



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl samosoudkyní Mgr. Barborou Berkovou ve věci žalobce **J. J.**, bytem E. J. 290/12, D., zastoupeného opatrovníkem J. J., bytem E. J. 290/12, D., proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, **o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2015, č. j. MPSV-UM/11030/15/9S-OLK, ve věci průkazu osoby se zdravotním postižením,**

t a k t o :

I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 8. 12. 2015, č. j. MPSV-UM/11030/9S-OLK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Olomouci (dále jen „ÚP“) ze dne 14. 7. 2015, č. j. 423738/15/OL byl žalobci přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením (dále jen „průkaz OZP“) označený symbolem „TP“ ode dne 1. 6. 2015 trvale. ÚP dospěl k závěru, že zdravotní stav žalobce je

dlouhodobě nepříznivý, přičemž jeho rozhodující příčinou je lehká mentální retardace při DMO s lehkou pravostrannou hemiparézou u leváka, tudíž je žalobce ve smyslu § 34 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „z. č. 329/2011 Sb.“), osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, přičemž se jedná o zdravotní stav uvedený v odst. 1 písm. j) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“), tj. psychické postižení s opakujícími se poruchami komunikace a orientace v exteriéru včetně vysoce funkčního typu autismu. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí ÚP tak, že omezil platnost průkazu TP na dobu od 1. 6. 2015 do 30. 6. 2018. Žalovaný nechal vyhotovit posudek Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí v Ostravě (dále jen „MPSV“), která dospěla k závěru, že žalobce je osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34 odst. 2 z. č. 329/2011 Sb., přičemž jeho zdravotní stav není uveden v příloze č. 4 k prováděcí vyhlášce, avšak svým funkčním postižením odpovídá nebo je svými funkčními důsledky srovnatelný se zdravotním stavem uvedeným v odst. 1 písm. j) zmíněné přílohy. Námitkám žalobce, který se dle obsahu odvolání domáhal přiznání průkazu ZTP, žalovaný nevyhověl.

Žalobce se žalobou podanou v zákonné lhůtě domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného. Jeho opatrovnice uvedla, že žalobce má od narození kombinované postižení, a to DMO s lehkou pravostrannou hemiparézou, mikrocefalií, poruchu pozornosti, balbuties a mentální retardaci. Dle psychologického vyšetření spadá celková úroveň jeho rozumových schopností k dolnímu pásmu lehké mentální retardace s IQ 57 bodů. Konkrétně namítala, že:

- 1) odůvodnění rozhodnutí žalovaného postrádá náležitosti dle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), neboť se žalovaný jen velmi slabě vypořádal s odvolacími námitkami a skutkovými závěry plynoucími z dokumentace předložené žalobcem a rozhodnutí staví pouze na posudku PK MPSV, které lze považovat za jednostranné a neobjektivní;
- 2) PK MPSV nevysvětluje, o jaký konkrétní podklad opírá ten který závěr týkající se schopnosti žalobce v oblasti komunikace a orientace;
- 3) závěry posudku PK MPSV a odborných nálezů přeložených žalobcem jsou v příkrém rozporu, přičemž PK MPSV rozpory nevysvětluje a neodstraňuje;
- 4) odůvodnění rozhodnutí žalovaného je z drtivé většiny citací vybraných pasáží z. č. 329/2011 Sb. a prováděcí vyhlášky, včetně historického exposé, postrádá však skutkově relevantní obsah, neboť za základ svého rozhodnutí vzal žalovaný

toliko nesprávný závěr PK MPSV o schopnosti žalobce v oblasti komunikace, nikoli však orientace, která je pro přiznání průkazu OZP také rozhodná;

- 5) žalobce má značné obtíže v orientaci časové a prostorové, je vždy nutný doprovod i na jemu známá místa, v cizím prostředí není vůbec schopen samostatné orientace, je vystresovaný a bezradný, bez doprovodu sám necestuje, denně ho vozí do školy rodiče, při pohybu venku bývá zamyšlený, nesleduje okolní svět ani provoz na silnici, často se musí upozornit, ať zastaví na přechodu a

počká. Dále má značné problémy při komunikaci, jeho řeč je nesrozumitelná, nerozumí úředním jednáním a nechápe písemnou formu sdělení, není schopen vyřizovat si své záležitosti na úřadech, u lékaře, na poště, uzavírat smlouvy a používat mobilní telefon. Zdravotní postižení žalobce je tak podřaditelné pod odst. 2 písm. m) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce, tj. psychické postižení s často se opakujícími závažnými poruchami komunikace a orientace v exteriéru včetně středně funkčního typu autismu, a tudíž se jedná o osobu s těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34 odst. 3 z. č. 329/2011 Sb. s nárokem na průkaz OZP s označením „ZTP“.

Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. V písemném vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce nespécifikoval námitky, které neměly být žalovaným vypořádány. Žalovaný se na str. 4-5 rozhodnutí s námitkami žalobce vypořádal. Dále žalobce neidentifikuje žádné konkrétní rozpory mezi odbornými lékařskými nálezy a posudkem PK MPSV. Na str. 3 napadeného rozhodnutí uvedl žalovaný podklady, z nichž PK MPSV při posuzování schopnosti pohyblivosti a orientace žalobce vycházela. Žalobce byl vyšetřen lékaři PK MPSV a v rámci odvolacího řízení dokládal další podklady, takže podklady rozhodnutí byly aktuální. Další návrhy na doplnění dokazování žalobce neučinil, ačkoli byl o svých procesních právech poučen. Dle neurologického nálezu se u žalobce jedná o osobu s vývojem obrazu lehčí dětské mozkové obrny s mírnou hemiparézou vpravo, dle psychologického vyšetření se pohybuje samostatně, pohyb nekoordinovaný, přizpůsobivý, zná sociální normy, dobře spolupracuje, výkony celkově spadají do pásma lehké mentální retardace, při jednání PK MPSV odpovídal adekvátně, srozumitelně, běžná orientace byla hodnocena jako správná. Dále žalovaný uvedl, že rozhodnutí musí obsahovat právní rámec vztahující se k projednávané věci, přičemž k pravidlům, za jakých byl průkaz OZP vydáván v roce 2013 se žalovaný vyjadřoval z důvodu, že se jednalo o jednu z odvolacích námitek. Ke schopnosti orientace se žalovaný vyjádřil na str. 4 rozhodnutí, tudíž není pravdou, že by se zabýval jen pohyblivostí a komunikací. Popis schopností žalobce zvládat či nezvládat jednotlivé činnosti má význam pro řízení o příspěvek na péči, pro nárok na průkaz OZP má vliv jen podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace. Dle PK MPSV zdravotní stav žalobce neodpovídá zdravotním postižením podstatně omezujícím pohyblivost a orientaci žalobce na úrovni těžkého, či zvláště těžkého funkčního postižení ve smyslu § 34 odst. 3 nebo 4 z. č. 329/2011 Sb. Žalobce neuvádí, z jakých důkazů by mělo vyplývat, že trpí závažnými těžkými poruchami komunikace a orientace v exteriéru.

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud předně uvádí, že opatrovnici žalobce lze stěží vyčítat, že v žalobě namítá některé skutečnosti, které nemají na posouzení nároku na průkaz OZP vliv, neboť souběžně s posuzováním žádosti žalobce o průkaz OZP probíhalo rovněž řízení o příspěvku na péči o žalobce, přičemž z. č. 329/2011 Sb. i zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje zákonný

rámec pro poskytování příspěvku na péči, uvádějí jako podstatné pro posouzení tytéž pojmy (orientace, komunikace), avšak tyto pojmy stejným způsobem obsahově nevymezují. Žadatel o jednotlivé sociální dávky a výhody, popř. také i o dávky důchodového pojištění podmíněné zdravotním stavem (invalidní důchod) tak může být v terminologii a relevantních kritériích, podle nichž je pro účely té které dávky či výhody posuzován, poněkud dezorientován.

K žalobní námitce absence zákonných náležitostí odůvodnění rozhodnutí krajský soud uvádí, že podle § 68 odst. 3 s. ř. se v *odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*

Námitku žalobce vůči absenci náležitostí § 68 odst. 3 s. ř. v rozhodnutí žalovaného je nutno hodnotit jako příliš obecnou, neboť žalobce neuvádí, které z odvolacích námitek žalovaný opomenul a nevypořádal se s nimi. Na druhou stranu však žalobce konkrétně vytknul žalovanému, že se tento nevypořádal s rozporností závěrů posudkových lékařů a lékařskými zprávami, přičemž sám uvedl, které závěry naopak z těchto podkladů vyplývají, a dále konkrétně namítl, že PK MPSV nevysvětluje, o jaký konkrétní podklad ten který závěr uvedený v posudku opírá, a že rozhodnutí žalovaného obsahuje jen výčet podkladů, nikoli jejich hodnocení. Z pohledu uvedených námitek se tudíž krajský soud zabýval tím, zda rozhodnutí žalovaného dostojí požadavkům § 68 odst. 3 s. ř.

Ve vztahu k námitce pouhého „výčtu podkladů“ je třeba uvést, že PK MPSV se v posudku ze dne 11. 11. 2015 neomezila toliko na uvedení seznamu podkladů, nýbrž že z jednotlivých lékařských zpráv (z neurologického nálezu, psychologického vyšetření, očního vyšetření a zprávy praktické lékařky) vybrané pasáže rovněž ocitovala. Následně však PK MPSV citované podklady nepodrobila žádnému hodnocení, přestože z nich vyplývaly pro posouzení věci významné skutečnosti.

Podle § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek OZP nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ (průkaz TP) má osoba se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra. Středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna samostatné pohyblivosti v domácím prostředí, v exteriéru je schopna chůze se sníženým dosahem a má problémy při chůzi okolo překážek a na nerovném terénu. Středně těžkým funkčním postižením orientace se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna spolehlivé orientace v domácím prostředí a zhoršenou schopnost orientace má jen v exteriéru.

Podle § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek OZP nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP“ (průkaz ZTP) má osoba s těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra. Těžkým funkčním postižením pohyblivosti se rozumí stav, kdy

osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna samostatné pohyblivosti v domácím prostředí a v exteriéru je schopna chůze se značnými obtížemi a jen na krátké vzdálenosti. Těžkým funkčním postižením orientace se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna spolehlivé orientace v domácím prostředí a v exteriéru má značné obtíže.

Podle § 34b odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů, při posuzování schopnosti pohyblivosti a orientace pro účely přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením se hodnotí a) zdravotní stav a funkční schopnosti fyzické osoby, b) zda jde o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, c) zda jde o podstatné omezení schopnosti pohyblivosti nebo orientace a závažnost funkčního postižení. Podle odstavce 2 téhož ustanovení prováděcí právní předpis stanoví, které zdravotní stavy lze považovat za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace.

Uvedeným prováděcím předpisem je prováděcí vyhláška č. 388/2011 Sb., v jejíž příloze 4 jsou popsány zdravotní stavy, které lze považovat za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace pro účely přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením. Pod bodem 1 této přílohy jsou uvedeny zdravotní stavy na úrovni středně těžkého funkčního postižení pohyblivosti a orientace, pod bodem 2 zdravotní stavy na úrovni těžkého funkčního postižení pohyblivosti a orientace.

Posudkové orgány obou stupňů dospěly k závěru, že zdravotní stav žalobce odpovídá zdravotnímu stavu uvedenému v odst. 1 písm. j) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce, tj. jde o psychické postižení s opakujícími se poruchami komunikace a orientace v exteriéru včetně vysoce funkčního typu autismu. Opatrovnice žalobce má naopak za to, že zdravotní stav žalobce odpovídá zdravotnímu stavu uvedenému v odst. 2 písm. m) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce, tj. jde o psychické postižení s často se opakujícími závažnými poruchami komunikace a orientace v exteriéru včetně středně funkčního typu autismu.

Obě zmíněné kvalifikace tedy vyžadují zjištění mj. o opakující se poruše orientace v exteriéru, přičemž rozdílnost obou kvalifikací spočívá v tom, že pro posouzení zdravotního stavu dle odst. 2 písm. m) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce je nezbytné, aby bylo lze dospět k závěru, že porucha orientace se opakuje často a jde o poruchu závažnou. Jedná se tedy o pojmy, které jsou vymezeny dosti obecně a je tak na správních orgánech, potažmo posudkových orgánech, aby tyto pojmy naplnily konkrétním obsahem. Zejména pak v situaci, kdy se žadatel domáhá jedné ze dvou obdobně vymezených kvalifikací, je nezbytné, aby správní orgány srozumitelně tyto odlišily a přesvědčivě zdůvodnily, proč se nejedná o poruchu závažnou, nýbrž toliko „prostou“, popř. při jaké četnosti dezorientace lze poruchu kvalifikovat způsobem pro žadatele příznivějším. Totéž platí o rozlišení pojmu postižení orientace v jednotlivých odstavcích § 34 z. č. 329/2011 Sb. (výše podtrženo), kdy by z napadeného rozhodnutí mělo vyplývat, co správní orgán rozumí pojmem „zhoršená schopnost orientace v exteriéru“ v porovnání s pojmem „značné obtíže v exteriéru“.

Nejvyšší správní soud zastává konzistentně ve své judikatuře názor, že posouzení zdravotního stavu pro účely dávek systému sociálního zabezpečení je věcí odborně medicínskou, k níž nemají soudy potřebné odborné znalosti, a proto se vždy obrací k osobám, které jimi disponují, aby se k těmto otázkám vyjádřily. Pro rozhodnutí ÚP o průkazu OZP je klíčový lékařský posudek, v navazujícím odvolacím řízení zajišťuje přezkum zdravotního stavu a zejména schopnosti pohyblivosti a orientace žalovaný, který za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise, jak vyplývá z § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Jelikož lékařský posudek je stěžejním důkazem, na nějž jsou správní orgány při nedostatku odborné erudice odkázány, je zapotřebí klást zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost, resp. správnost. Lékařský posudek lze považovat za takový jen v případě, že se v něm posudkový lékař, případně posudková komise, vypořádají se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédnou ke skutečnostem uváděným posuzovaným a své posudkové závěry jednoznačně a konkrétně zdůvodní. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku způsobující jeho nepřesvědčivost nebo neúplnost přitom nemůže správní orgán a posléze ani soud nahradit vlastní úvahou, jelikož pro to nemá potřebnou odbornou erudici (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2014, č. j. 5 Ads 94/2014-22; ze dne 15. 5. 2013, č. j. 6 Ads 11/2013-20; ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 Ads 57/2009-53; ze dne 9. 2. 2006, č. j. 6 Ads 25/2004-58; ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003-61, č. 800/2006 Sb. NSS; ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 Ads 22/2003-48).

Na základě uvedených zásad hodnotil krajský soud, zda je závěr žalovaného o závažnosti postižení orientace řádně odůvodněn a zda lze považovat posudek PK MPSV, jakožto stěžejní podklad žalovaného, skutečně za přesvědčivý a úplný a zda se žalovaný vypořádal s tvrzeními žalobce. Krajský soud dospěl k závěru, že nikoli.

PK MPSV i přes citaci obsahu zprávy praktické lékařky MUDr. Z. ze dne 11. 8. 2015 o tom, že žalobce je v cizím prostředí ztracen, nepozná hodiny, nezná datum, jsou pro něj stresující nezvyklé situace a na orientaci mu nestačí rozumové schopnosti, tato tvrzení nijak nehodnotila, toliko jako výsledek vlastního vyšetření uvedla bez bližšího odůvodnění: „*běžná orientace je správná*“. Žalovaný následně závěry PK MPSV nekriticky převzal, aniž by po PK MPSV požadoval zdůvodnění, proč k poznatkům MUDr. Z. nepřihlížela, resp. zda a proč považuje tento podklad za nevěrohodný. Pouhá citace obsahu podkladů v posudku PK MPSV tak nemohla jakkoli dopomoci žalovanému k přezkoumatelnosti a přesvědčivosti napadeného rozhodnutí.

Z uvedeného rozboru je zjevné, že žalovaný v nezjistil dostatečně skutkový stav, a zatížil své řízení vadou tím, že vyhodnotil posudek PK MPSV jako úplný a přesvědčivý, ačkoli ve shora popsanych ohledech jej za úplný ani přesvědčivý shledat nelze.

Povinnost přesvědčivého zdůvodnění pak platí o to více za situace, kdy dojde k tak razantnímu posunu v posouzení v neprospěch jako u žalobce, kterému byl v roce 2013 přiznán průkaz OZP s označením „ZTP/P“ a byl tedy hodnocen jako

osoba se zvláště těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace. Takové zdůvodnění však krajský soud v napadeném rozhodnutí nenalezl.

Krajský soud uvádí, že osobě, které není přiznán průkaz OZP s označením alespoň „ZTP“, nemůže být přiznán ani příspěvek na mobilitu dle § 6 z. č. 329/2011 Sb. Jedná se tak o osobu, u níž se předpokládá, že se alespoň v nezbytném rozsahu je schopna dopravovat prostředky hromadné dopravy, přiměřeně se orientovat a v případě potřeby, zejména ztráty orientace, se také dorozumět. Krajský soud má však v posuzované věci za to, že k takovému závěru nelze dospět bez pochybností u žalobce, který je dle vyjádření ošetřující lékařky časem i místem dezorientovaný a není schopen aktivně použít ani mobilní telefon.

Krajský soud z výše uvedených důvodů žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. zrušil a věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrací věc žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovaný vázán.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť dle obsahu spisu v řízení procesně úspěšnému žalobci žádné náklady nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

V Olomouci dne 28. srpna 2017

Za správnost vyhotovení:
V. K.

Mgr. Barbora Berková v. r.
samosoudkyně