



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mráky v právní věci žalobce: **J. H.**, zastoupeného advokátem Mgr. Viktorem Klímou, Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2019, čj. MPSV-2019/54485-914, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2020, čj. 16 Ad 56/2019-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e 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 :

[1] V této věci NSS potvrzuje, že výběr zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla (část I bod 4 přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění účinném do 29. 2. 2020) je v rukou zákonodárce. Jejich výčet je uzavřený a nelze jej rozšiřovat soudním výkladem.

I. Vymezení věci

[2] Krajská pobočka úřadu práce zamítla rozhodnutím ze dne 19. 12. 2018 žalobcovu žádost o příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla. Odvolání proti tomuto rozhodnutí ministerstvo zamítlo.

[3] Žalobce podal žalobu ke krajskému soudu, ten ji však rozsudkem ze dne 30. 10. 2020 zamítl. Krajský soud nejprve zhodnotil základní podklad pro rozhodnutí o odvolání – posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV): ten je podle něj úplný a přesvědčivý. Dále uvedl, že sociální péče není koncipována tak, aby na

všechny dávky dosáhly všechny osoby v nepříznivé sociální či zdravotní situaci. Každá jednotlivá dávka a příspěvek jsou upraveny zákonem a lze je přiznat jen při splnění všech zákonných podmínek, které se ale případ od případu liší. Pro přiznání příspěvku je rozhodující individuální posouzení zdravotního stavu žadatele posudkovými lékaři. Těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí, která opodstatňuje přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla, je výlučně vada vyjmenovaná v příloze k zákonu; proto musí žadatel trpět postižením shodným. Přirovnávání jiných postižení není přípustné a správní orgán nemůže korigovat nesplnění podmínek ani účelem právní normy, ani kritériem spravedlnosti. Správní orgány stejně jako soud nejsou oprávněny měnit závěry posudkových lékařů a posudkové komise o zdravotním stavu žadatele o dávku podle jeho představ, ale jen zhodnotit, zda zjištěný zdravotní stav odpovídá (či nikoli) zákonným podmínkám.

II. Kasační stížnost

[4] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností.

[5] Podle stěžovatele je napadený rozsudek nepřezkoumatelný a nepřezkoumatelná jsou i správní rozhodnutí. Především je však zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením nespravedlivý. Stěžovatel totiž podle něj má nárok na příspěvek na úpravu vozidla, na příspěvek na vozidlo samotné však nikoli. Stěžovatel je přesvědčen, že osoby trpící *anatomickou* ztrátou končetiny jsou méně postiženy než osoby trpící *funkční* ztrátou končetiny (jako on sám). Přesto však po novelizaci provedené zákonem č. 313/2013 Sb. mají osoby trpící anatomickou ztrátou končetiny nárok na příspěvek na vozidlo (na rozdíl od něj). Tak vznikla mezera v zákoně, která opomíjí funkční ztrátu končetiny a která by měla být vyplněna výkladem.

[6] Dále stěžovatel polemizuje i se správností posudkové zprávy a rozsahem jejího přezkumu před krajským soudem.

[7] Ve zbytku obsáhlé kasační stížnosti stěžovatel dlouze přemýšlí nad různými výklady práva, kterými by bylo možné napravit jím tvrzenou nespravedlnost zákona, jakož i nad spravedlivějším nastavením systému poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. V těchto obecných úvahách však soud neshledal žádnou další kasační námitku. Jedná se spíše o různé apely a náměty pro zákonodárce, k nimž se proto soud nijak nevyjadřoval.

III. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] NSS především zdůrazňuje, že vyslovit neústavnost zákona je v České republice oprávněn jen Ústavní soud [viz čl. 83 a 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky]. Pokud by NSS (stejně jako kterýkoli jiný obecný soud) dospěl k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předložil by věc k posouzení právě Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Žádný rozpor zákona s ústavním pořádkem ale NSS neshledal, proto takto nepostupoval (viz dále).

pokračování

[10] Vzhledem k rozsahu kasační stížnosti soud také připomíná svou ustálenou judikaturu, podle které soudy nejsou povinny vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (např. rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72, nebo ze dne 29. 3. 2017, čj. 10 As 304/2016-58, bod 8). Takový postup shledává ústavně konformním i Ústavní soud (např. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[11] Nejprve je třeba uvést, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Je z něj zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil a jak vypořádal jednotlivé žalobní námitky. Rozsudek je řádně odůvodněn a předkládá ucelený soubor argumentů, na které ostatně stěžovatel obsáhle reaguje ve své kasační stížnosti. Nepřezkoumatelnost nezakládá ani to, že krajský soud nepořídil znalecký posudek (k tomu viz bod [23] níže).

[12] Námitkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí se NSS nezabýval, neboť ji stěžovatel neuplatnil v žalobě, a krajský soud se k ní tedy nemohl nijak vyjádřit. Tato námitka je v kasačním řízení nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

*Výčet zdravotních postižení, která jsou stanovena v příloze zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a která odůvodňují přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla,
nelze rozšiřovat soudním výkladem*

[13] Pro posuzovanou věc jsou rozhodná následující ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (ve znění účinném do 29. 2. 2020; soud tu cituje jen ty části ustanovení, které se týkají postižení fyzických, neboť o ta tu jde):

- nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla má osoba, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí (...) charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a jejíž zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku (§ 9 odst. 2 zákona);
- zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku a zdravotní stavy vylučující jeho přiznání jsou uvedeny v příloze k zákonu (§ 9 odst. 4 zákona);
- za těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí **se považuje** mj. anatomická nebo funkční ztráta končetiny [část I bod 1 **písm. j)** přílohy k zákonu];
- za zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku poskytovaného na pořízení motorového vozidla se považují zdravotní postižení uvedená v bodě 1 písm. a), b), d) až i) a l) [část I bod 4 písm. a) přílohy k zákonu]; *jinými slovy nepovažují se tedy za ně zdravotní postižení podle bodu 1 **písm. j)** a k).*

[14] Podle posudkového lékaře ani posudkové komise netrpí stěžovatel žádným zdravotním postižením odůvodňujícím přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla, tedy postižením uvedeným v příloze v části I bodu 1 písm. a), b), d), e), g) h), i) nebo l). Tento závěr však – tvrdí kasační stížnost – přehlíží to, že stěžovatel trpí funkční ztrátou končetiny [část I bod 1 písm. j) přílohy]. Zákon je tedy podle stěžovatele špatně nastaven a je vůči němu nespravedlivý, neboť jeho zdravotní postižení není uvedeno mezi zdravotními postiženími odůvodňujícími přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla.

[15] Právo na přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla je právem sociálním. V této oblasti práv se i Ústavní soud staví k přezkumu zdrženlivě, neboť si je vědom skutečnosti, že zákonná úprava i výkladová praxe jsou omezeny možnostmi státního rozpočtu. Zároveň se tu jedná o otázky svou podstatou politické. Posouzení účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy proto Ústavní soud v zásadě ponechává v pravomoci zákonodárce a do jeho činnosti, kromě případů zjištěné neústavnosti, nezasahuje (z nedávných rozhodnutí Ústavního soudu například nálezy ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/20, bod 38 a v něm citované nálezy). Je tedy primárně věcí zákonodárce stanovit okruh zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla.

[16] Shodnou věcí se navíc NSS již zabýval, a to v rozsudku ze dne 16. 6. 2016, čj. 4 Ads 51/2016-29. Zde dospěl k závěru, že nárok na příspěvek na pořízení motorového vozidla nemá každá osoba dlouhodobě trpící těžkou poruchou nosného nebo pohybového ústrojí, nýbrž jen taková osoba, která trpí zdravotním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu uvedeným v příloze k zákonu. Tomu odpovídá i znění části I bodu 4 písm. a) přílohy, v němž se výslovně uvádí, že za takto „kvalifikovaná“ zdravotní postižení se považují jen postižení uvedená v bodě 1 písm. a), b), d) až i). Jejich výčet je přitom formulován uzavřeně a ani ze znění § 9 zákona či jiných ustanovení jeho přílohy není možné usuzovat, že by okruh těžkých vad nosného a pohybového ústrojí, pro něž lze příspěvek přiznat, byl stanoven jen demonstrativně. Podmínky nároku na příspěvek totiž nejsou v zákoně uvedeny slovy „zejména“, „například“ či „v dalších obdobných zdravotních postiženích“. Je tedy zřejmé, že v příloze k tomuto zákonu je obsažen taxativní výčet zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla. Osobě, která trpí jiným zdravotním postižením, nelze příspěvek poskytnout ani za pomoci analogie (jež je obecně myslitelná i při taxativním výčtu), protože onen uzavřený výčet zahrnuje jen ty nejzávažnější vady nosného nebo pohybového ústrojí. Ve výčtu tedy nelze shledat žádnou neúplnost či nedokonalost právní úpravy, kterou by bylo možné označit jako mezeru v zákoně a kterou by bylo třeba vyplňovat za užití analogie.

[17] Tyto závěry plně dopadají i na tuto věc. Soud nevidí důvod, proč by citovaný rozsudek nebyl použitelný jen kvůli novelizaci zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením provedené zákonem č. 313/2013 Sb. Novelou byl jen rozšířen výčet zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla; nově je takovým zdravotním postižením i zdravotní postižení uvedené v části I bodě 1 písm. l) přílohy – anatomická ztráta dolní končetiny ve stehně s možností oprotézování. Zákonodárce tedy novelou zákona rozšířil okruh zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku. Nic to však nezměnilo na tom, že výčet je taxativní a že tu nelze užít analogii. Jestliže stěžovatel i přes rozšíření výčtu zdravotních postižení nenaplníval žádné z nich, správní orgán nemohl korigovat nesplnění podmínek ani přihlédnutím k účelu právní normy či ke kritériu spravedlnosti.

[18] Odmítnout je třeba i námitku, podle které je stěžovatelova funkční ztráta končetiny ve spojení s dalšími jeho zdravotními potížemi fakticky horší než zdravotní postižení spočívající v anatomické ztrátě končetiny podle části I bodu 1 písm. l) přílohy (při kterém

pokračování

se příspěvek poskytuje). Tato námitka totiž opět nemění nic na jednoznačném znění zákona. Soud tím nijak nezlehčuje stěžovatelskou situaci, kterou stěžovatel může subjektivně vnímat jako horší než jiná zdravotní postižení, při kterých se příspěvek poskytuje. Právní důsledky, které z toho stěžovatel vyvozuje, jsou však jen jeho subjektivním názorem; ten nemůže zvrátit taxativní povahu výčtu a význam posouzení zdravotního stavu, které provádí posudkový lékař, resp. následně posudková komise. Jestliže tedy posudkový lékař i posudková komise dospěli ke shodnému závěru, že stěžovatel nenaplňuje žádné zdravotní postižení odůvodňující příspěvek na pořízení motorového vozidla, neměly správní orgány jinou možnost než příspěvek stěžovateli nepřiznat. Jestliže se stěžovatel domnívá, že funkční ztráta končetiny je horší než ztráta končetiny anatomická, jedná se spíše o apel na zákonodárce ke změně zákona. Soudy jsou však povinny následovat zákon, z něhož stěžovateli právo na příspěvek neplyne.

[19] Je třeba odmítnout i stěžovatelskou námitku spočívající v tom, že jeho žádost o příspěvek na *dodatečnou úpravu* vozidla uspěla, žádost o příspěvek na *pořízení* vozidla však nikoli. Podle stěžovatele to není logické: dodatečnou úpravu vozidla lze přece provést až po jeho pořízení. Soud má však na věc opačný názor. Jak se vysvětluje již v bodu [15] výše, sociální politika státu se odvíjí především od možností státního rozpočtu. Její podstatou je solidární transfer peněz, které stát získal od občanů, mezi ty potřebnější z nich. Je tedy naopak logické, že pro získání finančně méně náročného příspěvku na dodatečnou úpravu vozidla postačí nižší zdravotní postižení než pro získání příspěvku finančně náročnějšího (na pořízení celého vozidla). Příspěvek na pořízení vozidla je totiž jakýmsi příspěvkem kvalifikovaným, který finančně více zatěžuje rozpočet státu. Proto k němu nestačí všechna zdravotní postižení, jako k příspěvku na dodatečnou úpravu vozidla, ale pouze některá, zvolená zákonodárcem.

Krajský soud nebyl povinen nechat vyhotovit znalecký posudek a posudkovou zprávu komise MPSV přezkoumal z hlediska správných kritérií

[20] Soud nejprve připomíná, že žádný právní předpis nestanoví posudkovému lékaři Okresní správy sociálního zabezpečení povinnost osobně vyšetřit žadatele. Jestliže posudkový lékař vyšel pouze z lékařských zpráv, nepostupoval v rozporu se zákonem. Stěžovatel byl navíc osobně vyšetřen posudkovou komisí MPSV, která dospěla ke shodnému závěru jako posudkový lékař v prvním stupni.

[21] Stěžovatel zpochybňuje správnost závěrů posudků o zdravotním stavu provedených v prvním i druhém stupni. Namítá, že si krajský soud neopatřil žádný prostředek pro ověření správnosti posudků (např. znalecký posudek). Podle stěžovatele se krajský soud nemůže vyhnout přezkoumání závěrů posudků jen poukazem na to, že nemá lékařské vzdělání, a nemůže proto hodnotit stěžovatelův zdravotní stav (na rozdíl od posudkové komise MPSV).

[22] I touto otázkou se NSS již vícekrát zabýval – například v rozsudku ze dne 6. 8. 2019, čj. 1 Ads 154/2019-21, bod 18. Podle něj soud při přezkumu rozhodnutí ve věci invalidního důchodu (*které je závislé na odborném lékařském posouzení*) soud neposuzuje věcnou správnost posudku, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti. Posudek posudkové komise hodnotí soud jako každý jiný důkaz; protože však má posudek v tomto

řízení mimořádný význam, bývá důkazem rozhodujícím, nevzbuzuje-li žádné pochyby o své celistvosti a přesvědčivosti a nejsou-li tu ani žádné jiné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost posudku mohla být zpochybněna. Požadavek úplnosti a přesvědčivosti kladený na tyto posudky spočívá pak v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a aby své posudkové závěry náležitě odůvodnila (viz rozsudky NSS ze dne 7. 9. 2011, č. j. 6 Ads 99/2011-43, nebo ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3 Ads 70/2012-14). Ačkoli v citované věci byla zamítnuta žádost o invalidní důchod, uplatňuje se i v projednávané věci shodný mechanismus posuzování zdravotního stavu (nejprve posudkovým lékařem, následně posudkovou komisí MPSV), a tyto závěry tak lze přejmout.

[23] Ve své žalobě stěžovatel uvedl jen to, že *„jeho zdravotní postižení má charakter těžké funkční poruchy pohyblivosti na základě postižení minimálně tří funkčních celků jeho pohybového ústrojí s případnou odkázaností na vozík pro invalidy. V tuto chvíli není ještě odkázán na vozík pro invalidy, nicméně nezbytnost odkázanosti na vozík pro invalidy není nutnou podmínkou pro vznik nároku na jím požadovaný příspěvek“*. V této velmi obecné námitce stěžovatel jen vyslovil názor, že jeho zdravotní postižení spadá pod část I bod 1 **písm. g)** přílohy k zákonu, nedodal však k tomu jakoukoli podporující argumentaci či argumentaci polemizující se závěrem posudkové komise MPSV. Krajský soud proto postupoval správně, přezkoumal-li závěr posudkové komise z obecných hledisek jeho zákonnosti, celistvosti a přesvědčivosti (body 13 a 14 přezkoumávaného rozsudku), neboť k hlubšímu přezkumu mu stěžovatel svou argumentací nedal prostor. Jestliže krajský soud vyhodnotil závěr posudkové komise jako zákonný, celistvý a přesvědčivý a stěžovatel nenabídl žádnou argumentaci odůvodňující odlišné vyhodnocení jeho zdravotního postižení, nemusel krajský soud nechat vyhotovit znalecký posudek k ověření závěrů posudkové komise. Věcnou polemiku se závěry posudkové komise si stěžovatel nechal až do kasační stížnosti (viz její body 23 až 28), v kasačním řízení je však již pozdě a tyto námitky jsou nepřipustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Ze všech uvedených důvodů tedy kasační stížnost nemohla uspět. Stěžejní podklady pro rozhodování správních orgánů přezkoumal krajský soud správně (na stručné námitky ani nemohl reagovat jinak). Nastavení sociálního systému, a tedy i zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, je primárně věcí zákonodárce. Soudům nepřísluší navzdory jasnému textu zákona výkladem rozšiřovat dopad zákona na další osoby, byť se to stěžovateli může zdát sebevíc nespravedlivé. Případy rozšiřujícího soudního výkladu v oblasti sociálního zákonodárství jsou vskutku výjimečné a soud by tak reagoval například na legislativní opomenutí, o kterém zde však nelze hovořit. Jestliže posudkové orgány dospěly k závěru, že stěžovatel nesplňuje zdravotní postižení odůvodňující jeho nárok na příspěvek, správní orgány musely jeho žádost zamítnout. Se stěžovatelovými výhradami se správně vypořádal i krajský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Protože kasační stížnost není důvodná, NSS ji zamítl.

pokračování

[26] Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému ministerstvu nevznikly žádné náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 14. září 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu