



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci nezletilé žalobkyně: **D. F.**, zast. Mgr. Pavlem Štrbíkem, advokátem, se sídlem Podskalská 295/4, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2014, č. j. 2 Ad 43/2013 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013, č. j. MPSV-UM/12028/13/9S-HMP, sp. zn. SZ/2116/2012/9S-HMP, zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „Úřad práce“) ze dne 20. 10. 2012, č. j. MPSV-UP/670769/12/AIS-SSL, kterým podle ustanovení § 7 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“), ve znění pozdějších předpisů, Úřad práce nepřiznal žalobkyni příspěvek na péči. Žalovaný v rozhodnutí vycházel z posudku ze dne 28. 1. 2013 a ze srovnávacího posudku vyhotoveného dne 14. 5. 2013 dvěma různými posudkovými komisemi Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudkové komise“), podle nichž rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně byla celiakie diagnostikována

v srpnu roku 2011. Zavedením přísné bezlepkové diety bylo dosaženo uspokojivého vymizení příznaků, ale přesto se u žalobkyně projevovaly vedlejší projevy nemoci: porucha aktivity a pozornosti, přechodová tiková porucha, specifická vývojová dysortografie a dyslexie na bázi expresivní poruchy lehkého stupně. Na základě uvedeného zdravotního stavu byla žalobkyně uznána osobou nezvládající dvě základní životní potřeby v oblasti stravování a osobních aktivit při zohlednění psychické zátěže; naopak posudkové komise neuznaly nezvládání základní životní potřeby péče o zdraví, protože dietní opatření bylo zohledněno v základní životní potřebě stravování. Žalobkyně proto nebyla podle § 8 odst. 1 zákona o sociálních službách považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby; sice vyžadovala z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní mimořádnou péči, ale nebyla neschopna zvládat alespoň tři základní životní potřeby.

[2] Žalobou podanou dne 7. 8. 2013 brojila žalobkyně proti nadepsanému rozhodnutí žalovaného z důvodu, že posudková komise nehodnotila základní životní potřebu péče o zdraví samostatně, ale hodnotila ji v rámci základní životní potřeby stravování. Nemoc celiakii je možné léčit pouze přísnou bezlepkovou dietou, a proto je zřejmě nesprávné, že dodržování přísné bezlepkové diety bylo hodnoceno pouze v oblasti základní životní potřeby stravování, a nikoli péče o zdraví. Zákonodárce v § 2c vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, předpokládal, že každá životní potřeba bude posuzována samostatně a uznání jedné nemůže vyloučit uznání druhé. Žalobkyně proto navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil mu nahradit případné náklady řízení.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 2. 2014, č. j. 2 Ad 43/2013 - 27, podanou žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení. V odůvodnění vycházel z posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 28. 1. 2013 a ze srovnávacího posudku ze dne 14. 5. 2013. Posudková komise ve druhém z nich neshledala u žalobkyně důvod pro nezvládání základní životní potřeby péče o zdraví, protože žalobkyně neužívala pravidelně léky vyžadující dohled, neaplikovala injekce, nevykonávala rehabilitační činnosti nebo neužívala ortopedické pomůcky. Léčba celiakie vyžaduje dodržování přísné bezlepkové diety. Pokud bylo dodržování takové diety zohledněno při posuzování zvládání základní životní potřeby stravování [§ 9 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách], nebylo možné ji současně podřadit i pod základní životní potřebu péče o zdraví [§ 9 odst. 1 písm. h) tamtéž]. Dalším důvodem pro nepřiznání neschopnosti zvládat základní životní potřebu v oblasti péče o zdraví byla skutečnost, že dodržování diety nedoprovázelo žádné jiné zdravotní opatření. Městský soud dále poukázal na to, že posudky ze dne 28. 1. 2013 a zejména ze dne 14. 5. 2013 zpracované podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, splňovaly podmínky kladené na úplnost a přesvědčivost. Posudková komise byla řádným způsobem obsazena, kromě posudkového lékaře byl přítomen i lékař – internista, a vycházela ze zdravotní dokumentace, jež poskytla nepochybný diagnostický souhrn zdravotních obtíží žalobkyně. Městský soud proto neshledal žádnou nezákonnost rozhodnutí vydaného žalovaným.

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla dne 7. 4. 2014 nadepsaný rozsudek kasační stížností z důvodu, že městský soud nesprávně aplikoval zákon o sociálních

pokračování

službách a vyhlášku č. 505/2006 Sb. na její zdravotní postižení. Ve svém rozsudku městský soud z větší části rekapituloval správní spis a v odůvodnění se omezil toliko na citování právní úpravy a opakování závěrů posudkové komise, že stěžovatelka není neschopna zvládat základní životní potřebu v oblasti péče o zdraví [§ 9 odst. 1 písm. h) zákona o sociálních službách]. Stěžovatelka se domnívá, že městský soud nesprávně posoudil aplikaci ustanovení § 9 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 2 citovaného zákona, podle něhož se základní životní potřeba péče o zdraví hodnotí ke konkrétnímu zdravotnímu postižení a režimu stanovenému ošetřujícím lékařem. Stěžovatelka dále uvádí, že jedinou současnou kauzální terapií nemoci celiakie je dodržování bezlepkové diety, která jí byla stanovena jako léčebný režim. Jestliže je bezlepková dieta nejen dietním režimem ale současně i jedinou léčebnou metodou nemoci celiakie, porušily správní orgány ustanovení § 9 odst. 2 zákona o sociálních službách, když ji podřadily toliko pod základní životní potřebu v oblasti stravování. Jinými slovy, pokud stěžovatelka není schopna zvládat základní životní potřebu stravování, je pojmově vyloučeno, aby současně zvládala základní životní potřebu péči o zdraví, protože bezlepková dieta je jedinou dostupnou léčbou tohoto onemocnění. Neschopnost dodržovat bezlepkovou dietu bez pomoci třetí osoby má závažnější dopady než pouze v oblasti stravování, protože důsledky porušování dietního režimu se mohou projevit přímo na zdraví vznikem přidružených onemocnění. Právní hodnocení je pak i v rozporu s § 1 odst. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb. Stěžovatelka není schopna bez pomoci třetí osoby dodržovat bezlepkovou dietu a s ní spojené obstarávání a přípravu bezlepkových potravin pro nedostatečný psychosociální stupeň vývoje. Městský soud se nevypořádal s výše uvedenými argumenty, protože pouze zopakoval závěry správních orgánů bez jejich konfrontace s nemocí stěžovatelky; takový postup je v rozporu se zásadami správního soudnictví i s rezolucí Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31. Z výše uvedených důvodů proto stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve vyjádření ze dne 12. 5. 2014 uvedl, že považuje napadený rozsudek městského soudu za věcně správný, a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku [§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ve znění pozdějších předpisů], je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatelka napadá všemi svými kasačními námitkami právní zhodnocení svého zdravotního stavu, z něhož vycházely správní orgány obou stupňů i městský soud a slovy kterého není neschopna zvládat základní životní potřebu v oblasti péče o zdraví [§ 9 odst. 1 písm. h) zákon o sociálních službách]. Správní orgány totiž dodržování dietního opatření při nemoci celiakie podřadily pouze pod základní životní potřebu stravování.

[11] Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o sociálních službách „[o]soba do 18 let věku se považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři základní životní potřeby“.

[12] Podle § 9 odst. 1 zákona o sociálních službách „[p]ři posuzování stupně závislosti se hodnotí schopnost zvládat tyto základní životní potřeby: a) mobilita, b) orientace, c) komunikace, d) stravování, e) oblékání a obouvání, f) tělesná hygiena, g) výkon fyziologické potřeby, h) péče o zdraví, i) osobní aktivity, j) péče o domácnost“. Základní životní potřeba péče o domácnost se ale neposuzuje u osob do 18 let věku (§ 9 odst. 3 tamtéž).

[13] Podle písm. d) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. „[s]travování: Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna vybrat si ke konzumaci hotový nápoj a potraviny, nápoj nalít, stravu naporcovat, naservírovat, najíst se a napít, dodržovat stanovený dietní režim“.

[14] Podle přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb. „[p]éče o zdraví: Za schopnost zvládat tuto základní životní potřebu se považuje stav, kdy osoba je schopna dodržovat stanovený léčebný režim, provádět stanovená léčebná a ošetrovatelská opatření a používat k tomu potřebné léky, pomůcky“.

[15] Posouzení zdravotního stavu, podle konstantní judikatury zdejšího soudu, je věcí odborně-medicínskou, k níž nemají soudy potřebné odborné znalosti, a proto vždy vychází z vyjádření subjektů, které ony znalosti mají. Z tohoto důvodu soudy kladou při hodnocení posudků zvýšený důraz na jejich jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost (viz rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ads 24/2013 - 34, dostupný na: www.nssoud.cz). K rozhodnutí o stěžovatelkou předestřené námitce naproti tomu je ale povolán zdejší soud, protože se jedná o posouzení právní otázky, zdali nezvládání aktivity dietní režim posuzované v rámci základní životní potřeby stravování [písm. d) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb.], přičemž tento dietní režim je současně jedinou účinnou léčebnou metodou nemoci celiakie, může být podřazeno i pod aktivitu léčebný režim základní životní potřeby péče o zdraví [písm. h) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 505/2006 Sb.].

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud prvně podrobil obě ustanovení jazykovému výkladu, který je základní metodou vedoucí k interpretaci právní normy (srovnej např. § 2 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Ministerstvo práce a sociálních věcí v příloze č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. definovalo znaky pro posuzování základních životních potřeb prostřednictvím výčtu aktivit, jež slouží k ověření schopnosti zvládat příslušnou životní potřebu. Mezi aktivitami naplňujícími základní životní potřebu stravování je uvedena i schopnost dodržovat stanovený dietní režim a v případě základní životní potřeby péče o zdraví je jednou z dílčích aktivit schopnost dodržovat stanovený léčebný režim. Ve vyhlášce č. 505/2006 Sb. ale nejsou k dispozici legální definice obou pojmů a samotný jazykový význam textu nevede nutně k závěru, že péče o zdraví zahrnuje i dodržování dietního režimu. Význam obou dílčích aktivit je proto třeba vykládat v kontextu dalších aktivit příslušného ustanovení. Zatímco schopnost dodržovat dietní režim je pak spojena s obstaráním si vhodné stravy, její přípravou a konzumací, schopnost dodržovat léčebný režim vyplývá ze schopností provádět stanovená léčebná a ošetrovatelská opatření a používat potřebné léky a pomůcky. Proto ani výklad obou pojmů v kontextu systematiky definic základních životních potřeb nevede k závěru, že by léčebný režim pojmově zahrnoval i dietní stravování. Jednou ze zásad jazykového výkladu přitom je i zásada zákazu synonymického výkladu spočívající v tom, že pokud v právním předpise jsou použity různé výrazy, jejichž význam se v obecném jazyce může překrývat, měly by být vykládány tak, že v kontextu vykládaného právního předpisu mají různý význam (srov. Wintr, Jan: *Metody a zásady interpretace práva*, Praha, Auditorium, 2013, str. 53). Ačkoli tedy v obecném jazyce může dodržování léčebného režimu zahrnovat i dodržování dietního režimu, pro účely výkladu příslušných ustanovení přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb. by těmto pojmům měl být připisován odlišný význam.

[17] K výše uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že obsah pojmů běžného jazyka a právního systému nemusí vždy shodovat, a nelze tak vždy zcela intuitivně z obsahu pojmů běžného jazyka dovodit obsah právních pojmů. Tímto případem je i sousloví péče o zdraví. Zdraví je mnohovýznamový pojem. Světová zdravotnická organizace například definuje zdraví jako stav fyzické, mentální a sociální pohody a nikoli pouze jako absenci nemoci: „*Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.*“ (*Ústava Světové zdravotnické organizace* [online]. Světová zdravotnická organizace, 1946 [cit. 23. 6. 2014]. dostupné z: <http://www.who.int/governance/eb/constitution/en/>). Zatímco tedy v běžné řeči pojem péče o zdraví (v širším smyslu) bezrozporně zahrnuje vedle případné odborné léčby i správnou životosprávu spočívající ve vhodném stravování, dostatku pohybu, minimalizaci stresu, kvalitních mezilidských vztazích a psychické hygieně, v pojmosloví zákona o sociálních službách je péče o zdraví (v užším právním smyslu) jedním z kvalifikačních kritérií, které popisuje toliko schopnost pečovat o zdraví z pohledu provádění léčebných a ošetrovatelských opatření a užívání léků a pomůcek. Pokud by byl pojem péče o zdraví v zákoně o sociálních službách vykládán v širším smyslu, schopnost zvládat základní životní potřebu péče o zdraví by nebyla naplněna v celé řadě případů; k tomu by jen stačilo, aby fyzická osoba nezvládala jiné základní životní potřeby, které jsou při péči o zdraví v širším smyslu potřebné. V případě přijetí definice „zdraví“ Světové zdravotnické organizace by dokonce *ad absurdum* schopnost pečovat o své zdraví nezvládali i mnozí jinak fyzicky zdraví jedinci. Rozšiřující výklad rozsahu základní životní potřeby péče o zdraví by proto deformoval systém deseti základních životních potřeb pro

posuzování stupně závislosti; péče o zdraví by pak totiž zahrnovala i schopnost zvládat jiné základní životní potřeby mimo oblast medicínské péče o zdraví. Takový závěr by ale byl v rozporu s účelem příspěvku na péči, jehož smyslem je poskytování pomoci a podpory toliko fyzickým osobám, jejichž dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav dosahuje určité vyšší míry závažnosti.

[18] Uvedený závěr obстоjí i za použití dalších výkladových metod (jazykový výklad je pouze prvotním přiblížením k interpretované normě, viz nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Zákon o sociálních službách stanoví podmínky (neschopnost zvládat určitý počet základních životních potřeb), za kterých je možné přiznat příspěvek na péči. Prováděcí vyhláška č. 505/2006 Sb. pak vymezuje jednotná hodnotící kritéria (dílní aktivity), která indikují schopnost naplňovat tyto základní životní potřeby. Jinými slovy, zákon stanoví předmět zkoumání a vyhláška upřesňuje způsob. Z hlediska systematiky zákonodárce stanovil deset (v případě mladistvých devět) rovnocenných základních životních potřeb, na základě jejichž posouzení se stanovuje stupeň závislosti. Účelem této platné právní úpravy je tedy objektivizovat kritéria pro hodnocení zdravotního stavu pro účely zjištění míry závislosti na pomoci třetích osob v rámci systému sociální pomoci. I když samozřejmě nelze vyloučit možnost, že jedno konkrétní zdravotní postižení může vést k neschopnosti zvládat více základních životních potřeb, k takovému závěru je možné dospět pouze v případě, že konkrétní postižení skutečně brání posuzované osobě ve vykonávání více reálných aktivit spadajících do různých životních potřeb ve smyslu předmětné vyhlášky. Naopak k takovému závěru nelze dospět tak, že jedna konkrétní aktivita (dodržování dietního režimu) by byla opakovaně hodnocena v rámci více životních potřeb, jak se toho domáhá stěžovatelka. Takový závěr by byl i v rozporu s účelem právní úpravy, kterou je, jak výše uvedeno, objektivní vyhodnocení stupně závislosti na pomoci třetích osob z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

[19] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného dovozuje, že schopnost zvládat základní životní potřebu péči o zdraví je nutné vykládat v doslovném rozsahu prováděcí vyhlášky č. 505/2006 Sb. Nejvyšší správní soud vnímá nepříznivou zdravotní situaci stěžovatelky a její rodiny a omezení, která jí její onemocnění přináší v běžném životě, a ztotožňuje se s ní v tvrzení, že v případě péče o zdraví v širším smyslu by bylo možné pod tuto základní životní potřebu podřadit i stravování, respektive opatření nezbytná pro dodržení lékařem nařízeného léčebného stravovacího (dietního) režimu. Tento výklad by ale ve světle výše nastíněných závěrů neudržitelně rozšiřoval rozsah jednoho posuzovacího kritéria – základní životní potřeby péče o zdraví – pro přiznání příspěvku na péči. Pokud je součástí léčby celiakie dietní režim, jenž je výslovně zahrnut pod základní životní potřebu stravování [písm. d) přílohy č. 1 vyhlášky č. 505/2006 Sb.], projeví se neschopnost samostatně dodržovat dietní režim pouze v oblasti základní životní potřeby stravování. Krajský soud proto dospěl při posouzení této právní otázky ke správnému závěru, když kvalifikoval dietní opatření nařízené k léčbě nemoci celiakie toliko jako dílní aktivitu základní životní potřeby stravování. Hodnocení schopnosti péče o zdraví ve vztahu ke konkrétnímu onemocnění podle ustanovení § 9 odst. 2 zákona o sociálních službách je pak bezpředmětné, protože specifikuje toliko posuzování základní životní potřeby péče o

pokračování

zdraví v užším právním slova smyslu a stěžovatelka není osobou, která by takto vymezenou základní životní potřebu nezvládala.

[20] Nejvyšší správní soud dále shledal napadený rozsudek městského soudu dostatečně odůvodněným, srozumitelným a logickým, proto nebyla důvodná ani (blíže stěžovatelkou nespecifikovaná) námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Není přitom na závalu, pokud se městský soud po vyhodnocení věci ztotožnil s právním názorem žalovaného a převzal i podstatnou část jeho argumentace uvedené v napadeném rozhodnutí žalovaného, která přiléhavým způsobem vypořádávala námitky stěžovatelky uplatněné v žalobě.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že Městský soud v Praze správně rozhodl, když žalobu ve vztahu ke stěžovateli zamítl; jeho rozhodnutí je rovněž dostatečně a jasně odůvodněno. Jelikož nebyl naplněn žádný z důvodů pro podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., zdejší soud podanou kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch a žalovanému nevnikly žádné náklady řízení nad rámec běžné administrativní činnosti. Proto zdejší soud žádnému z účastníků náklady nepřiznal.

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

V Brně dne 30. června 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu