



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **M. C.**, zastoupeného JUDr. Lenkou Rivořovou, advokátkou se sídlem Na Truhlářce 1455/13, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2013, čj. MPSV-UM/22044/13/4S-MSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2015, čj. 20 Ad 12/2014 – 45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2015, čj. 20 Ad 12/2014 – 45, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2013, čj. MPSV-UM/22044/13/4S-MSK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku **6292 Kč** k rukám jeho zástupkyně JUDr. Lenky Rivořové, advokátky se sídlem Na Truhlářce 1455/13, Praha 8, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.
- IV. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**, který mu bude vrácen k rukám jeho zástupkyně JUDr. Lenky Rivořové, advokátky se sídlem Na Truhlářce 1455/13, Praha 8, z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 10. 2013, čj. MPSV-UP/1003537/13/AIS-ZDP (dále „prvostupňové rozhodnutí“), nepřiznal žalobci Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Ostravě (dále „úřad práce“) příspěvek na zvláštní pomůcku – stavební práce spojené s uzpůsobením koupelny a WC podle § 9 až 12 a § 14 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů (dále „zákon č. 329/2011 Sb.“).

[2] Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2013, čj. MPSV-UM/22044/13/4S-MSK (dále „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti shora uvedenému prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Krajský soud žalobu zamítl. Nebylo sporu o tom, že žalobce je osobou s těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí, která má nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku podle § 9 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb. Mezi stranami bylo sporné, zda stavební úpravy podle projektové dokumentace předložené žalobcem splňují kritéria uvedená v části I. bodu 1. písm. b) přílohy č. 1 k vyhlášce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (též „vyhláška č. 388/2011 Sb.“).

[4] Z předložené projektové dokumentace je jednoznačné, že stávající prostory koupelny se stanou součástí obytné kuchyně; koupelna včetně WC nově vznikne z dosavadních prostorů pracovny, balkónu, části WC a části chodby. Krajský soud proto přisvědčil žalovanému, že uvažovanými stavebními pracemi vznikne nová koupelna umístěná v jiné části bytu.

[5] Podle důvodové zprávy k zákonu č. 329/2011 Sb. bylo úmyslem zákonodárce zpřísnit podmínky pro úpravu bytu oproti předchozí právní úpravě, protože trh s byty nabízí nyní více možností bydlení i pro osoby se zdravotním postižením. Žalobce s manželkou zakoupili byt v roce 2013 a při koupi si byli vědomi toho, že byt vyžaduje stavební úpravy, aby vyhovoval žalobcovým potřebám. Potřebné stavební úpravy však překročily rozsah podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 388/2011 Sb., protože bylo třeba vybudovat zcela novou koupelnu a WC, nikoli pouze uzpůsobit stávající sanitární zařízení.

III.

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že z odůvodnění rozsudku krajského soudu není zjevné, na základě jakých skutečností dospěl soud k závěru, že rozsah uvažovaných stavebních prací přesahuje rozsah stavebních prací, na které je možné žádat příspěvek na zvláštní pomůcku podle § 9 zákona č. 329/2011 Sb. V žádném právním předpise není rozsah těchto stavebních prací taxativně vymezen. Stěžovatelův byt měl koupelnu a WC i před stavebními úpravami; nelze proto přisvědčit žalovanému, že se jednalo o výstavbu nové koupelny a WC.

[7] Stěžovatel zdůraznil, že při rozhodování o nároku na příspěvek je hlavním kritériem zdravotní stav žadatele. Stěžejním účelem příspěvku je, aby zvláštní pomůcka umožnila osobě sebeobsluhu. Zákon je vždy třeba interpretovat v souladu s jeho smyslem a

účelem a úměrně konkrétní skutkové situaci. Žalovaný postupoval v rozporu s legitimním očekáváním stěžovatele a porušil zásadu, že přijaté řešení má odpovídat okolnostem konkrétního případu.

IV.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s názorem krajského soudu a žalovaného, že změna v umístění koupelny a WC oproti původnímu stavu nemůže být stavební úpravou spočívající v uzpůsobení koupelny a WC, na kterou lze žádat příspěvek na zvláštní pomůcku.

[12] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel požádal dne 19. 6. 2013 o příspěvek na zvláštní pomůcku. Podle posudku o zdravotním stavu ze dne 1. 7. 2013 má stěžovatel těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí podle § 9 odst. 1 a 4 zákona č. 329/2011 Sb. a podle části I. bodu 1. písm. b) přílohy k tomuto zákonu; jeho zdravotní stav nevylučuje přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku. Ze zprávy o šetření v místě bydliště ze dne 22. 7. 2013 vyplynulo, že stěžovatel s manželkou zakoupil byt 3+1 v 1. podlaží bytového domu v obci Ostrava – Hrabová. Prozatím je byt bariérový: dveře do koupelny a WC jsou úzké, stěžovatel na invalidním vozíku jimi sice projede, ale nemůže se s vozíkem otočit. Stěžovatel plánuje vybourat zdi mezi koupelnou, WC a kuchyní, propojit stávající WC s koupelnou a celkový prostor zvětšit na úkor kuchyně tak, aby se v koupelně dala umístit vana, toaleta i sprchový kout. Zároveň je v plánu rozšíření dveří v celém bytě. Součástí spisu je náskres stávající a plánované dispozice, jakož i cenová kalkulace stavebních úprav. Podle protokolu ze dne 11. 9. 2013 úřad práce stěžovatele upozornil, že jeho žádost zamítne; stěžovatel namítl, že stavební úpravy spočívají v uzpůsobení stávajícího WC a koupelny a že stavební dispozice bytu neumožňovala jiné než zvolené řešení (mezi původní chodbou a WC je chodba o šířce 1 m a nosná zeď, kterou nelze zbourat; zvětšení původní koupelny není možné kvůli umístění odpadů z kuchyně; pod kuchyní se nachází sklep jiných vlastníků, přes který odpady vést nemohou; jedná se o nejlevnější možné řešení).

[13] Úřad práce žádost zamítl se stručným odůvodněním, že se jedná „o vybudování koupelny na jiném místě (...) uzpůsobit lze pouze něco, co již existuje“ a že „byla zohledněna i skutečnost, že dispozice bytu neumožňovaly přestavbu původní koupelny.“ Obdobně stručnou argumentaci uvedl žalovaný i v napadeném rozhodnutí, přičemž doplnil, že „z doložených náskresů je jednoznačně zřejmé, že se jedná o změnu dispozice bytu. Dále odvolací správní orgán pro úplnost uvádí, že v případě koupě bytu je vhodné zaměřit se především na jeho bezbariérovost ve vztahu ke zdravotnímu postižení osoby.“ Uvedený právní názor posléze přejal i krajský soud.

[14] Stěžovatel namítl, že žádný právní předpis nestanoví taxativní výčet stavebních prací spočívajících v uzpůsobení koupelny a WC, na které lze žádat příspěvek na zvláštní pomůcku. Podle § 9 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb. má nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku „*osoba, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí nebo těžké sluchové postižení anebo těžké zrakové postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a její zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku.*“ I stávající právní úprava předpokládá příspěvek na úpravy bytu. Podle § 9 odst. 5 písm. a) bodu I., písm. b) a c) zákona č. 329/2011 Sb. musí být žadatel o příspěvek na zvláštní pomůcku spočívající v úpravě bytu starší 3 let, zvláštní pomůcka musí žadateli umožnit sebeobsahu (nebo ji žadatel potřebuje k realizaci pracovního uplatnění, k přípravě na budoucí povolání, k získávání informací, vzdělávání anebo ke styku s okolím; přitom se přihlíží i k dalším pomůckám, zdravotnickým prostředkům, úpravám a předmětům, které žadatel využívá), a žadatel může zvláštní pomůcku využívat ve svém sociálním prostředí.

[15] Peněžité dávky poskytované zdravotně postiženým osobám slouží ke zmírnění sociálních důsledků jejich zdravotního postižení a k podpoře jejich sociálního začleňování (srov. § 1 zákona č. 329/2011 Sb.). Shora citovaná ustanovení zákona č. 329/2011 Sb. a vyhlášky č. 388/2011 je třeba interpretovat v souladu s tímto účelem. Uzpůsobení sociálních zařízení v bytě tak, aby odpovídala potřebám těžce zdravotně postiženého člověka, nepochybně slouží ke zmírnění sociálních důsledků zdravotního postižení a podporuje sociální začlenění zdravotně postiženého. Zákon klade důraz při formulování podmínek vzniku nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku zejména na účelnost této pomůcky ve vztahu ke zmírnění sociálních důsledků postižení žadatele a na podporu jeho sociálního začlenění [pomůcka musí žadateli buď umožnit sebeobsahu, nebo je nezbytná například k jeho vzdělávání, pracovnímu uplatnění či styku s okolím – srov. zejména § 9 odst. 5 písm. b) zákona č. 329/2011 Sb.].

[16] Ustanovení § 9 odst. 13 odkazuje, pokud jde o příspěvek, na prováděcí právní předpis - vyhlášku č. 388/2011 Sb. Krajskému soudu lze přisvědčit, že dříve účinná vyhláška vymezovala dotované úpravy bytu demonstrativně (srov. § 34 odst. 3 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 2011). Výčet zahrnoval poměrně široké spektrum těchto úprav, vedle úprav koupelny a WC například i úpravy kuchyňské linky, nábytku či podlah, přičemž bylo možné žádat příspěvek i na úpravy výslovně neuvedené. S účinností od 1. 1. 2012 jsou dotované úpravy bytu stanoveny taxativně a jejich výčet je zároveň oproti předchozí vyhlášce podstatně omezen; i nadále však lze žádat příspěvek na „*stavební práce spojené s uzpůsobením koupelny a WC*“. Vyhláška dále specifikuje, že se „*jedná o stavební práce a s nimi nezbytně související materiál na úpravu (nikoli o obklady, podlahové krytiny, sanitu apod.)*“ [srov. část I. bod 1. písm. b) přílohy č. 1 k vyhlášce č. 388/2011 Sb.].

[17] Právní názor žalovaného a krajského soudu nelze přesvědčivě zdůvodnit poukazem na obecnou část důvodové zprávy k zákonu č. 329/2011 Sb. Důvodová zpráva je pomocným argumentačním nástrojem, není-li zřejmý účel konkrétního zákonného ustanovení. Krajským soudem citovaná pasáž důvodové zprávy je velmi obecná a není v rozporu se shora zdůrazněným účelem příspěvku na stavební práce.

[18] Rovněž nelze argumentovat pouze tím, že stěžovatel si měl od počátku pořídit bezbariérové bydlení. Zákon č. 329/2011 Sb. ani vyhláška č. 388/2011 Sb. neukládají žadateli o příspěvek povinnost prokázat, že nemohl své bydlení zajistit jinak. Zákon sice zohledňuje i ekonomický aspekt věci, činí tak však ve vztahu k pořizované zvláštní pomůcce, nikoli ve vztahu k jiným okolnostem: podle § 9 odst. 10 zákona č. 329/2011 Sb. se příspěvek poskytuje „*na zvláštní pomůcku v základním provedení, které osobě vzhledem k jejímu zdravotnímu postižení plně vyhovuje a splňuje podmínku nejmenší ekonomické náročnosti.*“ Stěžovatel již ve správním řízení poukazoval na to, že situaci nelze řešit jinak než navrženou stavební úpravou a že se jedná o nejlevnější řešení; žalovaný tuto námitku nevyvrátil v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

[19] Oproti jiným příspěvkům je příspěvek na stavební úpravy spojené s uzpůsobením koupelny a WC specifický. Na rozdíl např. od schodolezu totiž koupelnu a WC zpravidla neužívá pouze oprávněná osoba, ale i ostatní členové domácnosti. Od úpravy motorového vozidla jsou úpravy bytu odlišné ve variabilitě v úvahu připadajících úprav; oprávněný má podstatně větší možnost ovlivnit jejich faktickou realizaci. To klade specifické požadavky na důvody, o něž se opírá rozhodnutí o tomto druhu příspěvku.

[20] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s krajským soudem, že pod pojem „*stavební práce spojené s uzpůsobením koupelny a WC*“ nelze za žádných okolností subsumovat stavební práce zahrnující změnu dispozice koupelny a WC. Vyhláška č. 388/2011 Sb. ani zákon č. 329/2011 Sb. takovou omezující podmínku nestanoví. Znovu je třeba připomenout, že podstatou dotovaných stavebních úprav je uzpůsobit koupelnu a WC tak, aby je mohl užívat zdravotně postižený člověk. Takové stavební úpravy se v některých případech neobejdou bez zásahu do stávající dispozice bytu. Jestliže je totiž bezpečně prokázáno, že se osoba mající nárok na příspěvek s vozíkem do koupelny „*nevejde*“, pak pokud má dojít ke zvětšení koupelny, zpravidla současně dojde posunutím stěn ke zmenšení ostatních částí bytu. Tím však stavební úprava neztratí automaticky charakter uzpůsobení koupelny a WC.

[21] Je nepochybně podstatné, že ve věci nedošlo k vybudování nové koupelny a WC vedle stávajícího zařízení, které by bylo nadále funkční. Pokud je prostor stávajícího sociálního zařízení z rozumného důvodu nahrazen prostorem jiným a jsou zřetelné důvody takového řešení (jiné řešení není stavebně možné), nelze předmětný příspěvek odeprít jen proto, že koupelna a WC po stavebních úpravách půdorysně nekopírují jejich původní umístění.

[22] Jakékoli stavební úpravy koupelny a WC nemohou být na druhou stranu proplaceny jen proto, že jsou formálně splněny podmínky pro přiznání příspěvku. Vždy je třeba poměřovat výchozí stav a navrhované řešení, které má být částečně financováno příspěvkem. V projednávané věci není sporu, že je stěžovatel oprávněnou osobou a že původní stavební řešení neumožňovalo využití s invalidním vozíkem. Při úvaze o přiznání či nepřiznání příspěvku je proto třeba hodnotit, zda zvolené stavební řešení skutečně primárně uzpůsobuje koupelnu a WC, aby jej za daných možností mohla využívat zdravotně handicapovaná osoba a zda je zvolené řešení stavebně-technicky nezbytné. Jestliže deficitem původní koupelny bylo, že se v ní stěžovatel neotočil s invalidním

vozíkem, je třeba posoudit, zda zvolené řešení tento nedostatek odstraňuje a zda stěžovateli poskytuje přiměřený prostor. Je třeba rovněž sledovat, zda zvolené řešení skutečně primárně usnadňuje jeho využití oprávněnou osobou. Z komplexního posouzení musí vyplynout, zda stavební úpravy přináší v první řadě nezbytné vhodné úpravy pro oprávněného a že nejde o zvýšení standardu bydlení jako takového, z něž by podstatnou měrou profitovaly i osoby bez zdravotního postižení. Jinými slovy, příspěvkem nemohou být kryty takové stavební úpravy, jejichž prvotním a zřetelným důsledkem je kvalitativní vylepšení úrovně bydlení i pro ostatní případné uživatele a nikoli uzpůsobení specifickým potřebám oprávněného. Pokud se kvalitativní standard oproti předchozímu stavu zásadně nezmění a stavebními úpravami je skutečně odstraněn dosavadní deficit (zde nedostatek místa pro invalidní vozík), není důvod příspěvek nepřiznat. Žalobou napadené rozhodnutí neobsahuje žádné obdobné úvahy, na podkladě kterých by bylo možné posoudit důvodnost žádosti o příspěvek. Je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a krajský soud jej měl z uvedeného důvodu zrušit.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Zároveň Nejvyšší správní soud shledal, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [srov. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s.].

[24] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň zrušil i napadené rozhodnutí, rozhodl také o náhradě nákladů řízení (§ 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).

[25] Žalobce měl ve věci úspěch, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému, který úspěch neměl (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s.). Mezi náklady řízení (srov. § 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb ve znění účinném od 1. 1. 2013 (advokátní tarif). Odměna zástupce byla stanovena za tři úkony právní služby v řízení před krajským soudem spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby a účasti na jednání ve výši 3 x 1000 Kč [§ 7, § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. a), d), g) advokátního tarifu] a 3 x 300 Kč jako paušální náhrada výdajů s těmito úkony spojenými (srov. § 13 odst. 3 advokátního tarifu); v celkové výši 3900 Kč. Za řízení před Nejvyšším správním soudem činí odměna zástupce 1000 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 2, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu); celkem tedy 1300 Kč. K náhradě nákladů řízení v celkové částce 5200 Kč je nutno připočítat DPH 21 % ve výši 1092 Kč. Celkem tedy žalobci náleží na náhradě nákladů řízení částka 6292 Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit k rukám žalobcovy zástupkyně (účet č. 210 4455 279/2700) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[26] Nejvyšší správní soud nepřiznal žalobcově zástupkyni odměnu za úkon spočívající v další právní poradě s klientem, neboť soudu neprokázala konání této porady ani její účelnost ve vztahu k řízení o kasační stížnosti.

[27] Nejvyšší správní soud zároveň rozhodl, že se žalobci vrací zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč. Řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu ve věcech státních dávek, mezi které patří i dávky určené osobám se zdravotním postižením podle zákona č. 329/2011 Sb., je totiž osvobozeno od soudního poplatku [srov. § 11 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 11 odst. 3 písm. f) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve znění pozdějších předpisů]. Soudní poplatek bude žalobci vrácen k rukám jeho zástupkyně do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 20. října 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu