



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **V. P.**, zastoupená Mgr. Ondřejem Koutným, advokátem se sídlem Jiráskova 154, Žatec, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2016, čj. MPSV-2016/261176-916, sp. zn. SZ/1527/2015/9S-ÚSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 8. 2018, čj. 78 Ad 2/2017-30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 8. 2018, čj. 78 Ad 2/2017-30, **s e r u š í**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2016, čj. MPSV-2016/261176-916, sp. zn. SZ/1527/2015/9S-ÚSK, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 2 689 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce.
- IV. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Ústí nad Labem ze dne 1. 7. 2015, čj. 172774/15/LN, kterým byl žalobkyni přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním

postižením označený symbolem „TP“. Odvolacím námitkám žalobkyně, která se domáhala přiznání průkazu se symbolem „ZTP“, nevyhověl, neboť na základě závěrů Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Ústí nad Labem (dále jen „PK MPSV“) dospěl k závěru, že žalobkyně trpí pouze středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále jen „zákon o poskytování dávek“).

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu. V ní tvrdila, že PK MPSV nepřihlédla k závěrům obsaženým v lékařských zprávách a zařadila ji pouze jako osobu se středně těžkým postižením, ačkoli minimálně dvě zprávy obsahují závěr, že se v jejím případě jedná o postižení těžké. PK MPSV se nezabývala ani jejím věkem a dopadem zdravotního postižení na pohyblivost. Uvedla, že jejím základním postižením je astma a chronická obstrukční plicní nemoc (dále jen „CHOPN“), kvůli nimž jí byl již v roce 1987 přiznán invalidní důchod a v roce 1989 průkaz ZTP. Navzdory tomu v posudkové komisi nebyl přítomen plicní lékař. Žalobkyně brojila rovněž proti tomu, že PK MPSV ve výpisu diagnostikovaných onemocnění neuváděla, že se jedná o jejich těžkou formu a nezmínila vůbec některé lékařské zprávy, které měla k dispozici. PK MPSV se také nezabývala omezením schopnosti pohyblivosti z důvodu těžké chronické plicní choroby, operace obou kolenních kloubů a nevyhodnotila onemocnění s ohledem na věk žalobkyně. Žalobkyně navíc průkaz ZTP vlastnila od roku 1989 až do doby vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým jí byl přiznán pouze průkaz TP. Její onemocnění tak měla být zařazena jako těžká funkční postižení podle přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále jen „vyhláška“) pod bodem 2 písm. h) a i).

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále „krajský soud“) shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že PK MPSV měla k dispozici lékařské nálezy, na které žalobkyně odkazovala. Námitku nedostatečného posouzení zdravotního stavu považoval krajský soud za nedůvodnou. PK MPSV se zabývala zdravotním stavem žalobkyně komplexně, členem komise byl i odborník z oboru ortopedie. Žalobkyně byla shledána osobou, která je přes svůj dlouhodobě nepříznivý stav schopna samostatné pohyblivosti v domácím prostředí, v exteriéru je schopna chůze se sníženým dosahem, má problémy s chůzí okolo překážek a na nerovném terénu. Krajský soud se ztotožnil s tím, že tento stav odpovídá toliko středně těžkému funkčnímu postižení pohyblivosti. Co se týče zohlednění věku žalobkyně, její rok narození je obsažen v lékařských zprávách a byli si ho vědomi také členové PK MPSV, neboť datum je uvedeno i v jejich posudku. Lékařské zprávy, na které žalobkyně odkazuje, PK MPSV jmenovitě uvedla mezi podklady, ze kterých vycházela při hodnocení zdravotního stavu. Krajský soud tak neměl pochybnosti o tom, že by k nim nepřihlížela. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se absence plicního lékaře u jednání PK MPSV. Žádné zákonné ustanovení nepředepisuje obsazení PK MPSV odborným lékařem toho kterého klinického oboru pro jednotlivá onemocnění. Z žádného právního předpisu ani neplyne, že by měl být členem PK MPSV lékař se specializací na obor, podle kterého byl účastníkovi přiznán invalidní důchod. Z logiky věci však plyne, že PK MPSV má být obsazena tak, aby mohla řádně zhodnotit zdravotní stav posuzovaného. V souzené věci byla složena z lékařů v oboru ortopedie. Vzhledem k tomu, že žalobkyně trpí onemocněním páteře, kolenních kloubů a tato onemocnění se léčí na ortopedii a v předmětném řízení se zkoumá pohyblivost žalobkyně,

pokračování

nelze dospět k závěru, že by PK MPSV nebyla obsazena tak, aby nebyla schopna její stav řádně posoudit. Podle krajského soudu nelze posouzení zdravotního stavu znedůvěryhodnit, neboť je nepochybné, že žalobkyně trpí onemocněním páteře, kolenních kloubů a osteoporosou. Posouzení závažnosti jejího onemocnění či doplnění diagnostikovaných onemocnění soudu nepřislouší.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2005 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítla, že napadeným rozsudkem a jemu předcházejícím rozhodnutím žalovaného byl nesprávně posouzen její zdravotní stav, a to z důvodu nesprávného složení PK MPSV, které bylo rozporné s § 16b odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“). Stěžovatelka nenamítá, že by byla nevhodně složena ve vztahu k posouzení onemocnění páteře, kolenních kloubů a osteoporosy, která se skutečně léčí na ortopedii. Stěžovatelka má však další těžká zdravotní omezení spočívající v astma bronchialis a CHOPN, jak plyne z lékařských zpráv předložených PK MPSV. Ošetřující plicní lékař tato onemocnění hodnotil jako těžká s tím, že nelze předpokládat zlepšení. Plicní onemocnění jsou přitom základním onemocněním stěžovatelky a veškerá další onemocnění je nutno zkoumat v kombinaci s tímto základním onemocněním, pro které byl stěžovatelce přiznán invalidní důchod III. stupně a průkaz ZTP. Podle stěžovatelky na tuto skutečnost musí reagovat i složení PK MPSV, které by mělo odpovídat celkovému zdravotnímu stavu a podstatným onemocněním, nikoli pouze jednomu. Závěry krajského soudu by proto byly odpovídající pouze v případě, že by trpěla pouze nemocí páteře a kloubů. Vliv plicních nemocí na pohyblivost a orientaci stěžovatelky tak měl být posouzen lékařem se specializací na plicní lékařství.

[5] Dalším důvodem nesprávného posouzení je podle stěžovatelky také nepřihlídnutí PK MPSV k obsahu některých zdravotních zpráv. Přinejmenším ve dvou zprávách byla její onemocnění hodnocena ošetřujícími lékaři jako těžká. Pokud měla PK MPSV o obsahu zpráv pochybnosti, měla si vyžádat další vyšetření, což však neučinila. V posudku PK MPSV nejsou rovněž přesně označeny jednotlivé diagnózy, neboť u nich není uvedeno, že se jedná o těžkou formu onemocnění, a proto je posudek v rozporu s podklady. Jelikož se v případě plicních onemocnění jedná o primární onemocnění, pro které byl stěžovatelce přiznán invalidní důchod, měl být posuzován také jeho vliv na pohyblivost. Právě dýchací potíže totiž výrazně snižují a ztěžují pohyblivost a orientaci stěžovatelky nad rámec toho, jak už ji samo o sobě snižuje samotné onemocnění páteře a kloubů. I kdyby byla stěžovatelka postižena ve stupni středně těžkého funkčního postižení pohyblivosti a orientace kvůli onemocnění páteře a kloubů (ačkoli stěžovatelka zastává názor, že i v případě těchto nemocí splňuje podmínky těžkého postižení), což byl závěr PK MPSV, v kombinaci s plicními onemocněními se jedná o vyšší stupeň postižení. Onemocnění se neprojevují jednotlivě a spolupůsobí. Jakákoli zvýšená námaha s pohybem v důsledku onemocnění páteře a kloubů se projevuje dušností a astmatickými záchvaty, čímž je pohyblivost stěžovatelky značně omezena.

[6] Stěžovatelka rovněž upozornila, že v minulosti jí byl pro samotné plicní onemocnění přiznán invalidní důchod ve III. stupni a průkaz ZTP. Od té doby se její stav nezlepšil a již tehdy bylo její onemocnění hodnoceno jako těžké. Takto jej ohodnotil i její plicní lékař MUDr. A. ve zprávě z dubna 2016 s tím, že zlepšení ani nelze očekávat. Naopak v posudku PK MPSV se uvádí, že se nejedná o pokročilé onemocnění a nejde o těžší omezení funkce než středně těžké. Takový závěr je v rozporu se zprávou MUDr. A. a předchozím rozhodováním ve věci. PK MPSV se s touto skutečností nijak nevypořádala.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a dopěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, přičemž stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 34 odst. 1 zákona o poskytování dávek má nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením osoba starší 1 roku s tělesným, smyslovým nebo duševním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, které podstatně omezuje její schopnost pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra. Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se posuzuje podle § 9 odst. 3 zákona o poskytování dávek.

[11] Podle § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek má nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ (průkaz TP) 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.

[12] Dle § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek má nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP“ (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.

pokračování

[13] Ve věci nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením rozhodoval Nejvyšší správní soud již např. rozsudkem ze dne 31. 1. 2018, čj. 5 Ads 46/2017-84, ve kterém i s odkazem na předchozí judikaturu uvedl, že stěžejními důkazy jsou zde lékařské posudky o zdravotním stavu posuzovaného, a rozsah přezkumu ze strany správních soudů je proto v tomto ohledu omezený. Při přezkumu se tak obdobně uplatní požadavky na přezkum lékařských posudků vyplývající z judikatury k invalidním důchodům, resp. přiměřeně lze odkázat rovněž na judikaturu týkající se nároku na příspěvek na péči, ze které plynou totožné nároky na obsah lékařských posudků. Stěžejním důkazem je i zde lékařský posudek PK MPSV, a proto je na něho kladen požadavek jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 Ads 57/2009-53). Tento požadavek vychází z premisy, že odborné závěry, které jsou v posudcích vysloveny, nemohou být přezkoumávány ze strany správních orgánů či soudů, neboť ty k takovému posouzení nedisponují potřebnými znalostmi (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 3 Ads 129/2014-24). V řízeních o žalobách proti rozhodnutím, jež jsou založeny na zmíněných posudcích, správní soudy podrobují posudky testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, čj. 3 Ads 24/2013-34). Aby byl posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý, je třeba, aby se vypořádal se všemi relevantními podklady a přezkoumatelnou úvahou z nich vyvodil závěry podstatné pro posouzení zdravotního stavu osoby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 Ads 156/2014-28). Vyplývají-li z jednotlivých podkladů rozporné závěry, posudková komise musí tyto rozpory přesvědčivě vysvětlit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, čj. 4 Ads 68/2014-37). Postaví-li posudková komise své hodnocení na rozporných základech, aniž by rozpory odstranila či vysvětlila, je povinností žalovaného žádat doplnění posudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25).

[14] Nejvyšší správní soud předně považuje za vhodné poukázat na to, že se již v minulosti v rozsudku ze dne 8. 6. 2016, čj. 1 Ads 120/2016-21, zabýval otázkou, zda žalovaný může rozhodnout o přiznání průkazu TP za situace, kdy žadatel, který je doposud držitelem průkazu ZTP, žádá o přiznání průkazu ZTP. Dospěl tehdy k závěru, že takový postup je překročením předmětu řízení vymezeného v žádosti. Za situace, kdy správní orgán dospěje k závěru, že nejsou dány podmínky pro vyhovění žádosti (tedy přiznání průkazu ZTP), má ji zamítnout a případně zahájit řízení z moci úřední o změně nároku na průkaz. Nyní posuzovaná věc se však od výše uvedené liší. V citovaném rozsudku byla žádost odůvodněna tím, že stěžovatel zamýšlel podat rovněž žádost o příspěvek na mobilitu, k jehož přiznání bylo nutné, aby disponoval průkazem ZTP přiznaným dle právních předpisů účinných od 1. 1. 2014, přičemž jeho dosavadní průkaz byl vydán podle právní úpravy dřívejší. V nyní posuzované věci byl důvodem podání žádosti ze dne 20. 4. 2015 fakt, že se blížil konec platnosti stěžovatelčina dosavadního průkazu (29. 8. 2015). Platnost průkazů osob se zdravotním postižením je nepochybně omezována z důvodu, aby měl stát možnost pravidelně přezkoumávat a vyhodnocovat, zda se zdravotní stav těchto osob nezlepšil a zda nárok na průkaz stále trvá. Není proto *a priori* v rozporu s výše citovanou judikaturou, pokud správní orgány po skončení platnosti průkazu ZTP dané osobě přiznají v řízení o žádosti již jen průkaz TP.

[15] Navzdory výše uvedenému však Nejvyšší správní soud považuje za nedostatečný závěr žalovaného týkající se námitky, že žalobkyně byla doposud držitelkou průkazu ZTP.

To byl ostatně jeden z důvodů, pro které ministr v dané věci v rámci přezkumného řízení původní rozhodnutí žalované zrušil. Žalovaný následně ve svém druhém rozhodnutí, které bylo nyní přezkoumáváno rozsudkem krajského soudu napadeným kasační stížností, uvedl, že stěžovatelce byl přiznán průkaz ZTP podle tehdy platných právních předpisů, které se však ke dni 1. 1. 2014 změnilly a stěžovatelka podala žádost až 20. 4. 2015. S argumentací stěžovatelky se v tomto směru krajský soud nijak nevypořádal.

[16] Nejvyšší správní soud předepisuje, že nárok na průkaz ZTP může být přiznán i na dobu určitou (jako tomu bylo v případě stěžovatelky). Důsledkem uběhnutí této doby je následně nové posouzení nároku, přičemž může nepochybně dojít i k situaci, že žadateli již nárok na průkaz znovu přiznán nebude. Stát se tak může např. za situace, kdy se zdravotní stav dané osoby relevantním způsobem zlepšil nebo v případě změny právní úpravy, která povede ke zpřísnění podmínek, za nichž průkaz ZTP zdravotně postiženým osobám náleží. Žalovaný svůj závěr zdůvodnil právě změnou právní úpravy, ke které došlo k 1. 1. 2014.

[17] Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že v letech 2012-2013 bylo přiznání průkazu ZTP vázáno na jiná kritéria než nyní (konkrétně na zvládání základních životních potřeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách). Změny právní úpravy od 1. 1. 2014 však znamenaly odklon od tohoto zpřísnění, rozšíření nároku na průkaz a návrat k systému platnému před rokem 2012, kdy byla stejně jako nyní posuzována přítomnost konkrétních zdravotních postižení vymezených ve vyhlášce, tedy do doby, kdy byl stěžovatelce průkaz ZTP přiznán. Jelikož byla nová úprava přijata jako pozměňovací návrh výboru Poslanecké sněmovny pro sociální politiku (viz sněmovní tisk č. 1058/1. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=1058&ct1=1>), důvodová zpráva k zákonu č. 313/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a další související zákony, o těchto změnách nehovoří. S vědomím omezeného právního významu dále uváděných zdrojů lze poukázat na to, že žalovaný tyto změny veřejně prezentoval jako rozšiřující okruh zdravotních postižení, tedy i rozšiřující nárok na průkaz (viz např. vyjádření ředitele sekce pojistných systémů MPSV v článku serveru iRozhlas.cz „*Nová pravidla pro udělování průkazů ZTP by je mohla vrátit desátkám tisíc lidí*“). Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nova-pravidla-pro-udelovani-prukazu-ztp-by-je-mohla-vratit-desitkam-tisic-lidi_201311110230_kpracharova) a výše uvedeným způsobem změny vysvětlují i odborné zdroje (viz např. materiál Veřejného ochránce práv „*Změny v úpravě dávek pro osoby se zdravotním postižením*“).

Dostupný z: https://spolecne.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/projekt_ESF/Pravo_na_socialni_pomoc_v_oblasti_bydleni_a_v_ms/Zmeny_v_uprave_davek_pro_osoby_se_zdravotnim.pdf). Nejvyšší správní soud si je vědom, že formulačně nejsou zdravotní postižení vymezena zcela totožně jako v minulosti (srov. přílohu č. 2 k vyhlášce č. 182/1991 Sb. a přílohu č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb.). Ze správního spisu však neplyne, pro jaké konkrétní postižení byl v minulosti stěžovatelce průkaz ZTP přiznán. Je-li však někdo držitelem průkazu ZTP, tím spíše jsou v případě posuzování jeho žádosti zvýšené nároky na vysvětlení toho, z jakého důvodu jeho zdravotní stav již nadále neodpovídá podmínkám k získání průkazu s tímto symbolem. Úkolem žalovaného tak bylo zdůvodnit, k jakým konkrétním změnám odůvodňujícím nepřiznání průkazu ZTP v mezidobí došlo, nejedná-li se o změnu zdravotního stavu, pak vysvětlit podřazení pod ustanovení zákona o

pokračování

poskytování dávek a souvisejících změn, tedy v čem konkrétně spočívá žalovaným tvrzená změna právní úpravy znemožňující stěžovatelce opětovně přiznat průkaz ZTP. Žalovaný tak ovšem neučinil a tuto vadu v řízení o žalobě ani krajský soud dostatečně nezohlednil.

[18] V návaznosti na to považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se i k námitce rozpornosti podkladových lékařských zpráv a obsahu posudku PK MPSV. Nejvyšší správní soud nepovažuje za chybu, že PK MPSV a následně žalovaný neuvedli ve výčtu diagnóz formu postižení (konkrétně, že se jednalo o těžkou formu daného postižení), jestliže je tato skutečnost následně uvedena ve shrnutí obsahu jednotlivých lékařských zpráv, které byly podkladem pro posuzování zdravotního stavu. Tak tomu bylo v případě ortopedických nemocí (viz shrnutí ortopedických nálezů MUDr. P. na str. 5 rozhodnutí žalovaného, kde je mj. výslovně uvedeno, že se jedná o těžkou insuficienci axiálního skeletu či o těžkou dynamickou insuficienci tří úseků páteře). V posudku PK MPSV a následně v rozhodnutí žalovaného však zcela absentuje nejen shrnutí obsahu lékařské zprávy z Hrudní Ambulance s. r. o. ze dne 8. 4. 2016, ve které je uvedeno, že se v případě stěžovatelky jedná o těžké postižení, u něhož lékař neočekává zlepšení, ale především vyhodnocení závěrů z ní plynoucích k závěrům PK MPSV. Výše uvedené je třeba akcentovat tím spíše, že stěžovatelka na závěry tohoto vyšetření poukazovala již v odvolání a podnětu k zahájení přezkumného řízení. Jistě je pravdou, že „těžké“ postižení uvedené v lékařském nálezu, nemusí vždy automaticky znamenat těžké postižení ve smyslu zákona o poskytování dávek, ale takovou úvahu musí příslušný orgán (zde PK MPSV) učinit a vysvětlit, proč tomu tak je, což se však v projednávané věci nestalo.

[19] Závěry obsažené v opomenutém lékařském nálezu jsou rozporné se závěry MUDr. P., s nímž PK MPSV věc konzultovala a který na základě studia dokumentace dospěl k závěru, že se nejedná o pokročilé onemocnění a porucha ventilace je lehká. Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že PK MPSV jmenovitě uvedla stěžovatelkou odkazované lékařské zprávy mezi podklady rozhodnutí a krajský soud proto nemá pochybnosti, že by k nim PK MPSV nepřihlížela. Za situace, kdy existují nevypořádané rozpory mezi obsahem těchto lékařských zpráv a závěry konzultanta PK MPSV, potažmo samotné PK MPSV, takové pochybnosti podle Nejvyššího správního soudu zcela jistě vyvstávají. Nejvyšší správní soud v závěrech PK MPSV postrádá také konkrétní posouzení dopadů nemocí dýchacího ústrojí na mobilitu stěžovatelky. Jinými slovy, od žalovaného a jeho posudkové komise se neočekává jen zjištění, zda stěžovatelka nějakými nemocemi trpí a zda se jedná o jejich těžkou formu či nikoli, ale také objasnění otázky, do jaké míry tato nemoc v kombinaci s dalšími zdravotními postiženími ovlivňuje pohyblivost stěžovatelky ve smyslu § 34 zákona o poskytování dávek.

[20] Ve vztahu k další námitce spočívající v tvrzeném nesprávném složení posudkové komise, jejímž členem nebyl lékař se specializací na plicní onemocnění, vyplývá ze správního spisu, že stěžovatelka trpí celou řadou nemocí. Přiznání průkazu ZTP se ve správním řízení domáhala především z titulu dvou různých typů postižení. Jedná se o onemocnění páteře, kloubů apod. (vertebrogení algický syndrom polytopní s insuficiencí axiálního skeletu, polyarthrosa po totální endoprotéze obou kolenních kloubů, osteoporosa) a nemoci dýchacího ústrojí (CHOPN a astma na kortikoidní léčbě). Členem PK MPSV byl z řad „odborných lékařů jednotlivých klinických oborů“ pouze ortoped. Poté, co se PK MPSV posouzením zdravotního stavu zabývala podruhé (původní rozhodnutí

žalovaného bylo zrušeno v rámci přezkumného řízení rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí ze dne 27. 7. 2016, čj. MPSV-2016/79871-91/51), konzultovala věc s lékařem z oboru interního lékařství MUDr. P.

[21] Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 2. 10. 2008, čj. 3 Ads 94/2008-85, v němž dospěl k závěru, že není stanovena povinnost jmenovat členem PK MPSV odborníka určitého klinického oboru pro konkrétní posuzovaný případ. To v nyní napadeném rozsudku uvedl i krajský soud. Podle § 16b odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení musí být PK MPSV nejméně tříčlenná, složená z předsedy, kterým je lékař, tajemníka a dále odborných lékařů jednotlivých klinických oborů. S krajským soudem lze souhlasit i v závěru, že z logiky věci plyne, že posudková komise musí být složena tak, aby mohla řádně zhodnotit zdravotní stav posuzovaného a případně provést také vlastní vyšetření.

[22] Na PK MPSV nepochybně nelze klást požadavek, aby její složení odpovídalo veškerým onemocněním, kterými posuzovaná osoba trpí. V nyní posuzovaném případě však stěžovatelka již v rámci správního řízení tvrdila, že by jí průkaz ZTP měl být přiznán kromě ortopedických nemocí také z důvodu nemocí dýchacího ústrojí, která ji omezují. Tyto nemoci se také následně staly předmětem přezkumu PK MPSV. V dalším řízení bude povinností žalovaného, potažmo PK MPSV, nejen zabývat se nevypořádanými nálezy a otázkou vlivu plicních potíží na mobilitu, ale jestliže v tomto ohledu vyvstanou pochybnosti vyžadující odborné posouzení, bude také třeba je zohlednit proto právě i ve složení PK MPSV (vyloučeno není ani více lékařů z jednotlivých klinických oborů) či alespoň v konzultaci s lékařem s odborným zaměřením, které bude odpovídat posuzovanému postižení.

[23] Úkolem soudu nemůže být nahrazování medicínských závěrů, je nicméně třeba trvat na důkladném postupu správních orgánů a odpovídající přípravě podkladů pro jejich rozhodnutí. Nejvyšší správní soud podotýká, že si je vědom toho, že stěžovatelka v průběhu času svou argumentaci měnila a nejprve tvrdila, že hlavním postižením je onemocnění páteře (viz její odvolání ze dne 16. 7. 2015) a až později tvrdí, že hlavním postižením jsou nemoci dýchacího ústrojí. Tyto rozpory však samy o sobě nemohou být důvodem pro přehlížení výše uvedených nedostatků, na jejichž základě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že posudek PK MPSV nemůže obstát v testu úplnosti a přesvědčivosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že krajský soud se tedy v napadeném rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného, aniž by výše uvedené nedostatky v rámci posouzení úplnosti a přesvědčivosti rozhodujícího důkazu v podobě posudku PK MPSV řádně zohlednil. V takovém případě nesplňuje napadený rozsudek požadavky na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí a zdejšímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

[25] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná proto, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

pokračování

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku se odvíjí od nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, resp. posudku PK MPSV. Důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného tak byly dány již v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud proto nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení by takové řešení bylo neefektivní a neekonomické (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[26] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[27] Nejvyšší správní soud přiznal úspěšné stěžovatelce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jejího zástupce. Za jeden úkon právní služby jí v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 1 000 Kč [§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Stěžovatelce náleží náhrada nákladů řízení za dva úkony právní služby – převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti náleží při započtení paušální náhrady hotových výdajů 2 600 Kč.

[28] V řízení před krajským soudem stěžovatelka nebyla zastoupena advokátem a řízení je osvobozeno od soudních poplatků [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Ze spisu krajského soudu však Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka vynaložila za poštovní přepravu žaloby 48 Kč a podání ze dne 4. 7. 2017, kterým reagovala na výzvu ke vznesení námítky podjatosti a doplňovala žalobu 41 Kč. Za řízení o žalobě jí tedy náleží náhrada hotových výdajů ve výši 89 Kč. Celkem proto Nejvyšší správní soud stěžovatelce přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 2 689 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce Mgr. Ondřeje Koutného, advokáta se sídlem Jiráskova 154, Žatec, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[29] Žalovaný neměl ve věci úspěch, náhrada nákladů řízení mu tudíž nenáleží.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. června 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu