ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **V. F.,** zast. JUDr. Petrou Langerovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Schweitzerova 116/28, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2015, č. j. MPSV-UM/4051/15/4S-OLK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 21. 3. 2016, č. j. 59 Ad 8/2015 – 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Ustanovené zástupkyni JUDr. Petře Langerové, Ph.D., advokátce se sídlem Schweitzerova 116/28, Olomouc, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 1 573 Kč, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž (jedná se o druhé rozhodnutí žalovaného v této věci, první bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 30. 3. 2015, č. j. 73 Ad 13/2013 – 69). Žalovaný jím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské

pobočky v Olomouci ze dne 15. 2. 2013, č. j. MPSV-UP/176251/13/AIS/ZDP, kterým byl žalobkyni přiznán příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo ve výši 140 000 Kč.
[2] Výše příspěvku na motorové vozidlo byla stanovena podle § 10 odst. 5 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění rozhodném (dále jen zákon č. 329/2011 Sb.), tj. s přihlédnutím k četnosti a důvodu dopravy, k příjmu žalobkyně a osob s ní společně posuzovaných a k celkovým sociálním a majetkovým poměrům.

[3] Žalobkyně nesouhlasí s tím, že jí nebyl přiznán příspěvek v maximální výši 200 000 Kč. Svůj názor opírá jednak o intenzitu svého zdravotního postižení, které vyžaduje zakoupení dražšího automobilu, jednak o skutečnost, že v místě jejího bydliště není dostupná hromadná doprava pro imobilní osoby.

[4] Krajský soud této argumentaci nepřisvědčil. Zdůraznil, že jediná kritéria pro stanovení výše příspěvku jsou uvedena v citovaném ustanovení, namítané skutečnosti proto zohlednit nelze. V daném případě se jedná o správní uvážení, soud proto přezkoumal pouze to, zda žalovaný nevybočil ze zákonem stanovených mezí a hledisek, zda jsou jeho závěry v souladu s pravidly logického usuzování a premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Žádné takové pochybení neshledal.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Domnívá se, že krajský soud nezohlednil všechna rozhodná kritéria, zejména četnost a důvod dopravy, nedostupnost hromadné dopravy pro imobilní osoby a překážky, které musí při cestování hromadnou dopravou překonat, příjem její a společně posuzovaných osob, celkové sociální a majetkové poměry, pořizovací cenu vozidla a kritéria stanovená v § 9 odst. 5 písm. b) zákona č. 329/2011 Sb.

[7] Nesouhlasí s tím, že zákonná kritéria jsou jedinými kritérii, ke kterým lze při stanovení výše příspěvku na motorové vozidlo přihlédnout. Podpůrně měla být zohledněna kritéria další. Opačným postupem nebyl respektován smysl a účel zákona č. 329/2011 Sb., který má primárně sloužit k právní jistotě občanů a zároveň přispívat ke zvýšení dostupnosti pomůcek pro osoby se zdravotním postižením. Přiznání příspěvku v maximální výši mělo sloužit ke zmírnění sociálních důsledků zdravotního postižení stěžovatelky a k podpoře jejího začleňování do společnosti. Soud nepřihlédl k tomu, že je handicapovanou osobou, která by měla mít právo na přiměřené hmotné zabezpečení ze strany státu.

[8] Konečně namítá, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí, aniž by doplnil dokazování a ve věci rozhodl shodně jako v prvním rozhodnutí, čímž nebyla dodržena zásada legitimního očekávání.

[9] Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Na prvém místě se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jedná se o natolik závažnou vadu, že ji zkoumá z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda ji stěžovatel v kasační stížnosti namítá, či nikoli (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Z povahy věci plyne, že pouze přezkoumatelné rozhodnutí lze věcně přezkoumat.

[12] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, protože se domnívá, že krajský soud nezohlednil veškeré rozhodné skutečnosti. Nejvyšší správní soud jejímu názoru nepřisvědčil, neboť zjistil, že krajský soud se všemi body, které stěžovatelka v žalobě uvedla, zabýval.

[13] Vypořádal její stěžejní argumentaci, když vysvětlil, z jakých důvodů nelze při stanovení výše příspěvku hodnotit jiná kritéria, než ta, která jsou stanovena v § 10 odst. 5 zákona č. 329/2011 Sb. (proto nebyla relevantní závažnost postižení stěžovatelky, pořizovací cena automobilu, nedostupnost hromadné dopravy pro imobilní osoby a podmínky pro přiznání dávky v § 9 odst. 5 téhož zákona). Zabýval se také otázkou četnosti a důvodů dopravy. Hodnocení příjmů a majetkových a sociálních poměrů stěžovatelka v žalobě nezpochybňovala, krajský soud proto neměl důvod související úvahy žalovaného přezkoumávat (podle § 75 odst. 2, věty první, s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů). Vzhledem k tomu, že jeho rozsudek není zatížen ani jinou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., je přezkoumatelný.

[14] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí a porušení zásady legitimního očekávání. Stěžovatelka je dovozuje proto, že žalovaný poté, co krajský soud zrušil jeho první rozhodnutí ve věci, nedoplnil dokazování a bez dalšího rozhodl znovu. Postupoval však v souladu se závazným právním názorem krajského soudu a nelze mu v tomto ohledu nic vytknout.

[15] Krajský soud zrušil první rozhodnutí žalovaného z důvodu nepřezkoumatelnosti, konkrétně mu vyčetl nedostatek důvodů ve vztahu k otázkám výše úspor stěžovatelky, četnosti a důvodu dopravy. Dále shledal, že se nevypořádal s některými body odvolání. Za této situace nebylo bez dalšího nutné, aby žalovaný doplňoval dokazování. Krajský soud konstatoval, že první rozhodnutí nebylo v některých částech dostatečně odůvodněno,

to nicméně samo o sobě neznamená, že na základě shromážděných důkazů nebylo možné dostatečně zjistit skutkový stav. V odůvodnění druhého rozhodnutí se žalovaný všemi relevantními otázkami zabýval a své související úvahy dostatečně, logicky a srozumitelně popsal. Výslovně také reagoval na konkrétní výtky krajského soudu a odůvodnění v tomto rozsahu doplnil. Rozhodnutí tedy splnilo požadavky, které jsou na jeho odůvodnění kladeny, a je přezkoumatelné.

[16] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k meritornímu posouzení věci. Předmětem sporu je otázka, zda lze při stanovení výše příspěvku na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo vycházet jen z kritérií stanovených v § 10 odst. 5 zákona o poskytování dávek (tento názor zastává žalovaný a krajský soud), nebo i hledisek jiných (jak se domnívá stěžovatelka).

[17] Ze zákona č. 329/2011 Sb. vyplývá, že správní orgány při rozhodování o poskytnutí příspěvku na zvláštní pomůcku nejprve hodnotí, zda žadatel o dávku splňuje podmínky nároku na příspěvek podle § 9 zákona. Pokud ano, rozhodují o jeho výši podle § 10, v případě motorového vozidla konkrétně podle odst. 5. Zatímco v prvním stadiu „toliko" posuzují, zda bylo prokázáno splnění podmínek nároku na příspěvek, a zákon striktně vymezuje následný postup (pokud jsou podmínky splněny, příspěvek bude poskytnut, v opačném případě nikoli), ve druhé fázi nespojuje se skutkovým stavem jediný možný následek. Zákonodárce evidentně vycházel z toho, že jsou to správní orgány, kdo disponuje nejlepšími předpoklady k určení konkrétní výše příspěvku, proto jim v této otázce ponechal prostor pro správní uvážení (k charakteristice tohoto institutu srovnej odbornou literaturu, komplexně je rozebrána např. v MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 120 s.).

[18] Z této skutečnosti je třeba vycházet při určení rozsahu přezkumu rozhodnutí o výši příspěvku, respektive relevantní části rozhodnutí o jeho poskytnutí. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby související úvahy správních orgánů nahrazovaly či doplňovaly, jejich role spočívá výlučně v hodnocení toho, zda nedošlo k překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití (viz § 78 odst. 1, větu druhou, s. ř. s.; k problematice přezkumu rozhodnutí založených na správním uvážení dále srovnej judikaturu Nejvyššího správního soudu, především usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 35/2012 – 40, publ. pod č. 2736/2013 Sb. NSS). Obecné limity správního uvážení vyplývají z ústavního pořádku, především z principu rovnosti a zákazu diskriminace, konkrétní prostor, ve kterém se správní orgány mohou pohybovat, pak vymezují jednotlivé zákony.

[19] Správní uvážení, kterým správní orgán disponuje při rozhodování o příspěvku na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo, je relativně omezené (vázané). V prvé řadě je třeba zdůraznit, že se týká pouze otázky výše příspěvku, nikoli existence nároku na něj. Dále je důležité, že zákon stanovuje jeho horní mez, která činí 200 000 Kč (§ 10 odst. 5, věta třetí, zákona č. 329/2011 Sb.), a vyjmenovává hlediska, která správní orgán při stanovení konkrétní výše příspěvku hodnotí. Podle § 10 odst. 5, věty druhé, platí, že [v]*ýše příspěvku na zvláštní pomůcku poskytovaného na pořízení motorového vozidla se stanoví s přihlédnutím k četnosti a důvodu dopravy, k příjmu osoby a příjmu osob s ní společně posuzovaných podle zákona o životním a existenčním minimu a k celkovým sociálním a majetkovým poměrům*.

[20] Z pohledu projednávané věci je zásadní, že citované ustanovení obsahuje taxativní (úplný) výčet. Pokud by se jednalo o výčet demonstrativní (příkladmý), muselo by to z jeho textu jasně vyplývat (docílit toho lze např. uvozením výčtu slovem *zejména*). Fakt, že zákonodárce zvolil techniku úplného katalogu kritérií, neznamená jen to, že správní orgán musí ke všem z nich přihlédnout (tak tomu ostatně je i v případě výčtu demonstrativního, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002 – 52, publ. pod č. 773/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 28. 6. 2007, č. j. 4 As 87/2006 - 81), ale také, že nesmí přidávat kritéria vlastní (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005 – 78). Zákon obsahuje příkaz zabývat se právě a pouze těmi z nich, která vyjmenovává. Pokud tak správní orgány učinily, postupovaly v souladu se zákonem.

[21] Z výše uvedeného plyne, že stěžovatelka se nemohla úspěšně domáhat, aby správní orgány při stanovení výše příspěvku zohlednily závažnost jejího postižení, konečnou cenu pořizované pomůcky ani dostupnost vyhovující hromadné dopravy; mezi zákonná hlediska pro stanovení výše příspěvku nepatří.

[22] Na uvedeném závěru nic nemění fakt, že zákon č. 329/2011 Sb. v § 9 odst. 2 počítá s mírou postižení žadatele. Jedná se totiž o podmínku, kterou správní orgány hodnotí v první fázi, tj. při posuzování, zda osoba vůbec má nárok na příspěvek, a mezi osobami, které ji splňují, dále na základě míry jejich postižení nerozlišují. Stejně je tomu v případě podmínky podle § 9 odst. 5 písm. b) zákona č. 329/2011 Sb. (*zvláštní pomůcka umožní osobě sebeobsluhu nebo ji 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 osoba využívá*).

[23] Stěžovatelka se mýlí, pokud se domnívá, že tento postup nerespektuje smysl a účel zákona č. 329/2011 Sb. Lze obecně souhlasit s tím, že má přispívat ke zvýšení dostupnosti pomůcek pro osoby se zdravotním postižením (srovnej jeho § 1, dle kterého *zákon upravuje poskytování peněžitých dávek osobám se zdravotním postižením určených ke zmírnění sociálních důsledků jejich zdravotního postižení a k podpoře jejich sociálního začleňování a průkaz osoby se zdravotním postižením*). Není nicméně zřejmé, jak konkrétně to má podpořit stěžovatelčinu argumentaci.

[24] Ke zvýšení dostupnosti zvláštních pomůcek osobám se zdravotním postižením nepochybně vede přiznání jakkoli vysokého příspěvku, neboť vždy určitým způsobem snižuje částku, kterou bude žadatel muset uhradit z vlastních zdrojů. Nelze však dovozovat, že účelem zákona je kompletní úhrada pomůcky, případně maximálně vysoký příspěvek všem žadatelům, jak stěžovatelka naznačuje. Požadavek, aby stát zdravotně postiženým osobám financoval veškeré pomůcky, které potřebují, je minimálně z ekonomických důvodů nepředstavitelný (čímž soud závažnost postižení stěžovatelky ani její potřebu pořídit automobil nijak nesnižuje). Také proto zákon č. 329/2011 Sb. stanovuje výše popsaný mechanismus rozhodování o příspěvku; je odrazem toho, že ne každá osoba má na příspěvek na pořízení motorového vozidla nárok (§ 9 odst. 2 váže nárok na příspěvek na určitou míru postižení) a ne každé osobě, která tento nárok má, může být poskytnut příspěvek v plné výši (citovaný § 10 odst. 5). Zákonodárce tak

relativně jasně vymezil svoji představu o tom, jakým způsobem mají být vyhrazené finanční prostředky přerozděleny, a správnímu orgánu nepřísluší, aby ji přehodnocoval.

[25] Zmínka stěžovatelky, že postup správních orgánů, respektive krajského soudu je v rozporu se smyslem zákona č. 329/2011 Sb., spočívajícím v posilování právní jistoty, je obecná a její spojitost s podstatou kasační argumentace se již zcela vytrácí. Účelem zákonů jistě obecně je zvýšení právní jistoty adresátů právních norem, neboť jsou jimi v psané podobě vyjádřena pravidla, kterými se řídí jejich právní vztahy, zákon č. 329/2011 Sb. nicméně neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by se stěžovatelka mohla legitimně domnívat, že jí může být poskytnut příspěvek pouze a jedině v plné výši. Ustanovení § 10 odst. 5 jasně vymezuje skutečnosti, ke kterým je povinen správní orgán při stanovení výše příspěvku přihlédnout, stěžovatelka tedy mohla oprávněně očekávat, že to budou právě tato kritéria, která vezme žalovaný v úvahu. Je to naopak ona, kdo navrhuje postup, který právní jistotu oslabuje, neboť počítá s dotvořením pravidla nad rámec textu zákona.

[26] Krajský soud ze všech výše popsaných úvah vycházel a zcela správně uzavřel, že žalovanému nelze vytýkat nezohlednění kritérií, která zákon nepředepisuje. Nejvyšší správní soud se s ním ztotožnil a námitky stěžovatelky proto vyhodnotil jako nedůvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[28] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly.
[29] Stěžovatelce byla usnesením krajského soudu ze dne 10. 8. 2015, č. j. 59 Ad 8/2015 – 8, ustanovena zástupkyní advokátka; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti.

[30] Ustanovené zástupkyni stěžovatelky soud přiznal odměnu za jeden úkon právní služby, spočívající v podání kasační stížnosti, ve výši 1 000 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif"), ve spojení s § 9 odst. 2 a § 7 bodem 3. téže vyhlášky], k němuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Advokátka je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna se proto zvyšuje o tuto daň ve výši 273 Kč. Celkem tedy odměna ustanovené advokátky činí částku ve výši 1 573 Kč. Tato částka jí bude vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

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

V Brně dne 14. července 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu