



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2015, č. j. MPSV-UM/547/15/4S-PZK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 3. 2016, č. j. 16 Ad 11/2015 - 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce požádal dne 11. 9. 2014 o změnu průkazu osoby se zdravotním postižením (dále jen „průkaz“). Tiskopis, který za tím účelem vyplnil, je tiskopisem žádosti o přiznání průkazu. V něm jsou slova „žádost o přiznání“ přeškrtnuta a místo nich je rukou nadepsáno „návrh na změnu“.

[2] Úřad práce jako správní orgán příslušný k vyřízení této žádosti požádal dne 16. 9. 2014 Okresní správu sociálního zabezpečení Plzeň-jih o posouzení zdravotního stavu žalobce. V této žádosti uvedl, že žalobci byl doposud přiznán průkaz TP s platností trvale. Na základě tohoto posouzení následně dne 29. 10. 2014, rozhodnutím č. j. 93761/14/PJ,

přiznal žalobci průkaz označený symbolem TP. Dospěl totiž k závěru, že žalobce je osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti ve smyslu § 34 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále jen „zákon o poskytování dávek“).

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. V něm uvedl, že je od roku 2010 držitelem průkazu osoby se zdravotním postižením označeným symbolem ZTP. V roce 2014 se rozhodl požádat o příspěvek na mobilitu a v souvislosti s touto žádostí musel podat i žádost o průkaz osoby se zdravotním postižením. Žalobce nechápe, jak mohl posudkový lékař dospět k závěru, že má nárok na průkaz označený symbolem TP, protože od roku 2010 ke zlepšení jeho zdravotního stavu nedošlo.

[4] Žalovaný po zhodnocení všech důkazních prostředků dospěl k závěru, že žalobce má nárok na průkaz označený symbolem TP. Proto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

II. Řízení před krajským soudem

[5] Proti rozhodnutí o odvolání podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Uvedl, že rozhodnutí nepovažuje za správné, neboť nebylo přihlédnuto k jeho skutečnému zdravotnímu stavu a možnostem. Průkaz ZTP mu byl již dříve přiznán, a to s platností od 1. 9. 2012 do 31. 12. 2016. Znovu byl posouzen z důvodu podání žádosti o příspěvek na mobilitu. Posudkový lékař nevzal v úvahu skutečnost, že se jeho zdravotní stav oproti stavu v roce 2012 nezlepšil, naopak se postupně horší.

[6] Krajský soud napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí úřadu práce zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že obě rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Žalobci byl přiznán průkaz s označením ZTP s platností do 31. 12. 2016. Pokud v návrhu na změnu průkazu neuvedl typ průkazu, lze těžko předpokládat, že by požadoval stupeň nižší, tedy TP. Vždy je žádáno o vyšší stupeň. Rozhodnutím úřadu práce tak bylo rozhodnuto o něčem, co nebylo předmětem řízení, protože bylo rozhodnuto o přiznání průkazu TP místo toho, aby po doručení posudku OSSZ bylo zahájeno řízení o odnětí průkazu ZTP, pokud žalobci náležel. Poté ve vydaném rozhodnutí měl být jedním výrokem návrh žalobce na změnu průkazu zamítnut a dalším výrokem odňat průkaz ZTP a přiznán mu průkaz TP. Nelze totiž rozhodnout o odnětí přiznaného, pokud je žádáno o jeho změnu, pokud není zahájeno řízení z moci úřední (§ 46 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Žalovaný poté pochybil tím, že takto vadné rozhodnutí potvrdil.

[7] Zároveň však soud neshledal, že by bylo napadené rozhodnutí věcně nesprávné nebo vydané na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a v rozporu s lékařskými zprávami. Skutečnost, že byl žalobci přiznán invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, nemá žádný vliv na rozhodování o přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením. Toto řízení a řízení o invalidním důchodu jsou dvě naprosto rozdílná správní řízení upravená odlišnými právními předpisy, přičemž se v nich zcela liší podmínky pro splnění obou žádostí a současně je i rozdílný postup při posudkovém hodnocení.

III. Důvody kasační stížnosti

[8] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností pro jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, tedy z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Nesouhlasí s názorem krajského soudu, že bylo rozhodnuto o něčem, co nebylo předmětem řízení. Tiskopis Ministerstva práce a sociálních věcí „Žádost o změnu nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením“ obsahuje kolonku F „důvod žádosti o změnu průkazu se zdravotním postižením“. Tento tiskopis není a ani nemůže být v souladu se zákonnou úpravou omezen pouze na žádost o „vyšší“ stupeň předmětného průkazu. Žádost o změnu nároku na průkaz lze podat z různých důvodů, např. i z důvodu určené doby platnosti výsledku posouzení schopnosti pohyblivosti a orientace žadatele o průkaz. Skutečnost, že žalobce současně podal i žádost o příspěvek na mobilitu, je do doby výsledku řízení o změně nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením irelevantní – jedná se o zcela odlišná správní řízení.

[10] V souladu s § 35 odst. 1 zákona o poskytování dávek se řízení o změně nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením zahajuje na základě písemné žádosti nebo též z moci úřední. Výsledkem správního řízení může být změna nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením z hlediska „výše“ nároku na průkaz, tedy označení symbolem TP, ZTP nebo ZTP/P, změna doby trvání nároku, zánik nároku na průkaz nebo zamítnutí žádosti o změně nároku na průkaz.

[11] Průkaz osoby se zdravotním postižením není dávkou ani příspěvkem, který se odnímá. Procesní právní úprava řízení o průkazu osoby se zdravotním postižením je odlišná od úpravy příspěvku na péči dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Proto nelze dle stěžovatele postupovat podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 6 Ads 13/2013 - 66.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Předmětem posouzení je právní otázka, zda stěžovatel postupoval v souladu se zákonem, pokud v řízení o žádosti žalobce o změnu nároku na průkaz rozhodl o přiznání průkazu nižšího, nebo zda tímto postupem překročil předmět správního řízení.

[16] Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 6 Ads 13/2013 - 66. Dovodil, že *„bylo-li správní řízení zahájeno na základě žádosti účastníka řízení, musí správní orgán o takové žádosti rozhodnout. Učinil-li žalobce ve své žádosti předmětem správního řízení změnu výše přiznaného příspěvku na péči podle § 23 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí v odvolacím řízení oprávněno rozhodovat jen o výši příspěvku na péči, nikoliv však o nároku na příspěvek na péči, resp. o odnětí příspěvku na péči“*. Zároveň soud uvedl, že správní orgán se dopustil dvojího účelového posunu: nejprve dovodil, že předmětem žádosti může být i snížení již přiznané dávky, a poté dospěl k závěru, že toto snížení může být i „snížením na nulu“, tedy odnětím dávky. Z kontextu přitom však bylo jasné, čeho se žadatelka domáhala – zvýšení dávky.

[17] Vzhledem k tomu, že otázka v nyní projednávané věci je založena na stejném principu, tedy zda stěžovatel rozhodoval o předmětu řízení, pokud žalobci na jeho žádost o přiznání průkazu ZTP či TPP/P přiznal průkaz TP, jsou uvedené závěry aplikovatelné i zde. Zároveň je však nyní projednávaný případ odlišný v tom, že se v něm správní orgány dopustily nikoliv dvou, ale pouze jednoho účelového posunu: dovodily, že předmětem žádosti může být i snížení již přiznaného nároku na průkaz.

[18] Podobnými úvahami se Nejvyšší správní soud řídil i v rozsudku ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ads 108/2012 - 31, publ. pod č. 2815/2013 Sb. NSS. Zde vycházel z § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, podle něhož se řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední, a konstatoval, že *„v případě již přiznané dávky důchodového pojištění je třeba odlišovat řízení o změně poskytování dávky a řízení o změně výše dávky. Současně je nutno brát v potaz, zda bylo řízení zahájeno na žádost účastníka řízení nebo z moci úřední“*. Zdůraznil dále, že *„bylo-li správní řízení zahájeno na základě žádosti účastníka řízení, musí správní orgán o takové žádosti rozhodnout“*. V dané věci se to podle závěru Nejvyššího správního soudu nestalo, *„neboť stěžovatelka [Česká správa sociálního zabezpečení] žalobou napadeným rozhodnutím původní rozhodnutí o žádosti žalobce změnila tak, že výrok o zamítnutí žádosti nahradila výrokem o odnětí invalidního důchodu. Samotná žádost, která řízení iniciovala, zůstala nevyřízena“*. Závěry zde uvedené jsou rovněž aplikovatelné na nyní projednávanou věc, avšak je třeba opět poukázat na odlišnost spočívající ve skutečnosti, že v ní nedošlo ke „snížení na nulu“ – tedy k odnětí při projednání žádosti o změnu výše nároku.

[19] V rozsudku ze dne 11. 10. 2013, č. j. 4 Ads 42/2013 - 43, poté posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy správní orgán prvního stupně žádost o zvýšení invalidního důchodu zamítl, avšak odvolací orgán toto rozhodnutí změnil tak, že přiznaný invalidní důchod snížil. Dovodil, že odvolací orgán *„nemohl však rozhodnout náhle o snížení invalidního důchodu, pokud stěžovatelka žádala jeho zvýšení a správní orgán prvního stupně její žádost toliko zamítl, neboť shledal, že stěžovatelka je nadále invalidní v druhém stupni. Naopak bylo namístě, aby žalovaná v takovém řízení potvrdila napadené rozhodnutí...neboť nebyly*

zjištěny podmínky pro vyhovění žádosti o zvýšení invalidního důchodu, a dále zahájila správní řízení z moci úřední, jehož předmětem by byla změna výše invalidního důchodu. Proti rozhodnutí o snížení invalidního důchodu by pak stěžovatelka mohla opětovně brojit námitkami. Postupem žalované tak byla stěžovatelka jednak připravena o právo vyjádřit se ke skutečnostem odůvodňujícím dle žalované snížení invalidního důchodu a zejména pak o právo podat námitky proti rozhodnutí o snížení invalidního důchodu.“.

[20] Soud tedy dospěl k závěru, že ve chvíli, kdy odvolací správní orgán zjistil, že nejsou splněny podmínky pro vyhovění žádosti, měl odvolání zamítnout a zahájit řízení z moci úřední o snížení (zde již nikoliv odnětí) dávky. Nyní projednávaná věc se však opět zčásti liší, a to v tom, že o snížení rozhodl úřad práce již v prvním stupni, stěžovatel jeho rozhodnutí „pouze“ potvrdil, čili nedošlo k porušení dvojinstančnosti řízení, které bylo v citovaném rozsudku jedním z podstatných důvodů pro zrušení rozhodnutí žalovaného správního orgánu.

[21] Judikatura tedy poskytuje odpověď na otázky, zda do mezí předmětu řízení o změně výše nároku spadá také úplné odnětí nároku a zda je v těchto mezích rozhodnutí odvolacího orgánu o snížení nároku, pokud bylo žádáno o jeho zvýšení a správní orgán prvního stupně tuto žádost zamítl.

[22] Otázka v nyní projednávané věci zní, zda je v mezích žádosti o průkaz vyššího, resp. stejného stupně také přiznání průkazu nižšího stupně rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud vycházel z úvah předestřených v citovaných rozhodnutích a dospěl k závěru, že i takový postup úřadu práce a žalovaného překračuje předmět správního řízení vymezený žalobcovou žádostí.

[23] Řízení o změně průkazu bylo v souladu s § 35 zákona o poskytování dávek zahájeno na základě písemné žádosti žalobce. Tato žádost byla podána na tiskopisu pro přiznání průkazu (nikoliv pro jeho změnu), který neobsahuje kolonku F „důvod žádosti“, na niž stěžovatel poukazuje v souvislosti s tím, že žadatel má uvést, proč žádost podává. Formulář neobsahuje ani jinou podobnou kolonku, v níž by byl prostor pro specifikaci důvodu žádosti.

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v závěru, že si lze těžko představit, že by žalobce požadoval nižší typ průkazu, tedy průkaz s označením TP, neboť takový výsledek řízení by pro něj neměl žádný přínos. Tento závěr vyplývá též ze skutečnosti, že žalobce od počátku uvádí, že o změnu průkazu žádá proto, aby mohl získat příspěvek na mobilitu. Tento příspěvek může dle § 6 zákona o poskytování dávek získat osoba, která má nárok na průkaz označený symbolem ZTP nebo ZTP/P, který byl přiznán podle předpisů účinných od 1. 1. 2014. I z tohoto hlediska je patrné, že o průkaz TP žalobce nežádal.

[25] Předmět řízení zahajovaného na žádost je vymezen obsahem této žádosti. Pokud si správní orgán není jistý tím, oč žadatel žádá, má mu v souladu s § 45 správního řádu pomoci odstranit vady či nedostatky, kvůli kterým je žádost nejasná. V nyní projednávané věci je však poměrně jasné a z okolností vyplývajících, oč žalobce žádá (o průkaz TP nikoliv).

[26] I v této věci (stejně jako ve věci č. j. 6 Ads 13/2013 - 66) se správní orgány dopustily účelového posunu svým závěrem, že předmětem řízení o zvýšení nároku může být i jeho snížení. Zároveň i zde (stejně jako v řízení č. j. 4 Ads 42/2013 - 43) měl úřad práce (resp. žalovaný) rozhodnout o zamítnutí žádosti, pokud dospěl k závěru, že pro vyhovění jí nejsou splněny podmínky a poté v souvislosti se skutečnostmi zjištěnými v řízení o žádosti případně z moci úřední zahájit řízení o změně nároku na průkaz.

[27] Rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o něčem, co nebylo předmětem správního řízení, proto nemohou obstát. Postup krajského soudu, který je zrušil, byl správný. V nadcházejícím řízení bude na žalovaném, aby rozhodl v intencích právních závěrů zde uvedených. Pokud bude poté na základě svých zjištění iniciovat řízení o změně nároku na průkaz, bude opět na úřadu práce, aby posoudil rozhodné skutečnosti, jeho rozhodnutí bude následně plně přezkoumatelné jak žalovaným, tak i případně prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví.

V.

Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[28] Žalovaný se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalobci poté v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 8. června 2016

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu