

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše (soudce zpravodaje) a soudců Pavla Molka a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobce: **L. F.**, zast. JUDr. Václavem Veselým, advokátem se sídlem Gutova 3297/4, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 10. 2023, č. j. MPSV-2023/219499-921 a č. j. MPSV-2023/219541-921, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 12. 2024, č. j. 22 Ad 29/2023-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda je kasační stížnost žalobce přijatelná, tedy zda svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce trpící neuropatií požádal dne 14. 12. 2022 o poskytnutí dávek pro osoby se zdravotním postižením v podobě příspěvků na zvláštní pomůcku *dodatečná úprava motorového vozidla a motorové vozidlo*. Úřad práce zamítl obě jeho žádosti. Žalovaný v záhlaví uvedenými rozhodnutími zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňová rozhodnutí.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutím žalovaného správní žalobou. Krajský soud ji zamítl. Konstatoval, že správní soudy se již opakovaně zabývaly povahou výčtu zdravotních stavů uvedených v části I. bodu 5. přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále „zákon o poskytování dávek“), a rozhodly, že se jedná o výčet taxativní (rozsudky NSS ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 55/2013-29; ze dne 16. 6. 2016, č. j. 4 Ads 51/2016-29; ze dne 14. 9. 2022, č. j. 10 Ads 360/2020-63, jehož závěry

navíc potvrdil Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 3134/22). Z judikatury vyplývá, že nárok na příspěvek na pořízení motorového vozidla dle části I. přílohy zákona o poskytování dávek mají jen osoby s několika vybranými druhy zdravotního postižení (mj. jen vybrané těžké vady nosného nebo pohybového ústrojí). Zřejmým úmyslem zákonodárce tak bylo hierarchizovat jednotlivé druhy zdravotních postižení, resp. některých dávek na ně navázaných. Taxativní výčet uvedený v části I. bodu 5. přílohy zákona o poskytování dávek zahrnuje jen ty nejzávažnější vady nosného nebo pohybového ústrojí. Nelze v něm tedy shledat neúplnost či nedokonalost, kterou by bylo možné označit za mezeru v zákoně a vyplnit pomocí analogie. Není úlohou soudu, aby posuzoval, zdali byl konkrétní výčet zdravotních diagnóz sestaven neodborně bez komplexní znalosti posudkově-právní problematiky, nebo jinak, např. formou interní metodiky žalovaného. Krajský soud vysvětlil, že by se mohl odchýlit od setrvalé a dlouhodobé judikatury správních soudů, pokud by žalobce přednesl komplexní argumentaci odůvodňující nový výklad již dříve posouzené právní otázky. Žalobce však pouze nesouhlasil s dřívějšími právními názory. Krajský soud proto setrval na závěrech dosavadní judikatury.

[4] Krajský soud dodal, že nemůže posuzovat odborné závěry posudku vypracovaného posudkovou komisí žalovaného. Může zkoumat pouze jeho kvalitu (jednoznačnost, úplnost, přesvědčivost a objektivitu) a případně si vyžádat revizní znalecký posudek. Posudková komise vypracovala posudek za účasti ortopeda, vypořádala se se všemi podstatnými skutečnostmi, uvedla diagnostický souhrn potíží žalobce a diagnostický závěr. Posudek byl tedy dostatečně odůvodněný. Krajský soud z něj proto vyšel a uzavřel, že žalobce není osobou se zdravotním postižením uvedeným v části I. bodu 5. přílohy zákona o poskytování dávek, protože nemá nárok na požadovanou dávku.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že krajský soud se nevypořádal s jeho žalobním tvrzením, že ani jeden lékařský posudek nevysvětlil, proč se i přes omezení vyplývající ze zdravotního stavu stěžovatele nejedná o zdravotní postižení dle části I. bodu 1 pod písmeny a), b), d) až i), l) a m) přílohy zákona o poskytování dávek. Krajský soud se nezabýval ani námitkou týkající se nedostatku pověření k zastupování žalovaného v řízení před soudem.

[6] Stěžovatel považoval kasační stížnost za přijatelnou kvůli potřebě učinit judikaturní odklon, neboť správní soudy se doposud jeho argumentací nezabývaly. Zákon o poskytování dávek neobsahuje v části I. bodu 5. přílohy taxativní výčet konkrétních diagnóz, které se v souladu s poznatky lékařské vědy považují za těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí, ale toliko výčet funkčních dopadů zdravotních postižení, s nimiž je zapotřebí porovnat zdravotní stav stěžovatele. Konkrétní výčet zdravotních diagnóz, které orgány sociálního zabezpečení podřazují pod výčet funkčních dopadů uvedených v části I. bodu 5. přílohy k zákonu o poskytování dávek sestavil v roce 1988 úředník žalovaného, a to „salámovou metodou“. Tento „ministrský“ výčet nemá podobu obecně závazného právního předpisu, dokonce ani závazné metodiky. Jde o pouhý „úřednický výklad“ přílohy k zákonu o poskytování dávek. Znění části I. bodu 5. přílohy k zákonu o poskytování dávek výslovně nezapovídá, aby za těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí byla považována i diagnóza neuvedená v ministerské kvazi-metodice. Skutečnost, že § 8 zákona

pokračování

o poskytování dávek neobsahuje výslovné ustanovení o možnosti funkčně srovnávat reálné zdravotní stavy s funkčními dopady dle části I. přílohy, neznamená, že tak žalovaný nemůže učinit. Žalovaný může v souladu s ústavním principem *enumerativnosti státních pretenzí* vyhovět žádosti stěžovatele, byť takový postup zákon nepřipouští výslovně. Pokud právo mlčí, je nutné tento nedostatek vyřešit pomocí analogie, tj. použít srovnatelnost funkčních dopadů zdravotních stavů uvedených v části I. bodu 5 přílohy k zákonu o poskytování dávek s funkčními dopady zdravotního stavu stěžovatele. Takové srovnání však v žádném zdravotním posudku provedeno nebylo.

[7] Stěžovatel dále namítal, že lékařské posudky i posudky vydané posudkovou komisí žalovaného jen konstatovaly, že zdravotní stav stěžovatele nespadá pod zdravotní postižení demonstrativně uvedená v části I. bodu 1. písm. a), b), d) až i), l) a m) přílohy k zákonu o poskytování dávek, aniž by vysvětlily, proč tomu tak je. Lékařské posudky jsou sice povinným důkazem, ale správní orgány jimi nejsou vázány. V případě důvodných pochybností o úplnosti, přesvědčivosti, věcné správnosti či odbornosti si mohou opatřit lékařský posudek od jiné složky Institutu posuzování zdravotního stavu, či posudkové komise žalovaného, nebo znalecký posudek zpracovaný znalcem se specializací na posudkové lékařství.

[8] Stěžovatel konečně tvrdil, že generální plná moc udělená advokátovi musí obsahovat specifikaci konkrétního soudního řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007-158, č. 1811/2009 Sb. NSS). Za použití argumentu od většího k menšímu musí totéž platit pro pověření zaměstnance žalovaného. Žalovaný byl zastoupen svou zaměstnankyní Mgr. T. O. na základě pověření založeného u krajského soudu pod sp. zn. Spr 889/2022. Ačkoli stěžovateli nebylo toto pověření zasláno, z doby založení pověření je nepochybné, že jde právě o generální plnou moc. Ministr práce a sociálních věcí nemusel podepsat pověření pro toto individuální řízení, nebyl o něm informován, protože nemohl usměrňovat správní praxi žalovaného, a tím plnit slib člena vlády a svou ústavní úlohu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] O žalobě rozhodl specializovaný samosoudce. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[10] Kasační stížnost není přijatelná.

III.a Nepřípustné kasační námitky

[11] Nejvyšší správní soud se předně zabýval přípustností uplatněných kasačních námitek. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné*

důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29, kasačnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Z tohoto hlediska kasační námitky, které v podstatě jen opakuji žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřijatelné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že lékařské posudky jsou sice povinným důkazem, ale správní orgány jimi nejsou vázány a mohou si v případě důvodných pochybností o úplnosti, přesvědčivosti, věcné správnosti či odbornosti opatřit lékařský posudek od jiné složky Institutu posuzování zdravotního stavu, či posudkové komise žalovaného, nebo znalecký posudek zpracovaný znalcem se specializací na posudkové lékařství. Tato námitka však nemíří proti závěrům krajského soudu. V bodu 18 napadeného rozsudku totiž soud dospěl obsahově ke stejnému závěru, že správní orgány nemohou posuzovat odborné závěry obsažené v lékařském posudku, ale toliko jeho kvalitu, a pokud odhalí vady posudku, pak si mohou obstarat revizní posudek. Kasační námitka není přípustná, protože nesměřuje proti rozsudku krajského soudu [§ 104 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III.b Nepřijatelné kasační námitky

[13] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nevypořádání jeho námitek. Jde o námitku přípustnou, protože ji stěžovatel mohl poprvé uplatnit až v kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., nikoli však o námitku přijatelnou.

[14] Nejvyšší správní soud se již opakovaně a podrobně zabýval nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1891/13, bod 24). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro chybějící důvody skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (být i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

pokračování

[15] Krajský soud vysvětlil s odkazem na závěry posudkového lékaře a posudkové komise, že stěžovatelova neuropatie není těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí dle části I. bodu 5. přílohy k zákonu o poskytování dávek. Upozornil, že nemá pravomoc posuzovat odborné lékařské závěry, ale pouze jejich kvalitu. Posudek vypracovaný posudkovou komisí považoval za dostatečně odůvodněný, neboť byl vypracován za účasti lékaře z oboru ortopedie, vypořádal se se všemi rozhodnými okolnostmi, a byl z něj patrný souhrn potíží stěžovatele a diagnostický závěr. Následně pomocí odkazu na judikaturu Nejvyššího správního soudu objasnil, proč žalovaný nemohl funkčně srovnávat zdravotní postižení a musel žádost stěžovatele zamítnout.

[16] Je pravda, že se krajský soud vůbec nezabýval námitkou nedostatečného pověření k zastupování žalovaného v soudním řízení, kterou stěžovatel vznesl v replice v rámci řízení o žalobě. Jistě je žádoucí, aby krajský soud na námitky stěžovatele, i pokud jde o námitky do procesních otázek, výslovně reagoval. Jak však kasační soud uvedl výše, konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být výjimečné, zejména nelze-li z odůvodnění rozhodnutí soudu zjistit, jaký názor zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci samé. Ve stávajícím případě šlo věcně o právní otázku týkající se povahy výčtu zdravotních postižení uvedených v části I. bodu 5. přílohy k zákonu o poskytování dávek. Té se krajský soud věnoval a žádnou žalobní námitku neopomněl. Procesní otázky krajský soud z povahy věci řeší často i jen implicitně. Nejvyšší správní soud následně i bez znalosti argumentace krajského soudu posuzuje, zda nedošlo k jiné vadě řízení před krajským soudem, pokud by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z postupu krajského soudu je zřejmé, že se s námitkou žalobce neztotožnil, tudíž dospěl k závěru, že pověření k jednání za žalovaného bylo dostatečné, přičemž tento závěr je správný (viz dále [33] a následující). Navíc nelze opomenout, že přijatelnost kasační stížnosti by mohlo založit jen zásadní pochybení krajského soudu (viz shora bod [9]). Ačkoliv se tedy krajský soud k této procesní námitce výslovně nevyjádřil, neshledal Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu kasační stížnost přijatelnou.

[17] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně posoudil výčet zdravotních stavů (postižení) v části I. bodu 5. přílohy k zákonu o poskytování dávek jako taxativní, čímž znemožnil, aby za těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí byl považován i zdravotní stav stěžovatele neuvedený v části I. bodu 5. přílohy. Stěžovatel považoval tuto námitku za přijatelnou kvůli nutnosti učinit judikaturní odklon. Měl totiž za to, že se správní soudy jeho argumentací doposud nezabývaly.

[18] Jak kasační soud uvedl výše, potřeba učinit judikaturní odklon představuje důvod pro přijetí kasační stížnosti k věcnému přezkumu. O tuto situaci se jedná, pokud je ve výjimečných a odůvodněných případech namísto změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně (usnesení NSS ze dne 8. 11. 2024, č. j. 10 Azs 169/2024-38, bod 5; ze dne 26. 10. 2017, č. j. 2 Azs 270/2017-40, bod 5, a mnohá další). Nejvyšší správní soud se tedy odchýlí od dosavadní judikatury pouze za předpokladu, že stěžovatel přesvědčivě vysvětlí, proč je potřeba právní otázku vyřešenou jednotně ve stávající judikatuře ponovu zodpovědět rozdílně. To se však stěžovateli nepodařilo.

[19] Podle § 9 odst. 2 zákona o poskytování dávek platí, že *nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla nebo speciálního zadržního systému má*

osoba, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí, autistickou poruchu s těžkým funkčním postižením anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardaci charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a její zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku.

[20] Podle § 9 odst. 4 téhož zákona platí, že *zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku a zdravotní stavu vylučující jeho přiznání jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu.*

[21] Podle části I. bodu 5. písm. a) přílohy k tomuto zákonu platí, že *za zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku na pořízení motorového vozidla nebo speciálního zádržního systému se považují zdravotní postižení uvedená v bodě 1 písm. a), b), d) až i), l) a m).*

[22] Nejvyšší správní soud se již shodnou kasační námitkou zabýval v rozsudku ze dne 16. 6. 2016, č. j. 4 Ads 51/2016-29, č. 3480/2016 Sb. NSS, ve kterém konstatoval, že těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku (motorové vozidlo) dle § 9 odst. 2 zákona o poskytování dávek je výlučně vada vyjmenovaná v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k tomuto zákonu. Postižené osobě tak náleží dávka pouze pokud má zdravotní postižení uvedené v příloze k zákonu o poskytování dávek, přirovnávání jiných postižení není přípustné. Kasační soud svůj právní závěr odůvodnil odkazem na § 9 odst. 4 zákona o poskytování dávek, dle kterého jsou zdravotní postižení mající charakter dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku uvedena v příloze k tomuto zákonu. Poukázal na to, že podmínky nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla jsou taxativní, protože nejsou v zákoně o poskytování dávek uvedeny slovy „zejména“, „například“ či „v dalších obdobných zdravotních postiženích“. Nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku pořízení motorového vozidla tudíž nemá každá osoba s těžkou poruchou nosného nebo pohybového ústrojí, nýbrž jen taková osoba, která trpí zdravotním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu uvedeným v příloze k zákonu o poskytování dávek. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále uvedl, že dávku nelze poskytnout ani za pomoci analogie, jež je obecně myslitelná i při taxativním výčtu. Okruh zdravotních postižení uvedených v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k zákonu o poskytování dávek obsahuje jen nejzávažnější vady nosného nebo pohybového ústrojí. Úmyslem zákonodárce bylo poskytnout příspěvek na pořízení motorového vozidla pouze nejpostiženějším osobám. V uvedeném taxativním výčtu zdravotních postižení tak nelze shledat žádnou neúplnost, nedostatek či nedokonalost právní úpravy, kterou by bylo možné označit za mezeru v zákoně a vyplnit analogií.

[23] Právní názor Nejvyššího správního soudu je nadále použitelný, navzdory tomu, že došlo k rozšíření zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku na pořízení motorového vozidla dle části I. bodu 1 přílohy k zákonu o poskytování dávek. Znění ustanovení odůvodňujících právní názor kasačního soudu totiž zůstalo stejné.

[24] Výše popsany právní názor následoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2022, č. j. 10 Ads 360/2020-63, body 15 až 19, který byl napaden ústavní stížností. Ústavní soud odmítl ústavní stížnost usnesením ze dne 10. 1. 2023, sp. zn. I. ÚS 3134/2022, v němž

pokračování

mj. konstatoval (body 13 a 14): „[...] Podle části I. přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb. na příspěvek na pořízení motorového vozidla mají nárok jen osoby s několika vybranými druhy zdravotního postižení (mimo jiné jen vybrané těžké vady nosného nebo pohybového ústrojí). [...] Nejvyššímu správnímu soudu proto lze přisvědčit v tom, že ze znění zákona č. 329/2011 Sb. je zřejmý úmysl zákonodárce hierarchizovat jednotlivé druhy zdravotních postižení, resp. některých dávek na ně navázaných.“

[25] Stěžovatel sice obsáhle brojil proti taxativní povaze výčtu zdravotních postižení uvedených v části I. bodu 5. přílohy k zákonu o poskytování dávek, avšak nijak nezpochybnil konkrétní důvody, na nichž je vystavena dosavadní jednotná judikatura. Námitka totiž fakticky směřuje proti odbornému lékařskému posouzení nepříznivého zdravotního stavu stěžovatele a vytýká žalovanému, že pod výčet zdravotních postižení dle části I. bodu 5. přílohy podřazuje výhradně zdravotní diagnózy uvedené v nespecifikované ministerské metodice, přičemž toto tvrzení nijak konkrétně nedokládá. Stěžovatel jen stroze konstatoval, že § 8 zákona o poskytování dávek a znění jeho přílohy nezapovídají, aby za těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí byla považována i diagnóza v příloze výslovně neuvedená, ale mající totožný funkční dopad jako diagnóza obsažená v taxativním výčtu. Soudu je zřejmé, že jde o pouhý nesprávný odkaz na § 8 zákona o poskytování dávek, namísto § 9 téhož zákona, který stanoví podmínky nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku. Nicméně stěžovatel konkrétně neobjasní, proč by měla část I. přílohy k zákonu o poskytování dávek navzdory svému označení „Zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku“ obsahovat výčet funkčních dopadů a nikoli zdravotních postižení. Pouze bez bližšího vysvětlení uvedl, že princip zákonnosti umožňuje, aby správní orgán vyhověl žádosti, byť zákon výslovně nepřiznává žadateli konkrétní právo. Tato argumentace však představuje v podstatě jen prostý nesouhlas se stávajícím způsobem posuzování zdravotních postižení pro účely přiznání dávky, aniž by reagovala na konkrétní důvody, pro které judikatura dospěla k závěru, že dle § 9 odst. 2 a 4 zákona o poskytování dávek náleží dávka výhradně za zdravotní postižení uvedená v příloze tohoto zákona a přirovnávání jiných postižení není přípustné.

[26] Stěžovatel kvalifikovaně nezpochybnil ani právní názor kasačního soudu o nemožnosti použít analogii. Bez dalšího předpokládá existenci mezery v zákoně, ačkoli sám v kasační stížnosti poukazoval na rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 As 69/2016-31, č. 3478/2016 Sb. NSS, dle kterého je použití analogie podmíněno zákonodárcem nezamýšlenou neúplností právního řádu.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatele sužují vážné zdravotní obtíže a může podmínky pro přiznání dávky vnímat jako nespravedlivé. Zákonodárce se nicméně rozhodl poskytnout dávku pouze nejpostiženějším osobám, nikoli všem, které trpí těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí a jejich obtíže mohou být v mnohém srovnatelné s těmi nejpostiženějšími. Stěžovatel po soudu v podstatě žádá změnu právní úpravy. Soudu však nepřísluší, s ohledem na princip dělby moci zakotvený v čl. 2 odst. 1 Ústavy, nahrazovat vůli zákonodárce (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2022, č. j. 10 Ads 360/2020-63, bod 15). Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod pro odchýlení se od stávající jednotné judikatury.

[28] Stěžovatel měl za to, že lékařské posudky i posudky vydané posudkovou komisí žalovaného jen konstatovaly, že jeho zdravotní stav nespadá pod zdravotní postižení uvedená v části I. bodu 1. písm. a), b), d) až i), l) a m) přílohy k zákonu o poskytování dávek, aniž by vysvětlily, proč tomu tak je.

[29] Krajský soud v napadeném rozsudku vyšel výhradně z posudku vypracovaného posudkovou komisí. Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zdali krajský soud postupoval při hodnocení tohoto posudku v souladu s judikaturou NSS. Podle ní nemůže správní soud posuzovat odborné závěry uvedené v lékařském posudku, neboť nedisponuje potřebnými znalostmi (rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Ads 80/2016-22, nebo ze dne 16. 2. 2022, č. j. 3 Ads 187/2020-31, bod 20). V řízeních o žalobách proti rozhodnutím, jež jsou založena na lékařských posudcích, správní soudy podrobují posudky testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ads 24/2013-34; ze dne 26. 3. 2015, č. j. 4 Ads 263/2014-60, bod 39; anebo ze dne 15. 4. 2015, č. j. 6 Ads 217/2014-23, bod 15). Aby byl posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý, je třeba, aby se vypořádal se všemi rozhodujícími skutečnostmi a přezkoumatelnou úvahou z nich vyvodil závěry podstatné pro posouzení zdravotního stavu osoby (rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Ads 156/2014-28, bod 18).

[30] Krajský soud považoval posudek vypracovaný posudkovou komisí za dostatečně odůvodněný, neboť byl vypracován za účasti lékaře z oboru ortopedie, vypořádal se se všemi rozhodnými okolnostmi (včetně námitek stěžovatele), a byl z něj patrný souhrn potíží stěžovatele a diagnostický závěr. Posudková komise konstatovala, že stěžovatel trpí těžkou polyneuropatií. Vyšetření svalové síly provedené při neurologickém vyšetření v březnu 2023 však neprokázalo funkční ztrátu obou dolních končetin na podkladě úplné obrny nebo těžkého ochrnutí celých končetin, tzn. těžkou nebo úplnou motorickou parézu končetiny, při níž končetiny neplní svoji opěrnou ani pohybovou funkci v rozsahu celé končetiny. Z hodnocení zdravotního stavu stěžovatele posudkovou komisí tedy bylo zřejmé, proč se podle posudku nejednalo o těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí.

[31] Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu, že výše uvedené závěry mají oporu jak v posudku vypracovaném posudkovou komisí pro účely příspěvku na zvláštní pomůcku *dodatečná úprava motorového vozidla*, tak ve druhém posudku vypracovaném komisí pro příspěvek na *motorové vozidlo*. Jediný rozdíl oproti názoru krajského soudu spočívá v tom, že oba komisní posudky byly vypracovány za účasti lékaře neurologa, nikoli ortopeda. Tento nedostatek však sám o sobě nezpochybňuje úvahu krajského soudu. Krajský soud tak při hodnocení závěrů posudkové komise postupoval v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a nedopustil se žádných zásadních pochybení.

[32] Stěžovatel konečně namítal, že generální plná moc udělená advokátovi musí obsahovat specifikaci konkrétního soudního řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007-158, č. 1811/2009 Sb. NSS). Za použití argumentu od většího k menšímu musí totéž platit pro pověření zaměstnance žalovaného.

[33] Stěžovatelova argumentace je postavena na chybném východisku, protože z citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS nevyplývá obecný právní závěr o nutnosti specifikovat v generální plné moci konkrétní soudní řízení. Rozšířený senát posuzoval

pokračování

právní otázku, zda generální plná moc udělená advokátovi v řízení o kasační stížnosti, která zároveň obsahuje zvláštní plnou moc přímo pro konkrétní řízení o kasační stížnosti, opravňuje advokáta též k zastupování zmocnitele v řízení o správní žalobě poté, co bylo napadené rozhodnutí krajského soudu ke kasační stížnosti zrušeno. Dospěl k závěru, že ano, neboť plná moc zmocňovala advokáta k zastupování „*ve všech právních věcech*“, byť nebyla výslovně udělena v rozsahu práv a povinností dle soudního řádu správního. Rozšířený senát dodal, „*že takto široce vymezený rozsah zmocnění se vztahuje i na samotné řízení o kasační stížnosti; dodatek, podle něž se plná moc uděluje i jako zvláštní plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti v blíže specifikované věci, je tedy nadbytečný. [...] advokát zde vyjádřil vůli zastupovat účastníka ve všech právních věcech, s nimiž se na něj účastník obrátí, a účastník na základě vzájemné důvěry poskytl advokátu paušálně právo zastupovat jej ve všech řízeních, která třeba ještě ani nejsou započata a jejichž předmět není dosud určen.*“ Z usnesení rozšířeného senátu tak vyplývá opačný závěr, než který z něj dovozuje stěžovatel: generální plná moc udělená advokátovi nemusí uvádět konkrétní řízení.

[34] Ve stávající věci sice nejde o zastoupení správního orgánu advokátem na základě plné moci dle § 35 odst. 2 s. ř. s., ale o jednání za správní orgán na základě pověření založeného u soudu dle § 33 odst. 5 s. ř. s. Judikatura (rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2024, č. j. 4 Ads 92/2022-61, bod 29; ze dne 11. 6. 2009, č. j. 6 Ads 12/2009-70) však i v tomto případě připouští udělení generálního pověření. Krajský soud tak postupoval v souladu s judikaturou NSS, pokud připustil jednání za žalovaného na základě generálního pověření.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a proto ji podle § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[36] Při rozhodování o nákladech řízení Nejvyšší správní soud vycházel z usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 18, podle něhož je odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se tedy opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl úspěšný, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci úspěch, měl by tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložil. Ze spisu však nevyplývá, že by mu v tomto řízení vznikly jakékoli náklady nad rámec běžné administrativní činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 19. června 2025

Petr Mikeš

předseda senátu