



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., v právní věci žalobce: **nezl. R. M.**, nar., bytem, zastoupen zákonnou zástupkyní Mgr. J. M., matkou, bytem tamtéž, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2015, č. j. MPSV-UM/13362/15/9S-JMK, sp. zn. SZ/521/2015/4S-JMK,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 23. 7. 2015, č. j. MPSV-UM/13362/15/9S-JMK, sp. zn. SZ/521/2015/4S-JMK, **se z r u š u j e** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádnému z účastníků řízení **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci a obsah napadeného rozhodnutí

Žalobou ze dne 21. 9. 2015 doručenou Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) dne 23. 9. 2015 žalobce (prostřednictvím své matky, jakožto zákonné zástupkyně) brojil proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2015, č. j. MPSV-UM/13362/15/9S-JMK, sp. zn. SZ/521/2015/4S-JMK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo změněno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Brně ze dne 16. 2. 2015, č. j. 69315/15/BO (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobci přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“, a to od 1. 1. 2014 do 30. 11. 2020.

Na základě včasného odvolání žalovaný prvostupňové rozhodnutí přezkoumal, načež dospěl k závěru, že žalobce splňuje podmínky pro přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením označeného symbolem „ZTP“. Proto prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že mu předmětný průkaz přiznal, a to na období od 1. 11. 2014 do 5. 2. 2023. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že se za účelem zhodnocení schopnosti pohyblivosti a orientace žalobce obrátil na Posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise“ či „PK MPSV“). Dne 15. 5. 2015 proběhlo za přítomnosti žalobce jednání posudkové komise, která dospěla po prostudování podkladové a zdravotní dokumentace k závěru, že žalobce je osobou s těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace včetně poruch autistického spektra ve smyslu ust. § 34 odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, přičemž se jedná o zdravotní stav uvedený v odst. 2 písm. m) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále jen „prováděcí vyhláška“). Za hlavní příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu označila posudková komise pervazivní vývojovou poruchu klasifikovanou jako vysocefunkční autismus v kombinaci s lehkou mentální retardací. Podle doložené dokumentace je žalobce orientován osobou, autoritu respektuje, schopnost komunikace a porozumění je u něj nicméně silně oslabená. Při jednání komise žalobce spolupracoval, odpovídal na kladené dotazy, choval se přátelsky a plnil pokyny vyšetřující lékařky. K jednání bylo doloženo rovněž nové aktuálnější psychologické vyšetření, v rámci něhož byl stav žalobce hodnocen jako středněfunkční typ autismu. K odvolacím námitkám se posudková komise vyjádřila v tom směru, že při jejím jednání nebylo prokázáno psychické postižení s neschopností dorozumět se s jinými osobami a porozumět sdělovaným obvyklým skutečnostem. Nebyl prokázán nízkofunkční typ autismu, ani středně těžká nebo těžká mentální retardace, ani zvlášť těžká porucha pohyblivosti.

V reakci na vypracovaný posudek obdržel žalovaný písemné vyjádření zákonného zástupce žalobce, jehož přílohu tvořila zpráva ze Speciálně pedagogického centra ze dne 29. 5. 2015 od Mgr. P. Žalovaný shledal na základě obsahu předmětného vyjádření důvod k vyžádání si doplňujícího posouzení zdravotního stavu žalobce. Schopnost pohyblivosti a orientace byla opětovně přezkoumána na jednání posudkové komise dne 3. 7. 2015, a to tentokrát bez přítomnosti žalobce. Na základě prostudování dodaných podkladů nicméně posudková komise neshledala důvod pro změnu svého předchozího stanoviska. Posudková komise k tomu uvedla, že opět prostudovala kompletní dokumentaci včetně názoru Mgr. P. Zdravotní stav byl nicméně při předchozím jednání komise objektivizován za účasti odborného neurologa a dětského psychiatra. Žalobce při jednání komise (tedy mimo přirozené prostředí) spolupracoval, odpovídal na položené dotazy, kreslil a psal levou rukou. Posudková komise uzavřela, že je zjevné, že u žalobce se nejedná o středně těžkou, těžkou nebo hlubokou mentální retardaci, ani o psychické postižení se ztrátou duševních kompetencí a neschopností komunikace, ani se nejedná o stav, který by byl s nimi funkčně srovnatelný.

Po obdržení doplňujícího posouzení vyrozuměl žalovaný zákonnou zástupkyni žalobce o právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čehož tento však nevyužil. Žalovaný zhodnotil, že mezi podklady pro rozhodnutí neexistují rozpory, posudek PK MPSV je náležitě zdůvodněn, je úplný a přesvědčivý. S ohledem na závěry posudkové komise proto žalovaný rozhodl tak, že změnil prvostupňové rozhodnutí a žalobci přiznal průkaz osoby se zdravotním postižením s označením „ZTP“ na období od 1. 11. 2014 do 5. 2. 2023.

II. Žaloba

V žalobě proti napadenému rozhodnutí uvádí matka žalobce, která jej v řízení zastupuje (dále též „zástupkyně žalobce“), že s napadeným rozhodnutím nesouhlasí, neboť se žalovaný nezabýval tím, do jaké míry je ve skutečnosti orientace žalobce narušena. Žalovaný i posudková komise vycházeli z doslovného znění prováděcí vyhlášky. Její aplikaci však nemůže dojít k zúžení práva garantovaného zákonnou úpravou. Žalobci byl diagnostikován středněfunkční typ autismu, avšak jeho orientační schopnosti v porovnání s jinými dětmi téhož věku jsou značně omezeny, a to tak, že se není schopen orientovat mimo domácí prostředí.

Zástupkyně žalobce je přesvědčena, že žalobce je osobou se zvlášť těžkým postižením orientace s potřebou průvodce a má tak nárok na průkaz s označením „ZTP/P“. V této souvislosti odkazuje na ust. § 34 odst. 4 zákona č. 329/2011 Sb., podle něhož se za osobu se zvlášť těžkým funkčním postižením orientace a úplným postižením orientace rozumí mimo jiné stav, kdy osoba není schopna samostatné orientace v exteriéru. Tato definice pak přesně odpovídá stavu žalobce. Na podporu svého tvrzení cituje zástupkyně žalobce relevantní pasáže zprávy z psychiatrického vyšetření dětskou psychiatrickou MUDr. T. H. ze dne 2. 3. 2015, zprávy psycholožky se zaměřením na PAS (při SPC Štolcova) Mgr. E. P. a sociální pracovnice z Asociace pomáhající lidem s autismem APLA-JM, o. s., Mgr. et Mgr. P. K. Na základě závěrů vyplývajících z předmětných zpráv se zástupkyně žalobce domnívá, že žalovaný nezjistil stav věci takovým způsobem, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti. Nadto žalovaný pochybil, pakliže upřednostnil znění prováděcí vyhlášky před samotným zákonem. Pokud se jedná o posudkovou lékařku, tato nevzala v potaz znění zákona č. 329/2011 Sb., ani Metodický pokyn vrchního ředitele úseku lékařské posudkové služby č. 6/2013 ze dne 27. 12. 2013.

Ministerstvo práce a sociálních věcí na svých webových stránkách uvádí, že při posuzování funkční schopnosti fyzické osoby je třeba provést srovnání se schopnostmi stejně staré fyzické osoby bez znevýhodnění. Vrstevníci žalobce zvládají výuku v běžné základní škole v kolektivu dvaceti i více dětí pod dohledem jednoho vyučujícího. Jsou schopny bez doprovodu ráno přijít do školy, či dokonce přijet hromadnou dopravou, a stejným způsobem se i samostatně vrátit domů. Zvládají pobyt v jídelně, v družině, v zájmovém kroužku, to vše bez asistence. Jsou schopny trávit volný čas s kamarády bez dohledu dospělé osoby. Nic z tohoto však žalobce nezvládá. Navštěvuje speciální školu, učí se výhradně s podporou obrázků a struktury. V budově se pohybuje vždy v doprovodu dospělé osoby. Do školy i ze školy jezdí autem či s asistentem autobusem. Do běžného zájmového kroužku chodit nemůže, venku se vždy pohybuje pod dohledem dospělé osoby. Nemůže být ani sám doma, neboť není schopen rozeznat, co je a co není nebezpečné.

Zástupkyně žalobce dále rozporuje, že by bylo možné stav žalobce označit za vysocefunkční autismus. Vysocefunkční autismus byl žalobci diagnostikován zhruba v jeho třech letech, od té doby však došlo k výraznému zhoršení, přičemž pojem „vysocefunkční“ byl lékaři pouze nedopatřením přenášen ze starších zpráv, ačkoliv to již v současné době nemůže být pravdou, neboť vysocefunkční autismus se nevyskytuje v kombinaci s mentální retardací, která byla v mezidobí žalobci taktéž diagnostikována. Na podporu tohoto svého tvrzení zástupkyně žalobce odkázala i na publikaci doc. MUDr. M. H., Csc. – *Dětská a adolescentní psychiatrie* (kapitola *Dětský autismus*, s. 137). Ostatně v novějších zprávách se již zcela jednoznačně podává, že se v případě žalobce jedná o autismus středněfunkční.

Zástupkyně žalobce provádí srovnání ust. § 34 odst. 3 a ust. § 34 odst. 4 zákona č. 329/2011 Sb., a shrnuje, že průkaz ZTP se uděluje osobám, které se spolehlivě orientují v domácím prostředí a jen s obtížemi se orientují v exteriéru. U průkazu ZTP/P se žadatel v exteriéru neorientuje a potřebuje průvodce. Dle zpráv předložených ve správním řízení splňuje žalobce podmínky ust. § 34 odst. 4 zákona č. 329/2011 Sb., a proto by mu měl být přiznán průkaz ZTP/P. Dle mínění matky žalobce není možné, aby byl žalobci odepřen nárok na tento průkaz pouze proto, že nemá nízkofunkční autismus, jak předvídá prováděcí vyhláška, ale toliko autismus středněfunkční, ačkoliv se reálně potýká s postižením, jehož důsledkem je neschopnost komunikace a orientace. Přitom zástupkyně žalobce upozorňuje i na skutečnost, že ust. § 34b odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb. počítá též s možností zohlednit i jiné diagnózy, než které vyjmenovává prováděcí předpis.

V další části žaloby zástupkyně žalobce rozporuje některé konkrétní závěry, k nimž dospěla PK MPSV. Zástupkyně žalobce předně akcentuje, že pokud její syn vystupoval při jednání posudkové komise přátelsky, se členy komise komunikoval a plnil jejich pokyny, nelze z toho dovozovat, že by se nepotýkal se zásadními obtížemi při komunikaci a orientaci. Poruchy autistického spektra se mohou projevovat různými způsoby, přičemž není neobvyklé, že se lidé s PAS nestraní společnosti, ale naopak jsou až přehnaně přátelští, přičemž navazují sociální kontakt v zásadě s kýmkoliv, bez ohledu na sociální normu (k tomu zástupkyně žalobce cituje z publikace *Poruchy autistického spektra* autorky K. T). Žalobce ve škole běžně zastavuje různé dospělé osoby a ukazuje jim svoje hračky, stejným způsobem je schopen zastavovat i cizí lidi na ulici. Pokud by se ve městě pohyboval bez doprovodu a kdokoliv ho vyzval, aby s ním odešel, tak to udělá. Stejně tak se matka žalobce vymezuje vůči tvrzení, že je žalobce schopen vést dialog. Žalobce je sice schopen komunikace, nedokáže ovšem porozumět jejímu smyslu. Zejména nerozumí složitějších gramatickým jevům, a pokud otázku nechápe, tak se často snaží vyhovět, a odpovídá automaticky kladně. Nadto pokud byly žalobci posudkovou komisí kladeny otázky ohledně jeho jména, věku a bydliště, pak matka žalobce uvádí, že se jedná o základní otázky, na něž má žalobce dlouhodobě natrénované a nazpaměť naučené odpovědi. Z těchto skutečností tedy rozhodně nelze dovozovat, že by se žalobce nepotýkal se zásadními obtížemi v oblasti komunikace.

Zástupkyně žalobce zdůrazňuje, že veškerá její tvrzení se opírají nejen o její osobní zkušenost coby matky, ale rovněž o zprávy osob, které o žalobce dlouhodobě pečují. Doba vyšetření během sezení posudkové komise je příliš krátká na to, aby z ní bylo možno činit objektivní závěry, jestliže komise současně nevezme v potaz tvrzení z dodaných lékařských zpráv. Zástupkyně žalobce je rovněž přesvědčena, že posudková komise nedostatečně zohlednila, že se u žalobce vyskytuje souběh více onemocnění. Kromě středněfunkčního autismu a lehké mentální retardace jeho stav zhoršuje další postižení, jímž je dětská mozková obrna – pravostranná hemiparéza. Žalobce nemá v pravé ruce vyvinutou jemnou motoriku, jen si s ní věci přidržuje, má problémy s oblékáním a musí psát levou rukou.

V neposlední řadě zástupkyně žalobce poukazuje na skutečnost, že rozhodnutím Městského úřadu Šlapanice, č. j. OS/1671-11/5494-10/Rich, byly žalobci na základě žádosti o prodloužení mimořádných výhod přiznány nadále mimořádné výhody III. stupně s účinností do 28. 2. 2015. Průkaz ZTP/P byl v minulosti žalobci přiznán na základě diagnózy uvedené v příloze č. 2 odst. 3 písm. i) vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, tj. „*střední, těžká a hluboká mentální retardace nebo demence, je-li IQ horší než 50, psychické postižení s dlouhodobými těžkými poruchami orientace a komunikace.*“ V tehdejší hodnocení dospěl správní orgán ke zjištění, že se u žalobce jedná o stav, který je spojen s dlouhodobými těžkými poruchami orientace a komunikace. Napadeným rozhodnutím

tedy došlo fakticky k tomu, že byl žalobci odebrán průkaz ZTP/P. Jeho stav se přitom nezlepšil, neboť onemocnění, jimiž trpí, jsou neléčitelná. Současně byl zdravotní stav žalobce hodnocen dne 23. 3. 2015 i pro účely příspěvku na péči, přičemž bylo toutéž posudkovou lékařkou dovozeno, že žalobce nezvládá orientaci, komunikaci, oblékání, obouvání, tělesnou hygienu, péči o zdraví a osobní aktivity. Zástupkyně žalobce připouští, že v případě příspěvku na péči se uplatňují odlišná posudková kritéria, tato nicméně v období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013 přímo souvisela se zákonem č. 329/2011 Sb. Došel-li tedy jeden správní orgán k závěru, že žalobce nezvládá orientaci, považuje zástupkyně žalobce za porušení základních zásad činnosti správních orgánů, pokud ve skutkově totožném případě jiný správní orgán došel k odlišným závěrům.

S ohledem na všechny vytýkané vady navrhuje zástupkyně v zastoupení žalobce, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Ve vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na obsah napadeného rozhodnutí a pouze ve stručnosti shrnul, že u žalobce byla diagnostikována lehká mentální retardace a vysocefunkční autismus. Dle odst. 3 písm. m) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce lze přitom za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace na úrovni zvláště těžkého funkčního postižení nebo úplného postižení pohyblivosti a orientace považovat toliko psychické postižení se ztrátou duševních kompetencí, s neschopností komunikace a orientace včetně nízkofunkčního autismu. V daném případě jsou však komunikace a orientace zachovány, byť s určitým omezením, a typ autismu by musel být nízkofunkční. Toto ustanovení proto nelze dle mínění žalovaného na případ žalobce aplikovat.

V odst. 3 písm. l) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce se za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace na úrovni zvláště těžkého funkčního postižení nebo úplného postižení pohyblivosti a orientace považuje střední, těžká nebo hluboká mentální retardace nebo demence, je-li IQ nižší než 50, což na případ žalobce také nedopadá, neboť u něj byla zjištěna pouze lehká mentální retardace.

Žalovaný je tedy přesvědčen, že průkaz ZTP/P nelze žalobci přiznat a navrhuje, aby byla žaloba, jakožto nedůvodná zamítnuta.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a jde rovněž o žalobu přípustnou ve smyslu ust. § 65, § 68, a § 70 s. ř. s.

Ve věci se konalo dne 25. 4. 2017 ústní jednání, a to za účasti žalobce a jeho matky (zákonné zástupkyně) Mgr. J. M. Žalovaný se z jednání omluvil, přičemž souhlasil, aby byla věc projednána bez jeho účasti. V úvodu jednání zástupkyně žalobce přednesla žalobu, zdůraznila její stěžejní body a ve zbytku odkázala na její písemné vyhotovení. Následně krajský soud přikročil k rekapitulaci soudního spisu, z jehož obsahu poukázal mimo jiné na přílohy k žalobě, konkrétně zprávy Speciálního pedagogického centra při ZŠ Štolcova ze dne 26. 3. 2015 a 29. 5. 2015, rozhodnutí MÚ Šlapanice ze dne 18. 1. 2011, č. j. OS/1671-11/5494-10/Rich o prodloužení platnosti průkazu ZTP/P (prodlouženo do roku 2015),

posudek OSSZ Brno-venkov ze dne 7. 1. 2011, posudek OSSZ Brno-venkov ze dne 14. 1. 2015, posudek o zdravotním stavu pro účely hodnocení nároku na příspěvek na péči ze dne 19. 2. 2015, zprávu ze soukromé psychologické ordinace MUDr. T. H. ze dne 2. 3. 2015, potvrzení o nutnosti využívání sociální služby osobní asistence vydané dne 18. 9. 2015 sdružením APLA-JM, o. s., a zprávu o ambulantním vyšetření ve FN V Brně na Klinice dětské neurologie ze dne 5. 2. 2015. Poté krajský soud shrnul relevantní obsah správního spisu, který tvoří pro účely předmětného soudního řízení přílohu soudního spisu. Ze správního spisu se zejména podává, že stav žalobce byl v řízení před prvostupňovým správním orgánem posouzen OSSZ v Brně. Na základě výsledků tohoto posouzení bylo ve věci vydáno prvostupňové rozhodnutí, jímž byl žalobci přiznán průkaz TP. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce prostřednictvím své matky odvolání. Ve správním spise žalovaného je založen posudek PK MPSV, kterou žalovaný požádal o zhodnocení stavu žalobce. Posudková komise dospěla při jednání konaném dne 15. 5. 2015 k závěru, že stav žalobce lze kvalifikovat podle bodu 2 písm. m) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce. Vycházela přitom z doložené zdravotní dokumentace, jakož i z výsledku vyšetření žalobce provedeného přímo při jednání komise. Na základě vyjádření matky žalobce k vypracovanému posudku a k němu přiložené zprávy Mgr. P. z Poradenského centra při ZŠ Štolcova si žalovaný vyžádal u PK MPSV doplňující posudek. Posudková komise však neshledala důvody pro změnu svého dřívějšího závěru. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný ve věci rozhodl napadeným rozhodnutím tak, že prvostupňové rozhodnutí změnil a žalobci přiznal průkaz ZTP.

K obsahu správního spisu se při jednání vyjádřila zástupkyně žalobce, která se vymezila vůči tvrzení, že by byl u žalobce diagnostikován vysocefunkční typ autismu. Pojem „vysocefunkční“ se objevil v jedné ze starších zpráv, a to v době, kdy byly žalobci cca 3 roky a nebylo dosud možné jednoznačně určit, o jaký typ autismu se jedná. V tehdejší zprávě lékařka pouze vyjádřila domněnku, že se pravděpodobně jedná o autismus vysocefunkční. Naneštěstí byl tento pojem nekriticky přebírán a přepisován i do novějších zpráv, byť je předmětná forma autismu u žalobce vyloučena, neboť se nevyskytuje v souběhu s lehkou mentální retardací, jíž žalobce taktéž trpí. Novější lékařské zprávy již dokládají, že žalobci byl diagnostikován autismus středněfunkční. Na dotaz soudu zástupkyně žalobce uvedla, že nemá žádné důkazní návrhy, pročež krajský soud pouze připomněl obsah zprávy Mgr. Pavlíkové, která byla stěžejním podkladem pro vypracování doplňujícího posudku.

Za účelem ověření komunikačních dovedností žalobce krajský soud toliko neformálně položil žalobci několik dotazů ohledně běžných témat, jakými jsou jeho zájmy či školní docházka. Poté byl zástupkyni žalobce poskytnut prostor pro přednesení závěrečného návrhu, v rámci něhož uvedla, že se v zastoupení žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému. Náhrada nákladů řízení požadována nebyla.

Krajský soud vycházel při posouzení věci ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí, doplněného poznatky získané při jednání konaném dne 25. 4. 2017. V souladu s ust. § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.

Podmínky nároku na přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením (průkaz TP, ZTP a ZTP/P) jsou upraveny v ust. § 34 a násl. zákona č. 329/2011 Sb., přičemž jsou dále konkretizovány prováděcí vyhláškou. Podle ust. § 34 odst. 3 citovaného zákona má nárok na průkaz ZTP „*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.“

Na průkaz ZTP/P pak má nárok osoba „*se zvláště těžkým funkčním postižením nebo úplným postižením pohyblivosti nebo orientace s potřebou průvodce, včetně osob s poruchou autistického spektra. Zvláště těžkým funkčním postižením pohyblivosti a úplným postižením pohyblivosti se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna chůze v domácím prostředí se značnými obtížemi, popřípadě není schopna chůze, v exteriéru není schopna samostatné chůze a pohyb je možný zpravidla jen na invalidním vozíku. Zvláště těžkým funkčním postižením orientace a úplným postižením orientace se rozumí stav, kdy osoba při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu není schopna samostatné orientace v exteriéru.*“

Výčet zdravotních stavů, jež lze považovat za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace ve smyslu citovaného zákona je obsažen v příloze č. 4 prováděcí vyhlášky. Nutno však zdůraznit, že se nejedná o výčet uzavřený, neboť ust. § 34b odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb. explicitně připouští, že za poruchu pohyblivosti a orientace lze pro účely přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením považovat i takový zdravotní stav, který není uveden v prováděcí vyhlášce. V takovém případě je nezbytné hodnotit, kterému ze zdravotních stavů uvedených v prováděcí vyhlášce funkční postižení odpovídá nebo je s ním funkčními důsledky srovnatelné.

Způsob zkoumání naplnění podmínek pro přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením dále rozvíjí ust. § 34 odst. 4 a 5 zákona č. 329/2011 Sb., které stanoví, že funkčními schopnostmi se rozumí tělesné, smyslové a duševní schopnosti, znalosti a dovednosti nezbytné pro schopnost pohyblivosti a orientace. Přitom se při posuzování funkčních schopností vychází ze srovnání se schopnostmi stejně staré fyzické osoby bez znevýhodnění a hodnotí se s využitím běžně dostupných kompenzačních pomůcek. Při hodnocení závažnosti funkčního postižení pohyblivosti a orientace pro účely nároku na průkaz osoby se pak vychází z poruchy funkčních schopností s nejvýznamnějším dopadem na schopnost pohyblivosti nebo orientace.

S ohledem na specifickou povahu správního řízení ve věci přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením, pro něž je rozhodující posouzení schopnosti pohyblivosti a orientace žadatele, představuje stěžejní podklad pro vydání rozhodnutí ve věci samé odborný lékařský posudek o zdravotním stavu. Povahou takového posudku, jakož i na něj kladenými požadavky, se již opakovaně ve své rozhodovací činnosti zabýval Nejvyšší správní soud, který dovedl, že „*se jedná sice o tzv. povinný důkaz, nicméně nikoliv o závazné stanovisko či závazný podklad rozhodnutí. Posudek podléhá hodnocení správního orgánu, jeho správnost není nikterak presumována. Ačkoliv odborné lékařské závěry posudku nepodléhají hodnocení správních orgánů, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti, nezabývá je to povinností hodnotit provedené důkazy ve správním řízení, a tudíž i správnost posudku z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti*“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009-60, či rozsudek téhož soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009-104, dostupné na www.nssoud.cz). Jakkoliv se citovaná rozhodnutí vztahují k jiným typům správních řízení (zejm. o přiznání příspěvku na péči), krajský soud je přesvědčen, že v nich obsažené závěry obdobně dopadají i na posuzovanou věc, neboť i

v řízení o přiznání mimořádných výhod zdravotně těžce postiženým občanům hraje lékařský posudek roli stěžejního podkladu pro rozhodnutí (§ 34a odst. 3, § 34b odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb.).

V daném případě učinil žalovaný závěr, že posudek PK MPSV ze dne 15. 5. 2015, včetně doplňujícího posudku ze dne 3. 7. 2015, splňují všechny shora uvedené požadavky a představují tedy náležitý podklad pro rozhodnutí. Tento názor však krajský soud nesdílí. Aby totiž bylo možné posudek považovat za skutečně přesvědčivý, je třeba trvat na tom, aby se posudková komise náležitým způsobem vypořádala se všemi rozhodnými skutečnostmi, především pak těmi, které jsou uvedeny v podkladové dokumentaci a které namítá žadatel o přiznání příspěvku na péči (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Ads 262/2015-34, dostupný na www.nssoud.cz).

Jak vyplývá i ze samotných posudků vypracovaných PK MPSV, z podkladové dokumentace se podává, že žalobce má nezanedbatelné obtíže v oblasti orientace a komunikace, které jsou dány zejména dětským autismem v komorbiditě s lehkou mentální retardací, potažmo i s dalšími onemocněními – dětskou mozkovou obrnou a epilepsií. Z lékařských, psychiatrických a psychologických zpráv, které měla posudková komise k dispozici, pak vyplývá, že žalobce se není schopen samostatně pohybovat bez asistence jiné osoby, neboť se potýká s obtížemi při orientaci v prostoru. Poukázat lze kupříkladu na zprávu MUDr. T. H. ze dne 2. 3. 2015, v níž se mimo jiné uvádí: *„pacient [žalobce] potřebuje dohled nad svým pohybem v prostoru a vzhledem ke kombinaci s dětským autismem je doprovod dítěte a asistence nutná. Doprovod je nutný z hlediska prevence před závažnými úrazy a k orientaci v prostoru, aby dítě nezabloudilo. (...) Desorientován je v prostoru, i v čase, není schopen samostatného pohybu jak v budovách, tak v exteriéru. Dítě nedohlédne důsledky svého chování, není schopen být sám v domě, vyžaduje neustálý dohled.“* Obdobné závěry vyplývají ze zprávy praktické lékařky MUDr. T. B. ze dne 8. 12. 2014 (žalobce se neorientuje místem ani časem). Většina z předložených zpráv dále vyzdvihuje též komunikační handicap žalobce. Zmínit lze zprávu MUDr. T. H. ze dne 2. 3. 2015, podle níž *„dítě [žalobce] není schopno recipročního rozhovoru, nedokáže rozvinout komunikaci, nedokáže položit otázku, řeč nepoužívá jako nástroj ke komunikaci. (...) Řeč během vyšetření – perseverace – opakování naučeného, echolalie – opakování slyšeného.“* Obdobně vyznívá i zpráva Mgr. Pavlíkové (verbální komunikace není funkční, nezvládá vést dialog, bezpečně rozumí pouze známým jednoduchým pokynům), která mimo jiné zdůraznila, že žalobce *„často odpovídá naučenou frází bez ohledu na skutečnost“,* přičemž dodala, že *„[v]eškerá Ríšova vyjádření, kromě jednoduchých naučených tvrzení, jsou pedagogy pravidelně verifikován[a] za pomoc[i] rodičů nebo kolegů.“* K týmž závěrům dospěla i Mgr. B., která ve zprávě ze dne 15. 4. 2014 uvedla, že *„řeč převážně není funkční, [žalobce] nedokáže zodpovědět ani jednoduché otázky, nezvládá vést jednoduchý dialog. Jeho schopnost porozumění řeči je velmi oslabená (...) má potíže s porozuměním i úkolů, jejichž zadání je současně i vizualizované, je třeba mu zadání několikrát opakovat a názorně předvést.“* Na skutečnost, že neustálý dohled další osoby, je pro žalobce naprostou nezbytností, upozorňovala matka žalobce již v odvolání proti napadenému rozhodnutí a opětovně na ni poukázala též ve vyjádření k prvotnímu posudku vypracovanému PK MPSV.

Přese všechny shora uvedené skutečnosti zaujala posudková komise stanovisko, že žalobce netrpí tak zásadními obtížemi v oblasti orientace, aby splňoval podmínky pro přiznání nároku na průkaz ZTP/P. Tyto závěry však nekorespondují s obsahem doložených lékařských zpráv, přičemž posudková komise vzniklou diskrepanci žádným uspokojivým způsobem

nevysvětlila. Takto neučinila ani v doplňujícím posudku, jehož vypracování žalovaný požadoval s ohledem na výhrady, které k prvotnímu posudku vznesla matka žalobce, která i zcela konkrétně uvedla, v čem nedostatky posudku spatřuje (při provedeném vyšetření byly žalobci kladeny pouze dotazy, na něž má žalobce mechanicky naučenou odpověď apod.). Svá tvrzení nadto matka žalobce doložila i zprávou Mgr. P. ze dne 29. 5. 2015. I za těchto okolností však posudková komise nadále setrvala na svém dřívějším stanovisku a zdůraznila, že stav žalobce byl objektivizován při vyšetření dne 15. 5. 2015. Současně poukázala na to, že žalobce při jednání komise, tj. mimo přirozené prostředí, spolupracoval a adekvátně reagoval na kladené dotazy. Se členy komise komunikoval a sdělil jim např. kde bydlí a jak se jmenuje. Je tedy zjevné, že posudková komise nereflektovala námitky matky žalobce, která zpochybňovala vypovídací hodnotu psychiatrického vyšetření žalobce provedeného posudkovou komisí. Krajský soud má za to, že za těchto okolností lze jen stěží považovat posudek PK MPSV za přesvědčivý, to tím spíše, že pravdivosti tvrzení matky žalobce nasvědčují i doložené podkladové materiály, které měla posudková komise k dispozici. Pro úplnost pak lze dodat, že i krajský soud měl možnost v krátkosti s žalobcem hovořit při jednání konaném dne 25. 4. 2017, přičemž i z této krátké interakce bylo zjevné, že se žalobce s namítanými komunikačními obtížemi potýká, neboť mu uniká smysl konverzace, a není schopen odpovídajícím způsobem reagovat na položené dotazy.

Pakliže se posudková komise, jakož i žalovaný dále odvolávají na znění bodu 3 písm. m) přílohy č. 4 prováděcí vyhlášky, přičemž se domnívají, že aby bylo možno stav žalobce pod tuto kategorii podřadit, musel by být u něj diagnostikován nízkofunkční typ autismus (nikoliv typ středněfunkční či vysocefunkční), krajský soud tento názor nesdílí. Krajský soud pochopitelně nepřehlédl, že jednotlivé typy autismu (tj. autismus vysocefunkční, středněfunkční a nízkofunkční) jsou podle své závažnosti rozčleněny jako diagnózy svědčící pro přiznání jednotlivých typů průkazů osob se zdravotním postižením – u vysocefunkčního autismu je to průkaz TP, u autismu středněfunkčního průkaz ZTP a u autismu nízkofunkčního průkaz ZTP/P. To však dle názoru krajského soudu neznamena, že by za žádných okolností nemohla mírnější forma autismu svědčit pro přiznání vyššího stupně průkazu osoby se zdravotním postižením, tzn. v tomto případě průkazu ZTP/P.

Jak již bylo konstatováno, nárok na průkaz ZTP/P má mimo jiné osoba, která trpí zvlášť těžkým nebo úplným postižením orientace. Za takovou osobu se dle ust. § 34 odst. 4 *in fine* zákona č. 329/2011 Sb. rozumí osoba, která není při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna samostatné orientace v exteriéru. Podle bodu 3 písm. m) přílohy č. 4 prováděcí vyhlášky platí, že za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace na úrovni zvlášť těžkého funkčního postižení nebo úplného postižení pohyblivosti a orientace lze považovat „*psychické postižení se ztrátou duševních kompetencí, s neschopností komunikace a orientace včetně nízkofunkčního typu autismu.*“ Jak je vidno, již gramatický výklad citovaného ustanovení nasvědčuje tomu, že nízkofunkční autismus je toliko jednou z neurčitého počtu diagnóz, pro něž je zdravotní stav žadatele pod toto ustanovení podřaditelný. Současně je však krajský soud přesvědčen, že dotčené ustanovení je třeba chápat tak, že rozhodující pro podřazení pod předmětnou kategorii jsou v něm vymezené znaky, tj. existence psychického postižení, které se vyznačuje neschopností komunikace a orientace, bez ohledu na to, o jakou konkrétní poruchu se jedná. Jinak řečeno, nízkofunkční autismus není jedinou poruchou, pro kterou lze zdravotní stav pod danou kategorii zařadit, avšak je-li u žadatele tento typ autismu diagnostikován (a jedná se o nejzávažnější z poruch, jimiž žadatel trpí), bude mu kvalifikace pod danou kategorii svědčit vždy.

Výklad přílohy č. 4 prováděcí vyhlášky je nadto třeba provádět s respektem k zákonným ustanovením, která provádí. Z několika nabízejících se výkladů prováděcí vyhlášky není možné upřednostnit ten výklad, který by popřel smysl a účel samotného zákona. Ze smyslu a účelu relevantních ustanovení zákona č. 329/2011 Sb. (zejm. § 34b odst. 3 až 5 tohoto zákona) je přitom zcela jednoznačně patrné, že jeho záměrem zákonodárce nebylo vymezit taxativně a bez možnosti dalšího rozšiřování okruh postižení, pro které bude přiznán některý z průkazů osob se zdravotním postižením, ale naopak položit důraz na funkční posuzování zdravotního stavu žadatelů s možností zohlednění i diagnóz nepředvídaných prováděcí vyhláškou. Současně by bylo poněkud naivní domnívat se, že konkrétní onemocnění (postižení), zejména jedná-li se o onemocnění psychického rázu, se projevuje u všech osob totožnými příznaky. To platí tím spíše, objevuje-li se onemocnění v souběhu s dalšími postiženími. Z těchto důvodů je nezbytné, aby posudkoví lékaři přistupovali k hodnocení každého žadatele o průkaz osoby se zdravotním postižením zcela individuálně a posuzovali do značné míry i dopady postižení do jeho praktického života. Pokud se potom jedná o situaci žalobce, nelze přehlédnout, že Poruchy autistického spektra (PAS) se vyznačují velmi rozmanitým spektrem projevů, které se u jednotlivých osob s tímto postižením značně liší. Za těchto okolností je nezbytné, aby posudková komise nerezignovala na zjišťování konkrétních projevů a nepřistupovala k hodnocení zdravotního stavu žalobce toliko formálně. Lze tedy shrnout, že dle názoru krajského soudu není typ autismu jediným, či dokonce rozhodujícím faktorem, který by měla posudková komise zkoumat. Posudkové závěry nelze fixovat toliko na doslovné znění prováděcí vyhlášky, ale je třeba zohlednit především funkční charakter postižení a jeho dopady do praktického života (obdobně viz i rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 7. 2015, č. j. 52 Ad 6/2015 – 38, dostupný na www.nssoud.cz).

Není bez zajímavosti, že jakkoliv se žalovaný dovolává skutečnosti, že žalobci nelze průkaz ZTP/P přiznat z toho důvodu, že u něj nebyl zjištěn prováděcí vyhláškou předjímaný typ autismu, samotný posudek vypracovaný PK MPSV již tak jednoznačně nehovoří a působí naopak poněkud dvojznačně. V rámci svého posudkového zhodnocení v posudku ze dne 15. 5. 2015 totiž posudková komise uvedla, že psychická porucha žalobce je *dlouhodobě klasifikována jako **vysocefunkční autismus***, přesto však dále zkoumala jeho komunikační schopnosti a dovodila, že stav žalobce spadá pod kategorii uvedenou v bodě 2 písm. m) přílohy č. 4 prováděcí vyhlášky, která však výslovně zmiňuje ***středněfunkční typ*** autismu. Tuto argumentaci pak převzal v napadeném rozhodnutí i žalovaný. Z tohoto hlediska považuje krajský soud vyhotovený posudek, jakož i z něj vycházející napadené rozhodnutí za poněkud nejednoznačné, neboť z nich není zjevné, nakolik vlastně byl konkrétní typ autismu, jímž žalobce trpí, považován za rozhodující faktor při kvalifikaci zdravotního postižení žalobce pod citovanou vyhlášku. Tyto rozpory je žalovaný v dalším řízení povinen odstranit tak, aby bylo jednoznačně patrné, z jaké formy autismu žalobce posudkové orgány vycházely a z jakých funkčních hledisek prokázanou formu autismu v souvislosti s ostatními zdravotními postiženími vyhodnotily z hlediska kritérií prováděcí vyhlášky a zákona č. 329/2011 Sb.

V. Závěr a náklady řízení

Krajský soud je tedy přesvědčen, že posudek vypracovaný PK MPSV (včetně jeho doplnění) trpí zásadními nedostatky, které brání tomu, aby z něj mohl žalovaný při rozhodování ve věci samé vycházet. Předmětný posudek se ve svém hodnocení vyznačuje

přílišnou fixací na doslovné znění citované prováděcí vyhlášky, bez zohlednění praktických dopadů zdravotního postižení žalobce do jeho života. Za těchto okolností nezbývá krajskému soudu než napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc žalobci k dalšímu řízení (výrok I), v němž bude na posudkové komisi, aby vypracovala posudek nový, a to i při náležité reflexi veškerých námitek žalobce (jeho zákonné zástupkyně), jakož i skutečností vyplývajících z podkladové dokumentace.

Podle § 78 odst. 5 s.ř.s. platí, že žalovaný je právním názorem krajského soudu obsaženým v tomto rozsudku v dalším řízení vázán.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci měl plný úspěch ve věci žalobce, který však žádné náklady řízení neúčtoval. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku II tohoto rozhodnutí.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 25. dubna 2017

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D., v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová