schopnost budoucí komunikace v době rozhodování ministerstva (v letech 2012-2013, kdy bylo stěžovatelce 7, resp. 8 let) teprve formovala, to vše při nikým nezpochybněném zjištění posudkové komise, že nebylo dokumentováno postižení jejích intelektových schopností a žalobkyně byla schopna porozumět a dorozumět se mluvenou řečí. Nejvyšší správní soud dále podotkl, že stěžovatelka v době soudního přezkumu již navštěvovala základní školu, ve které dokonce nastoupila do druhé třídy, a z vyjádření zákonné zástupkyně, resp. advokáta, vyplynulo, že je intelektově na vysoké úrovni. Již tato skutečnost je dle názoru Nejvyššího správního soudu v rozporu s názorem krajského soudu, že ministerstvo nedostatečně vyhodnotilo kritéria životních potřeb orientace a komunikace. Zvládala-li totiž stěžovatelka školní docházku, při níž je nepochybně potřeba orientace a komunikace předpokladem úspěšného zvládnutí učení, nemohl se Nejvyšší správní soud ztotožnit s názorem, podle něhož by žalobkyně ve srovnání se svými vrstevníky – spolužáky téhož ročníku – zcela nezvládala uvedené životní potřeby.

12. Proti rozsudku Nejvyššího správního soudu podala stěžovatelka ústavní stížnost, která byla usnesením ze dne 15. 7. 2015 sp. zn. I. ÚS 1992/15 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) odmítnuta jako předčasná, neboť řízení dosud neskončilo.

13. Krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (sub 9 až 11), po zrušení svého předchozího rozhodnutí rozhodl napadeným rozsudkem tak, že stěžovatelčinu žalobu zamítl.

II.

Argumentace stěžovatelky

14. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti nejprve rekapituluje dosavadní průběh řízení a uvádí podrobnosti o svých zdravotních obtížích. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ohledně jejích životních potřeb orientace a komunikace označuje za absurdní, svévolné a neodpovídající účelu a smyslu právní úpravy. Tyto argumenty následně detailněji rozvádí z hlediska kritérií orientace a komunikace.

15. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by měla být potřeba orientace redukována pouze na orientovanost místem a časem a schopnost poznávat zrakem a sluchem. Uvádí, že takto koncipovaná orientace je jí v praktickém životě k ničemu, neboť podle interpretace provedené soudy jí například v běžné životní situaci u přechodu pro chodce musí stačit, že ví, že je u přechodu pro chodce a že jej má přejet na druhou stranu, a je tedy plně orientovaná co do prostoru, běžných životních situací, a je schopna v nich přiměřeně reagovat. Že takováto „orientace“ v prostoru a této běžné životní situaci je stěžovatelce u přechodu pro chodce k ničemu, je podle stěžovatelky zcela evidentní. Nemožnost rozhlédnout se a překonat sama přechod pro chodce je dle soudu pouze věcí nezvládnutí mobility, tedy jiné životní potřeby, nikoliv orientace. Skutečnost, že ke zvládnutí této běžné životní situace stěžovatelka potřebuje vždy asistenci jiné osoby je podle soudu zřejmě zcela irelevantní.

16. Ohledně potřeby komunikace stěžovatelka upozorňuje na to, že na rozdíl od dětí ve věku sedmi let není schopna např. používat mobilní telefon, který dnes dostávají děti běžně od rodičů již v první třídě základní školy, a to již proto, že jej stěžovatelka ani pořádně neudrží v ruce z důvodu slabého svalového napětí a výrazně sníženého úchopu rukou. Stejně tak stěžovatelka není schopna si sama namačkat na mobilním telefonu telefonní číslo, když trpí výrazným svalovým třesem rukou a sníženou silou prstů, což je zcela typické pro onemocnění spinální svalovou atrofií. Mobilní telefon musí stěžovatelce někdo donést, vytočit jí číslo a přidržet jí jej u ucha apod. Upadne-li jí telefon na zem, není v žádném případě schopna si jej sama podat. Stejně tak stěžovatelka není schopna si např. otevřít notebook s programem Skype a začít jej sama používat, k tomu všemu musí mít pomoc druhé osoby.

17. Krajský soud v Brně, při vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu, však v novém rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatelka může ovládat tyto komunikační prostředky prostřednictvím hlasového ovládnutí a takto může svůj handicap redukovat. Dle názoru stěžovatelky jde opět o názor svévolný, neodpovídající smyslu právní úpravy. V případě připuštění takového způsobu výkladu by bylo možno dovodit, že stěžovatelka je vlastně schopna za pomoci elektrického invalidního vozíku se přemísťovat na větší vzdálenosti, takže by vznikla i otázka, zda třeba i nezvládá potřebu mobility apod.

18. Stěžovatelka tak uzavírá, že krajský soud, jenž byl vázán rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, vyložil nepřipustně úzkým způsobem, neodpovídajícím účelu a smyslu právní úpravy, rozsah dané životní potřeby, čímž nepřipustným způsobem zasáhl do práva stěžovatelky na nároky ze systému sociálního zabezpečení. Porušil tak rovněž obecné principy spravedlnosti a řádného procesu.

19. Konečně pak stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud uložil krajskému soudu nahradit stěžovatelčiny náklady řízení. Tento návrh stěžovatelka odůvodnila tím, že je osobou nemajetnou a těžce zdravotně postiženou.

III.

Vyjádření účastníků řízení

20. Soudce zpravodaj, postupem podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejšímu účastníkovi. Současně bylo vyžádáno vyjádření Nejvyššího správního soudu, i když jeho rozhodnutí (právní názor v něm obsažený) nebylo ústavní stížností přímo napadeno, neboť bylo třeba vyjasnit, jak a na základě čeho dospěl ke svému závěru o naplnění kritéria komunikace pro ponechání stěžovatelky ve III. skupině závislosti.

21. Krajský soud ve svém vyjádření poukázal na to, že při rozhodování byl vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu vydaným v řízení o kasační stížnosti vedlejšího účastníka. V dalším řízení před krajským soudem nedošlo ke změně skutkových ani právních poměrů, a tudíž nebyl dán žádný z důvodů, které by odůvodňovaly výjimečné odchýlení se od kasačně závazného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

22. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že ani krajský soud neučinil ve svém prvním rozsudku závěr o závislosti stěžovatelky na pomoci jiné fyzické osoby ve IV. stupni, jak by snad mohlo vyplývat z ústavní stížnosti, ale že se soudy lišily pouze v názoru na nutný rozsah dokazování k této otázce. Vedlejší účastník (jak vyplývá ze samotné ústavní stížnosti) původní rozsudek krajského soudu beztak realizoval a nechal vypracovat doplňující posudek. Tím byla stěžovatelka uznána závislou ve IV. stupni, avšak s účinností až od 5. 9. 2014, tedy s velkým časovým odstupem od data vydání napadeného rozhodnutí vedlejšího účastníka, a dokonce i po delší době od vynesení původního rozsudku krajského soudu. Na závěry o zákonnosti napadeného rozhodnutí vedlejšího účastníka tak rozdíl soudů v názoru na rozsah dokazování neměly nakonec žádný vliv. Dle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že stěžovatelka pojmá ústavní stížnost spíše jako další opravný prostředek v řadě instancí, než jako prostředek ochrany základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud v řízení o této ústavní stížnosti dle svého tvrzení není účastníkem, proto nečiní závěrečný návrh ve věci, v rámci vyjádření si však dovoluje vyslovit názor, že podaná ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná a jako taková by měla být odmítnuta.

23. Vedlejší účastník možnosti zaslat své vyjádření k ústavní stížnosti nevyužil.

24. S ohledem na to, že vyjádření krajského soudu ani Nejvyššího správního soudu nepřineslo žádné nové argumenty, nepovažoval Ústavní soud za nutné zasílat tato vyjádření stěžovatelce k replice.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

25. Ústavní soud nejprve posoudil, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Ústavní stížnost byla podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, je zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejích práv poskytuje; ústavní stížnost tak je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

26. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkum ústavnosti soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo.

27. Ke stěžovatelčiným námitkám, založeným na právu na soudní ochranu, Ústavní soud předesílá, že výklad právních předpisů a sjednocování judikatury ostatních správních soudů přísluší Nejvyššímu správnímu soudu, jehož právním názorem byl krajský soud při vydání napadeného rozsudku vázán. V kontextu své dosavadní judikatury Ústavní soud, s odkazem na zásadu zdrženlivosti a princip sebeomezení, přistupuje k výkladu tzv. podústavního práva pouze tehdy, jestliže by jeho aplikace v daném konkrétním případě byla důsledkem výkladu, který by extrémně vybočil z požadavků obsažených v hlavě páté Listiny [srov. náleze ze dne 10. 10. 2002 sp. zn. III. ÚS 173/02 (N 127/28 SbNU 95)].

28. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi vyložil, za jakých podmínek má nesprávná aplikace či interpretace tzv. podústavního práva za následek porušení základních práv a svobod, což odůvodňuje jinak jeho výjimečnou ingerenci do rozhodovací činnosti obecných soudů. Jednou skupinou takových případů jsou v řízení o ústavních stížnostech případy svévolné aplikace tzv. podústavního práva obecným soudem, přičemž svévole může spočívat v extrémním nesouladu právních závěrů s vykonanými skutkovými a právními zjištěními [srov. např. náleze ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613)].

29. Z odůvodnění soudních rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. V případě, kdy jsou právní závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními, anebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývají, nutno takovéto rozhodnutí považovat za rozporné s čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i s čl. 1 Ústavy [viz např. náleze ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)].

30. V dosavadní judikatuře ve věcech ústavních stížností Ústavní soud interpretoval pojem svévole ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy [nález ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375)].

31. Po posouzení ústavní stížnosti, napadeného rozsudku, jemu předcházejících rozhodnutí, vyžádaného soudního spisu a vyžádaných správních spisů dospěl Ústavní soud k závěru, že právě tohoto typu pochybení se obecné soudy v posuzované věci zčásti dopustily, avšak s důsledkem v podobě nevyhovění žalobě stěžovatelky v plném rozsahu. Ústavní soud proto shledal, že stěžovatelčina ústavní stížnost je důvodná.

32. Ústavní soud nemohl přisvědčit tvrzení Nejvyššího správního soudu (viz sub 22), že rozhodnutí správních orgánů a správních soudů nemá nakonec žádný vliv na právní postavení stěžovatelky. Je sice pravdou, že stěžovatelka byla uznána závislou ve IV. stupni, avšak s účinností až od 5. 9. 2014. Uvedené znamená, že kdyby stěžovatelčina argumentace byla důvodná, je zde období od 18. 1. 2012 (kdy stěžovatelka podala návrh na změnu výše přiznaného příspěvku) do 5. 9. 2014 (kdy byla uznána závislou ve IV. stupni), ve kterém (dle tvrzení stěžovatelky) měla být tato uznána závislou ve IV. stupni, ale dle právního názoru správních orgánů a obecných soudů byla uznána závislou toliko ve III. stupni. Rozdílnost ve výši stanoveného příspěvku v období delším než 2 a půl roku bezpochyby zasahuje do právního postavení stěžovatelky, a tento zásah, byl-li by zde, má i ústavněprávní relevanci (čl. 30 ve spojení s čl. 32 odst. 1, 4 a 5 Listiny).

V. a)

Hodnocení životní potřeby orientace

33. Příloha 1 písm. b) vyhlášky stanovuje, že za schopnost zvládat základní životní potřebu orientace se považuje stav, kdy je osoba schopna poznávat a rozeznávat zrakem a sluchem, mít přiměřené duševní kompetence, orientovat se časem, místem a osobou, orientovat se v obvyklém prostředí a situacích, a přiměřeně v nich reagovat.

34. Stěžovatelka tvrdí, že bez pomoci jiné osoby nezvládá základní životní potřebu orientace, protože se vzhledem ke svým pohybovým omezením (zejména nemožnosti rozhlédnutí se do stran otočením hlavy) nezvládne orientovat v obvyklém prostředí a situacích, a přiměřeně v nich reagovat. Nejvyšší správní soud, z jehož závazného právního názoru vychází napadený rozsudek, naopak schopnost orientace považoval za zachovanou, neboť podle něj je schopností orientace podle přílohy 1 písm. b) vyhlášky třeba rozumět orientaci v situacích pomocí smyslů – zraku a sluchu – s dostatečnou duševní kompetencí reakce na nastalé situace.

35. Jak již bylo zdůrazněno výše, interpretace tzv. podústavního práva spadá mezi zákonem předvídané kompetence Nejvyššího správního soudu. V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud vyložil pojem orientace pro účely posouzení nároku na příspěvek

na péči jako schopnost závisající na smyslových a duševních předpokladech osoby, a nikoli na jejích předpokladech fyzických. Takový výklad neshledal Ústavní soud svévolným, ani v něm nespátřuje rozpor se smyslem a účelem zákona nebo s ústavněprávními zásadami. Takto vyloženou právní normu následně Nejvyšší správní soud již pouze aplikoval na skutková zjištění vycházející ze zdravotních posudků, proti jejichž objektivnosti ani stěžovatelka ničeho nenamítá.

36. V posouzení základní životní potřeby orientace obecnými soudy proto nebylo nikterak zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatelky.

V. b)

Hodnocení životní potřeby komunikace

37. Příloha 1 písm. c) vyhlášky stanovuje, že za schopnost zvládat základní životní potřebu komunikace se považuje stav, kdy je osoba schopna dorozumět se a porozumět, a to mluvenou srozumitelnou řečí a psanou zprávou, porozumět všeobecně používaným základním obrazovým symbolům nebo zvukovým signálům, používat běžné komunikační prostředky.

38. Jádrem sporu při posouzení základní životní potřeby komunikace bylo to, zda stěžovatelka zvládá všechny aktivity, které pod rozsah této potřeby řadí vyhláška, a to zejména včetně používání běžných komunikačních prostředků. Stěžovatelka tvrdila, že tuto aktivitu nezvládne, protože není kvůli svému zdravotnímu stavu schopna sama používat mobilní telefon nebo notebook. Předmětem soudního řízení tak byla její námitka, že mezi používání běžných komunikačních prostředků patří používání mobilního telefonu, notebooku s programem Skype, e-mailové komunikace, apod., což v dnešní době osoby ve věku sedmi let běžně zvládají. Ona však např. není schopna používat sama mobilní telefon, neboť není schopna si sama namačkat na mobilním telefonu telefonní číslo, jelikož trpí výrazným svalovým třesem rukou a sníženou silou prstů, což je zcela typické pro onemocnění spinální svalovou atrofií. Stejně tak není schopna si např. otevřít notebook s programem Skype, k tomuto potřebuje pomoc druhé osoby. Není v rámci kritéria komunikace minimálně schopna zvládat používání běžných komunikačních prostředků. Proto tvrdila, že i ve vyhodnocení stupně závislosti při zvládání uvedené základní životní potřeby – komunikace žalovaný i posudkový lékař rovněž pochybili.

39. Zatímco krajský soud ve svém původním rozsudku zrušil rozhodnutí vedlejšího účastníka z důvodu nedostatečného zjištění skutkového stavu, kdy se posudková komise řádně nezabývala schopností stěžovatelky používat běžné komunikační prostředky, Nejvyšší správní soud měl zjištění obsažená ve zdravotním posudku za dostatečná k přijetí závěru, že stěžovatelka potřebu komunikace zvládá.

40. Tomuto právnímu závěru provedenému Nejvyšším správním soudem nemohl Ústavní soud přisvědčit. Závěry Nejvyššího správního soudu, kterými byl vázán krajský soud při vydání napadeného rozsudku, se dokonce jeví jako natolik svévolné, že dosahují ústavněprávní relevance.

41. Ústavní soud podotýká, že není jeho rolí určovat, co přesně lze podřadit pod pojem „běžné komunikační prostředky“ ve smyslu přílohy 1 písm. c) vyhlášky. V jeho kognici

však je posoudit, zda správní orgán, a při přezkumu zákonnosti jeho rozhodnutí správní soud postupovaly v souladu s ústavními kautelami správního, popř. soudního řízení. Z rozhodnutí obecných soudů v případě stěžovatelky ovšem plyne, že za běžné komunikační prostředky, a to i v případě osob ve věku a se zdravotním postižením stěžovatelky, považují používání mobilního telefonu i notebooku např. s programem Skype. Jestliže Nejvyšší správní soud proti tomuto výkladu textu vyhlášky neměl žádných výhrad, měl by také takto nastavenou právní normu odpovídajícím způsobem aplikovat a své závěry budovat na odborných zjištěních posudkových komisí za podmínky, že tam taková zjištění provedena jsou.

42. Nejvyšší správní soud se však při posouzení základní životní potřeby komunikace omezil na jeden odstavec v odůvodnění svého rozhodnutí, ve kterém poměrně stroze reagoval na námitky stěžovatelky a uvedl, že ze skutkových zjištění jasně vyplývá, že stěžovatelka je schopna porozumět a dorozumět se mluvenou řečí, její intelektové schopnosti nejsou sníženy a učí se číst, psát a poznávat písmena, čímž zvládá schopnost komunikace přiměřeně svému věku a stupni vzdělání. To ovšem stěžovatelka ani nerozporovala, protože jádrem její námitky ohledně schopnosti komunikace nebyly potíže s mluvenou řečí nebo s učením se psaní, ale neschopnost používat běžné komunikační prostředky (blíže sub 38). Této v dnešní době klíčové schopnosti přitom Nejvyšší správní soud věnoval jednu jedinou větu (viz jeho rozsudek ze dne 23. 4. 2015 č. j. 3 Ads 69/2014-50): „*Jakkoli žalobkyně poukazuje na svou eventuální neschopnost zvládat komunikační prostředky, jako jsou mobilní telefon a notebook, Nejvyšší správní soud je toho názoru, že např. využití zjednodušeného ovládní této techniky hlasem je schopno handicap žalobkyně redukovat.*“.

43. Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu tedy nelze zjistit, jakými úvahami se soud řídil při posuzování, zda stěžovatelka zvládá nebo nezvládá používat běžné komunikační prostředky, popř. zda ono redukování vylučuje onen handicap zcela, anebo jen zčásti, a zda je to určující pro nezařazení do IV. stupně z hlediska zajišťování nutné péče. Bližší vysvětlení nepřineslo ani jeho vyjádření k žádosti soudce zpravodaje. Nejvyšší správní soud však neřešil, jestli jsou skutková zjištění natolik úplná, aby podle nich bylo možno posoudit schopnost stěžovatelky používat mobilní telefon nebo notebook.

44. Přitom jedním z důvodů, proč krajský soud ve svém prvním rozsudku zrušil rozhodnutí vedlejšího účastníka, byly právě nedostatky v činnosti posudkové komise, jejíž závěry byly převzaty do rozhodnutí o odvolání. Krajský soud kritizoval (str. 8 prvního rozsudku krajského soudu), že se posudková komise vůbec nezabývala schopností stěžovatelky používat běžné komunikační prostředky. Na tomto základě dospěl krajský soud k závěru, že je třeba rozsáhlého doplnění dokazování, a proto rozhodnutí vedlejšího účastníka zrušil.

45. Jestliže Nejvyšší správní soud naopak skutková zjištění v podobě závěru zdravotního posudku považoval za úplná, objektivní a přesvědčivá, mělo by z rozhodnutí být zřejmé, co a jakým způsobem podle něj z těchto zjištění vyplývá pro právní závěr o schopnosti zvládat potřebu komunikace v podobě její dílčí aktivity používání běžných komunikačních prostředků.

46. Shora uvedený závěr Nejvyššího správního soudu (sub 42) je tedy učiněn na základě skutečností, které vůbec nemají oporu v provedeném dokazování v průběhu správního

řízení ani v průběhu přezkumného řízení soudního. Jak vyplývá z vyžádaných spisů, tak při posouzení stupně závislosti stěžovatelky posudkovým lékařem Městské správy sociálního zabezpečení Brno-město dne 12. 9. 2012 (ve správním spise úřadu práce dokument pod č. j. 30615/2012), ani při posouzení posudkovou komisí vedlejšího účastníka dne 14. 3. 2013 (ve správním spise vedlejšího účastníka dokument pod č. j. MPSV-UM/4056/13/9S-JMK), ani na nařízeném soudním jednání nebylo nikterak zkoumáno, jestli stěžovatelka má či nemá schopnost používat běžné komunikační prostředky úměrné jejímu věku, a to v obdobném rozsahu jako její vrstevníci. Předmětné posudky se vůbec nezabývaly otázkou, jestli je stěžovatelka schopna používat mobilní telefon či notebook, a to buď standardním způsobem, nebo s určitým zjednodušeným ovládním např. pomocí jejího hlasu. Tento závěr se objevuje až v rozsudku Nejvyššího správního soudu, žádné z předcházejících rozhodnutí tento aspekt posouzení životní funkce komunikace nezmiňuje (srov. obsah správních spisů a dále str. 3 rozhodnutí vedlejšího účastníka – na č. l. 8 spisu krajského soudu, srov. str. 7-8 rozsudku krajského soudu ze dne 20. 4. 2014 č. j. 22 A 49/2013-51 – na č. l. 54 spisu krajského soudu; nadto srov. také vyjádření vedlejšího účastníka ze dne 31. 7. 2013 – na č. l. 16-18 spisu krajského soudu); staví naopak (viz kasační stížnost vedlejšího účastníka) na závěru posudkové komise o „dostatečné svalové síle, přiměřené zručnosti a funkci obou rukou“ stěžovatelky.

47. Závěr Nejvyššího správního soudu, že „využití zjednodušeného ovládní této techniky hlasem je schopno handicap žalobkyně redukovat“ je ničím neodůvodněnou spekulací, jelikož v průběhu správního řízení (ani následného řízení soudního) nebylo nikdy prokázáno (ba dokonce ani zkoumáno) jednak, že by stěžovatelka dokázala ovládat předmětnou techniku hlasem, a jednak, že by tím byla zajištěna schopnost adekvátní komunikace z její strany, a to ve srovnatelné kvalitě jako v případě jejích vrstevníků. Původní závěr krajského soudu, že je povinností posudkových lékařů a následně správních orgánů zkoumat schopnost stěžovatelky zvládat používání standardních komunikačních prostředků (jakými jsou mobilní telefon či notebook) v porovnání s jejími vrstevníky, tak podle názoru Ústavního soudu náležitě reflektoval nedostatky ve zjišťování této životní potřeby komunikace, a proto byly jak požadavek krajského soudu na doplnění dokazování v tomto směru ve správním řízení, tak námitky stěžovatelky zcela namístě. Závěr krajského soudu o nutnosti doplnění dokazování např. vyžádáním odborného stanoviska ošetřujícího neurologa stěžovatelky, případně zpracováním znaleckého posudku z oboru neurologie, byl tak ve světle výše uvedených skutečností zákonný a ústavně konformní.

48. Uvedený právní názor krajského soudu je nadto naprosto souladný s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, jak ji tento vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 23. 4. 2015 č. j. 3 Ads 69/2014-50, podle kterého: „[...] v případě soudního přezkumu zdravotního stavu osob se rozhodnutí soudu opírá především o odborné, lékařské posouzení. Posouzení zdravotního stavu je věcí odborně medicínskou, k níž nemá soud potřebné odborné znalosti, a proto se vždy obrací k orgánům, které jimi disponují, aby se k těmto otázkám vyjádřily. [...] Výsledný posudek je tedy v přezkumném soudním řízení stěžejním důkazem, na který je soud při nedostatku odborné erudice odkázán, a proto je zapotřebí klást zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2004, č. j. 5 Ads 34/2003-82, publikovaný pod č. 526/2005 Sb. NSS).“ Za situace, kdy sám Nejvyšší správní soud klade zvýšený důraz na jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost odborného lékařského posouzení, nelze aprobovat takový postup obecných soudů, které, ač nemají

odbornou erudici nutnou k posouzení zdravotního stavu účastníka řízení, nahrazují postup správních orgánů a posudky posudkových lékařů svými vlastními skutkovými tvrzeními, které však nemají žádnou oporu v provedeném dokazování a jsou tak pouhými spekulacemi. Jak sám judikuje Nejvyšší správní soud (srov. např. jeho rozsudky ze dne 2. 6. 2016 č. j. 7 As 267/2015-57, ze dne 1. 2. 2017 č. j. 9 As 87/2016-29 nebo ze dne 23. 3. 2017 č. j. 9 Ads 135/2016-29), úkolem správních soudů není nahrazovat úvahy správních orgánů a domýšlet za ně důvody jejich rozhodování. Takového postupu se však dopustil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 4. 2015 č. j. 3 Ads 69/2014-50, aniž by přitom doplnil na základě své plné jurisdikce odůvodnění správních orgánů o důkazy, které provedl na nařízeném soudním jednání, tak, aby v přezkoumávaném řízení byla věc rozhodnuta a odůvodněna zcela komplexně, důkladně a bez jakýchkoliv pochyb (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005 č. j. 5 Afs 147/2004-89, podle kterého: „*Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámeček zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.*“). Tyto požadavky na náležitý prostup při hodnocení rozhodných skutečností (životní potřeba komunikace) nebyly při rozhodování Nejvyššího správního soudu respektovány. To se promítlo do ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu, který byl právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán a také jej respektoval.

49. Na základě toho, co bylo právě uvedeno, je tedy třeba učinit závěr, že z výše citovaného názoru Nejvyššího správního soudu, že „*např. využití zjednodušeného ovládání této techniky hlasem je schopno handicap žalobkyně redukovat*“, vyplývá, že tento soud zhodnotil závěry zdravotního posudku tak, že stěžovatelka není schopna ovládat mobilní telefon nebo notebook běžným způsobem. To by však nevyhnutelně mělo vést k závěru, že stěžovatelka nezvládá používání běžných komunikačních prostředků, a potažmo tedy nezvládá základní životní potřebu komunikace. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru přesně opačnému, aniž by bylo zjevné proč, neboť se nevypořádal se shora (sub 44) uvedeným závěrem krajského soudu týkajícího se zásadního pochybení posudkové komise. Tím své rozhodnutí zatížil znakem libovůle při aplikaci normy tzv. podústavního práva, což je v rozporu s požadavky řádného procesu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny.

50. Podle § 9 odst. 5 zákona o sociálních službách pro 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, předmětů denní potřeby nebo vybavení v domácnosti, veřejných prostor nebo s využitím zdravotnického prostředku.

51. Ačkoli není úlohou Ústavního soudu podávat výklad výše uvedeného ustanovení, má nad rámeček všeho výše uvedeného minimálně za pochybné, že by hlasové ovládání představovalo běžné vybavení všech současných mobilních telefonů a notebooků (tím spíše v době provádění hodnocení posudkovou komisí v roce 2012). A i kdyby tomu tak bylo, je stále otázkou, zda by stěžovatelka i s využitím hlasového ovládání byla schopna tyto komunikační prostředky používat v přijatelném standardu. Těmito otázkami se ale

Nejvyšší správní soud vůbec nezabýval a formuloval rovnou závěr, že stěžovatelka potřebu komunikace zvládá, čímž v rozporu s právní úpravou a svou vlastní rozhodovací praxí nahradil úvahy posudkových lékařů, resp. správních orgánů.

52. Ústavní soud proto shrnuje, že argumentace Nejvyššího správního soudu, jehož právním názorem byl vázán krajský soud při vydání napadeného rozsudku, neposkytuje oporu pro závěr, že stěžovatelka zvládá základní životní potřebu komunikace. Z odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu není zřejmé, jak v otázce používání běžných komunikačních prostředků zhodnotil skutková zjištění, ani jakým způsobem vyložil a aplikoval dotčená ustanovení zákona o sociálních službách. V takovém rozhodnutí lze přitom spatřovat prvky svévole, které představují zásah do práva stěžovatelky na soudní ochranu.

VI. Závěry

53. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudkem krajského soudu ze dne 16. 6. 2016 č. j. 22 A 49/2013-121 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny, a proto ústavní stížnosti vyhověl a napadený rozsudek zrušil [§ 82 odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Co se týče možného porušení základních práv stěžovatelky odvozených z čl. 30 ve spojení s čl. 32 odst. 1, 4, a zejména odst. 5 Listiny, nechal tuto otázku Ústavní soud otevřenou nejen proto, že na ní stěžovatelka svou argumentaci nebuduje, ale zejména proto, že bude znovu řešena v nově otevřeném soudním, popř. i správním řízení v její věci, ve kterém orgány veřejné moci budou mít možnost své pochybení napravit. Vzhledem k tomu, že rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2016 č. j. 22 A 49/2013-121 byl založen na právním názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v jeho rozsudku ze dne 23. 4. 2015 č. j. 3 Ads 69/2014-50, a krajský soud měl povinnost závazný právní názor Nejvyššího správního soudu respektovat [srov. § 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], má tato okolnost nezbytný důsledek v tom, že bude povinností krajského soudu znovu ve věci rozhodnout, tentokrát však s pominutím právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 23. 4. 2015 č. j. 3 Ads 69/2014-50. Současně bude krajský soud vázán při hodnocení kritéria komunikace právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu, jak mu to ukládá čl. 89 odst. 2 Ústavy [srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1998 sp. zn. III. ÚS 425/97 (N 42/10 SbNU 285)]. To by platilo i pro Nejvyšší správní soud pro případ, že by vedlejší účastník případně znovu napadl nové rozhodnutí krajského soudu kasační stížností v tomto bodu. Je pak věcí správních orgánů, aby po případném zrušení rozhodnutí vedlejšího účastníka řízení zvážily, zda nově vzniklá situace ještě umožňuje napravit jejich pochybení při hodnocení zdravotního stavu stěžovatelky v roce 2012, popř. v roce 2013.

54. V ústavní stížnosti stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud uložil krajskému soudu nahradit stěžovatelčiny náklady řízení. Tento návrh stěžovatelka odůvodnila tím, že je osobou nemajetnou a těžce zdravotně postiženou. Tomuto návrhu ovšem nemohl Ústavní soud vyhovět. Náklady řízení před Ústavním soudem nese zásadně každý účastník ze svého. Pravidlo obsažené v § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu je třeba vnímat jako výjimku z takového pravidla, kterou je třeba aplikovat restriktivně. Tomu

ostatně nasvědčuje i vlastní text tohoto ustanovení, podle něhož lze uložit náhradu nákladů řízení jiného účastníka pouze v odůvodněných případech. Ústavní soud v minulosti vyložil, že takové rozhodnutí je třeba vnímat jako určitou „sankci“ pro účastníka, který svým postupem zásah do základního práva vyvolal. Vzhledem k okolnostem případu by měl tímto způsobem nést následky, které vznikly jinému účastníkovi podle § 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. To by bylo namístě např. tehdy, kdyby obecný soud nerespektoval již vykonatelný nález Ústavního soudu [ze dne 17. 2. 1999 sp. zn. II. ÚS 53/97 (N 26/13 SbNU 195)]. V posuzovaném případě nic nenasvědčuje tomu, že by krajský soud zavinil porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky podobně závažným jednáním jako je nerespektování závazného nálezu Ústavního soudu. Naopak postupoval v souladu s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelčin návrh proto Ústavní soud odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný s tím, že použít shora uvedených ustanovení by bylo možné teprve v situaci, kdyby obecné soudy nález Ústavního soudu nerespektovaly.

55. Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 6. února 2018

Jan Musil
předseda senátu