



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: J. Š.
bytem X

proti

žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí
se sídlem Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2021, č. j. MPSV-2020/68224-924/11,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 4. 11. 2021, č. j. MPSV-2020/68224-924/11, *se ruší* a věc *se vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci *se nepřiznává* náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Žalobce požádal o průkaz osoby se zdravotním postižením. Správní orgány mu přiznaly průkaz s označením TP. Žalobce se ale domnívá, že jeho onemocnění páteře odůvodňuje přiznání průkazu ZTP. Krajský soud již jednou rozhodnutí žalovaného v této věci zrušil pro nedostatečné posouzení zdravotního stavu žalobce. Nyní zkoumal, zda posudek, z něhož žalovaný vycházel, již obстоjí. A zda žalovaný naplnil závazný pokyn prvního rozsudku krajského soudu. Ani jedno se nestalo.

II. Skutkové okolnosti a rozhodnutí správních orgánů

2. Žalobce byl od března 2016 do února 2020 držitelem průkazu ZTP. Dne 8. 1. 2020 podal novou žádost o přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením („průkaz OZP“). Podle

posudkového lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Uherské Hradiště byla příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce axiální forma ankylozující spondylitidy IV. až V. stupně. Žalobce byl osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti ve smyslu § 34 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením („zákon o poskytování dávek“). Konkrétně jde o zdravotní stav uvedený v odst. 1 písm. g) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb. („prováděcí vyhláška“), tj. postižení páteře s často recidivujícími projevy nervosvalového dráždění a poruchou svalového korzetu nebo se ztuhnutím dvou úseků páteře.

3. Na základě tohoto posudku Úřad práce ČR – Krajská pobočka ve Zlíně svým rozhodnutím ze dne 28. 2. 2020, č. j. 56533/20/UH („rozhodnutí úřadu práce“), přiznal žalobci nárok na průkaz OZP označený symbolem „TP“. Žalobce se odvolal. Namítl, že posudkový lékař chybně posoudil stav jeho páteře. K odvolání doložil ambulantní zprávu MUDr. M. G., Ph.D. z revmatologického ústavu v Praze ze dne 19. 2. 2020 („zpráva MUDr. G.“). Podle ní žalobce trpí ankylozující spondylitidou V. stádia. Jedná se o chronické zánětlivé onemocnění s těžkým postižením páteře v celém rozsahu. Změny jsou nevratné. Vedou k významnému funkčnímu omezení, které pacienta limituje v každodenních činnostech. Doprovází ho chronická únava.
4. Rozhodnutím ze dne 25. 6. 2020, č. j. MPSV-2020/68224-924/5, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí úřadu práce na základě posudku posudkové komise žalovaného („posudková komise“) pořízeného pro účely odvolacího řízení. Toto rozhodnutí však zrušil krajský soud svým rozsudkem ze dne 28. 7. 2021, č. j. 41 A 45/2020-36 („rozsudek krajského soudu“). Krajský soud tehdy vytkl žalovanému, že podle dostupných podkladů jsou na páteři žalobce jisté změny (v podobě přemostujících osteofytů a syndesmofytů), které zasahují několik částí páteře. Avšak z posudku ani z rozhodnutí správních orgánů *není jasné, zda tyto změny způsobují ztuhnutí páteře, případně v jakém rozsahu, ani zda představují závažné deformity způsobující omezení exkurzí hrudníku* ve smyslu odst. 2 písm. h) přílohy č. 4 prováděcí vyhlášky. Posudky, z nichž vycházely správní orgány, pouze rekapitulovaly obsah lékařských nálezů a následně konstatovaly, že se neprokázalo omezení schopnosti pohyblivosti nebo orientace na úrovni těžkého nebo zvláště těžkého funkčního postižení. *Mezi tímto závěrem a obsahem lékařských zpráv však chyběla jakákoliv vazba.* Z posudků nebylo vůbec jasné, z jakého konkrétního důvodu příslušní lékaři ke svým závěrům dospěli.
5. Krajský soud dodával, že *negativní posudek musí poskytovat jednoznačnou odpověď na to, proč zdravotní problémy žalobce s páteří nenaplňují význam pojmů, s nimiž v relevantních ustanoveních – tedy v odst. 1 písm. g) a v odst. 2 písm. h) přílohy č. 4 - pracuje prováděcí vyhláška.* Takovou odpověď posudky ani rozhodnutí správních orgánů neposkytovaly. Krajský soud vysvětlil své pochybnosti o posouzení zdravotního stavu žalobce, pramenící z toho, že žalobce byl od roku 2016 do roku 2020 držitelem průkazu ZTP. A přestože z podkladů plynulo, že se v roce 2019 léčil v lázních a podstupoval rehabilitaci, posudek neuváděl, že by se jeho zdravotní stav v poslední době zlepšil. Podle zprávy MUDr. G. byly naopak změny na páteři neměnné. A ankylozující spondylitida, kterou žalobce trpí, byla v nejvyšším možném stádiu. Krajský soud proto uložil žalovanému, aby jeho posudková komise *podrobněji vysvětlila, proč zdravotní problémy žalobce nelze podřadit pod pojmy, s nimiž pracuje příloha č. 4 k prováděcí vyhlášce v odst. 2 písm. h).* Měla rozvést, z čeho dovozuje, že páteř žalobce není ztuhlá ve třech úsecích, co se

rozumí deformitami páteře s omezením exkurzí hrudníku a proč trvalé změny žalobcovy páteře nelze pod tyto pojmy podřadit. Dále se měl posudek vyjádřit i k tomu, jakým způsobem se zdravotní stav žalobce zlepšil ve srovnání s rokem 2016, kdy splňoval podmínky pro udělení průkazu ZTP.

6. Žalovaný nepodal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Po vrácení věci proběhlo nové posouzení zdravotního stavu žalobce. Posudková komise vydala nový posudek dne 7. 10. 2021 („nový posudek“). Žalobce se jejího jednání nezúčastnil. Posudková komise ho informovala, že má dostatečně doloženou zdravotní dokumentaci pro vypracování posudku o jeho zdravotním stavu bez jeho osobní účasti. Pracovala se spisem žalovaného včetně rozhodnutí a odvolání. Měla také spis lékařské posudkové služby Okresní správy sociálního zabezpečení Uherské Hradiště včetně záznamů a lékařských nálezů. Konkrétně pak pracovala s nálezem praktického lékaře ze dne 17. 12. 2019, rehabilitačním nálezem ze dne 19. 8. 2019, revmatologickým nálezem ze dne 17. 10. 2018, zprávou z Lázní Jáchymov z pobytu ve dnech 14. 11. 2019 - 11. 12. 2019, revmatologickým nálezem ze dne 14. 1. 2020, gastroenterologickým nálezem ze dne 5. 2. 2020 a zprávou MUDr. G., jíž žalobce doložil v odvolacím řízení. Nálezy z dřívějších jednání byly ve spisu lékařské posudkové služby.
7. Posudková komise nejprve konstatuje základní diagnózu ankylozující spondylitidy a její příznaky. Ke zprávě MUDr. G. uvedla, že z ní plyne závěr o ankylozující spondylitidě V. stadia. Jedná se o stadium, ve kterém jde i o postižení krční páteře, bez dalšího určení. Podle posudkové komise ovšem „není směrodatné stadium nemoci, ale funkční posouzení.“ Posudková komise pak z odborných nálezů zjišťuje, že „je omezení hybnosti krční páteře /omezeny rotace oboustranně - rotace Cp doleva na 60st., doprava na 50 st., bez poklepové citlivosti, vážne předklon hlavy -brada sternum 3cm. Lateroflexe Cpáteře tuhá, omezena a lokálně provokuje tvrdý blok v C-Th a prvních žeber oboustranně. Z posudkového hlediska se jedná o omezení hybnosti, ale nikoliv ztuhnutí krční páteře. Dechové exkurze jsou ještě v normě, nemají dopad na dechové funkce: Expirium /Inspirium 6(norma od 5cm). Hrudní páteř se nerozvíjí, Thomayer 40 cm nad podložku, Forestierova fleche 9 cm /ukazatel prokazující zvýšenou hrudní kyfozu, norma do 2 cm/. Schober 1 /ukazatel hybnosti bederní páteře, norma u zdravé páteře 7-14 cm/. Je ankylóza obou sakroiliakálních skloubení, je těžká dysfunkce pánve. Rotace trupu symetrická na 2/3. Na horních končetinách vážnou rotace pravého ramenního kloubu, jinak normální nález na horních končetinách. Na dolních končetinách rotace kyčli oboustranně lehce omezeny, výrazný zkrat hamstringů a lýtkových svalů oboustranně s výrazným omezením flexe trupu, retroverzí pánve, je palpační citlivost kloubů metatarsofalangeálních, bez omezení hybnosti. Stoj je stabilní, chůze je bez antalgie, širší báze, při chůzi posuzovaný nepoužívá žádnou kompenzační pomůcku, zvládá chůzi po rovině, zvládá nákup základních potravin, zakopává na nerovném terénu.“
8. Na to posudková komise uvádí, že žalobce absolvoval koncem roku 2019 balneoterapii. Dobře ji toleroval. Došlo ke snížení bolesti a zlepšení hybnosti. Tím se jeho zdravotní stav zlepšil oproti roku 2016. Žalobce taky v letech 2018 - 2019 pracoval jako řidič, což je náročné na zatížení páteře. Pokud tedy jeho stav úspěšně ovlivňuje rehabilitace a dokázal pracovat jako řidič, pak byl posudkový závěr z roku 2016 nadhodnocený.
9. Podle posudkové komise pak z výše uvedeného vyplývá, že žalobcovo postižení páteře neprovází těžké parézy dolních končetin s výraznými svalovými atrofiemi, nebo ztuhnutí

tří úseků páteře. Ztuhla mu hrudní páteř a neúplně bederní páteře. Nejedná se také o závažné deformity páteře s posudkově významným omezením exkurzí hrudníku. Tato kritéria jsou závazná pro odst. 2 písm. h) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce. Objektivní nález na páteři odpovídá středně těžkému funkčnímu postižení páteře. Žalobce nenamítl v odvolacím řízení změnu zdravotního stavu, nastalou po vydání rozhodnutí úřadu práce. Šlo proto o zdravotní postižení podle odst. 1 písm. g) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce (postižení páteře s poruchou svalového korzetu a se ztuhnutím 2 úseků páteře – hrudní a bederní). Možnost zlepšení či stabilizace v budoucnu posudková komise nepředpokládala, proto platnost posudku časově neomezila. Tento stav trval k datu 1. 1. 2020.

10. Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 4. 11. 2021, č. j. MPSV-2020/68224-924/11 („rozhodnutí žalovaného“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí úřadu práce. K námitce žalobce na nesprávné posouzení stavu páteře s odkazem na nový posudek uvedl, že „výše uvedená fakta svědčí o nadhodnocení posudkového závěru z roku 2016 (přiznání průkazu ZTP).“ Žalovaný neměl důvod o novém posudku pochybovat. Žalobce dostal příležitost seznámit se s podklady rozhodnutí. Nové lékařské podklady pro doložení zdravotního stavu nedoložil. Proto žalovaný uzavřel, že zjištěný zdravotní stav žalobce odůvodňuje poskytnutí průkazu OZP označeného symbolem „TP“ ode dne 1. 1. 2020 trvale.

III. Obsah žaloby

11. Žalobce namítá, že z posudkových závěrů neplyne jejich návaznost na jednotlivé lékařské nálezy. Posudková komise ani žalovaný nevysvětlují, o které konkrétní zprávy opírají své závěry o pohyblivosti žalobce. Jejich závěry jim naopak odporují. Žalobce odmítá skutkové závěry nového posudku, že u něj nejde o ztuhnutí tří úseků páteře. Nesouhlasí, že u krční páteře jde o omezení hybnosti, nikoliv ztuhnutí. Při úklonech je jeho krční páteř již úplně tuhá. A předklony dokáže už jen mírně. Stejně tak má omezené schopnosti rotací krční páteře. Tyto skutečnosti popisuje lékařská dokumentace. Posudková komise svoje skutková zjištění hlouběji neodůvodňuje. Neopírá je o konkrétní lékařské závěry. K obsahu zprávy MUDr. G. uvádí, že není směrdatné stadium nemoci, ale funkční posouzení. MUDr. G. ovšem jasně definovala těžké postižení páteře v celém jejím rozsahu, které žalobce limituje již v běžném životě. Provedla tedy funkční posouzení. Taktéž přesně popsala syndesmofyty (kostnaté výrůstky z vazů, které jsou běžně vidět hlavně u vazů páteře, tedy přesně u meziobratlových kloubů, což vede ke spojení páteře) v jednotlivých úsecích páteře.
12. Posudková komise také uvádí, že žalobce koncem roku 2019 absolvoval balneoterapii, kterou dobře toleroval, došlo u něj ke snížení bolesti a zlepšení hybnosti. Tím se podle ní jeho zdravotní stav oproti roku 2016 zlepšil. Žalobce ovšem rehabilitaci (10 procedur) a balnetorepaii (80 procedur) podstupuje každoročně od roku 2015 (i v době vrcholící pandemie). Je to hlavní terapie, která má za cíl následky jeho onemocnění pouze zmírnit, ne však zastavit nebo zvrátit. Posudková komise také uvádí, že žalobce v letech 2018 - 2019 pracoval jako řidič, což je práce náročná na zatížení páteře. Šlo však o velmi krátkodobá zaměstnání řidiče dodávky a později osobního řidiče. Skončila ve zkušební době z důvodu vyčerpání organismu žalobce a jeho objektivní neschopnosti naplnit požadavky zaměstnavatele.
13. Žalobce nesouhlasí, že posudek z roku 2016 nadhodnocoval jeho zdravotní stav. Posudková komise popisuje neúplné ztuhnutí hrudní páteře, ale ve svém závěru jej

označuje za ztuhnutí celého úseku. Dopouští se tedy nadhodnocování, které kritizuje u posouzení z roku 2016. V tomto ohledu je nový posudek nelogický a vnitřně rozporný. Žalobce nesouhlasí s podřazením jeho zdravotního postižení pod přílohu č. 4 odst. 1 písm. g) prováděcí vyhlášky. Trpí takovými pohybovými obtížemi, které opodstatňují podřazení onemocnění pod § 34 odst. 3 zákona o dávkách pro osoby se zdravotním postižením (těžké funkční postižení pohyblivosti). Rozhodnutí žalovaného i nový posudek navíc odporují závaznému pokynu rozsudku krajského soudu.

14. Posudková komise kromě toho nezhodnotila obsah lékařské dokumentace o vývoji zdravotního stavu žalobce za období od června roku 2020 do listopadu roku 2021. Žalobce byl v tomto období na několika dalších vyšetřeních a zákrocích. Pravidelně dvakrát do roka dochází na vyšetření u rehabilitačního lékaře. Ten mu doporučil další lázně a předepsal další rehabilitace. Třikrát do roka dochází i na revmatologické vyšetření. Na začátku roku 2021 byl také na neurologickém vyšetření a na MRI mozku a míchy. Tam mu náhodně zjistili nádor pod levým okem, který mu po dalších vyšetřeních pod celkovou narkózou úspěšně odoperovali. Dále absolvoval opakované vyřezávání vlčích a ječných zrn na víčcích pravého oka. A také absolvoval vyšetření při lázeňském pobytu na začátku roku 2021. Podle judikatury je přitom pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Z toho podle žalobce vyplývá, že posudková komise měla jeho zdravotní stav posuzovat ke dni 4. 11. 2021. Nikoliv k červnu roku 2020, kdy posudková komise vydala předchozí posudek o zdravotním stavu, na základě kterého žalovaný vydal rozhodnutí zrušené rozsudkem krajského soudu.

IV. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný se s (opakujícími se) tvrzeními žalobce o jeho zdravotnímu stavu vypořádal. Krajský soud žalovanému uložil, aby (i) rozvedl, z čeho dovozuje omezené ztuhnutí páteře žalobce, co se rozumí jejími deformitami, a aby (ii) se vyjádřil k tomu, jakým způsobem se stav žalobce zlepšil oproti roku 2016. V doplňujícím posouzení zdravotního stavu žalobce žalovaný a posudková komise zohlednili skutečnosti uvedené v rozsudku. Výsledné posouzení odůvodnili a podložili dostupnou zdravotnickou dokumentací. Nevyšlo najevo, že by postižení páteře žalobce provázelo ztuhnutí tří úseků páteře. Ani že by se jednalo o závažné deformity páteře s posudkově významným omezením exkurzí hrudníku. U žalobce se jedná o ztuhnutí hrudní páteře a neúplné ztuhnutí bederní páteře, které nelze podřadit pod odst. 2 písm. h) přílohy č. 4 k prováděcí vyhlášce.
16. Posudková komise se ve svém posudku rovněž vyjádřila k přechodnému přiznání průkazu ZTP v roce 2016 na základě nadhodnoceného posudku. Uvedla, že žalobce absolvoval koncem roku 2019 balneoterapii, kterou dobře toleroval, došlo ke snížení bolesti a zlepšení hybnosti. Zdravotní stav žalobce se proto zlepšil ve srovnání s rokem 2016. V letech 2018-2019 navíc vykonával práci řidiče náročnou na zatížení páteře. To svědčí o tom, že posudkový závěr z roku 2016 (přiznání průkazu ZTP) byl nadhodnocený. Žalobce v průběhu řízení nedoložil nové lékařské nálezy, ačkoliv o této možnosti dostal poučení.

V. Posouzení věci krajským soudem

17. Žaloba splňuje podmínky své přípustnosti. Podala ji oprávněná osoba v zákonné lhůtě. Krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O žalobě soud rozhodl bez jednání. Žalovaný s tím souhlasil. A žalobce

ve stanovené lhůtě nesdělil soudu, že by byl proti. Má se tedy za to, že s rozhodnutím bez jednání souhlasí.

18. Žaloba je důvodná.
19. Podle § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) platí, že právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán. Správní orgán musí při novém rozhodování po zrušení původního rozhodnutí své rozhodnutí odůvodnit ve světle právního názoru, který soud vyslovil jako důvod kasace, a který ho podle § 78 odst. 5 váže. Nestačí tedy jen na rozhodnutí správního soudu odkázat, aniž by správní orgán rozhodovací důvody soudu ve svém rozhodnutí skutečně aplikoval a v odůvodnění to řádně vysvětlil (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 656).
20. Žalovaný ani posudková komise ovšem závazný právní názor plynoucí z rozsudku krajského soudu nesplnili. Nový posudek je sice o něco delší než posudek, na němž stálo rozhodnutí zrušené rozsudkem krajského soudu. Ale trpí stejnými vadami.
21. V první řadě v něm krajský soud opět nenachází *jednoznačnou odpověď na to, proč zdravotní problémy žalobce s páteří nenaplňují význam pojmů, s nimiž v relevantních ustanoveních – tedy v odst. 1 písm. g) a v odst. 2 písm. h) – pracuje příloha č. 4 prováděcí vyhlášky*. Krajský soud připomíná, že podle odst. 1 písm. g) lze za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti na úrovni středně těžkého funkčního postižení pohyblivosti považovat *postižení páteře s často recidivujícími projevy nervosvalového dráždění a poruchou svalového korzetu nebo se ztuhnutím dvou úseků páteře*. Naproti tomu podle odst. 2 písm. h) lze za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti na úrovni těžkého funkčního postižení pohyblivosti považovat *postižení páteře provázené těžkými parézami končetin nebo ztuhnutím tří úseků páteře nebo závažné deformity páteře s omezením exkurzí hrudníku*.
22. Je také třeba zopakovat, že postižení páteře (vyvolané ankylozující spondylitidou) lze v určitých případech považovat za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti jak na úrovni středně těžkého postižení, tak i na úrovni těžkého postižení. *Závisí na tom, zda jej doprovází často recidivující projevy nervosvalového dráždění a porucha svalového korzetu nebo ztuhnutí dvou úseků páteře – v tom případě se bude jednat o středně těžké postižení – anebo zda je provázené těžkými parézami končetin nebo ztuhnutím tří úseků páteře nebo závažné deformity páteře s omezením exkurzí hrudníku – v tom případě půjde o těžké postižení*. Tyto pojmy přitom nejsou exaktními lékařskými diagnózami, ale do jisté míry neurčitými pojmy. Je proto na správních orgánech, potažmo posudkových lékařích, aby tyto pojmy v konkrétním případě interpretovaly (obdobně viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2021, č. j. 33 A 74/2019-60, bod 32). Pokud účastník řízení trpí postižením páteře doprovázeným konkrétními zdravotními problémy, je nezbytné, aby z posudku, resp. z rozhodnutí správních orgánů jasně plynulo, proč tyto problémy nelze podřadit pod pojmy, s nimiž v relevantních ustanoveních pracuje příloha č. 4 prováděcí vyhlášky.
23. Nový posudek sice již uvádí, že žalobci ztuhla hrudní páteř a neúplně i bederní. Tento závěr se však stále krajskému soudu jeví jako nejednoznačný. Sporné je hlavně (ne)ztuhnutí krční páteře. Nový posudek k ní uvádí: „omezení hybnosti krční páteře /omezeny rotace oboustranně - rotace Cp doleva na 60st., doprava na 50 st., bez poklepové citlivosti, vážne předklon hlavy -brada sternum 3cm. Lateroflexe Cpáteře tuhá, omezena a lokálně provokuje tvrdý blok v C-Th a prvních žeber oboustranně. Z posudkového hlediska se

jedná o omezení hybnosti, ale nikoliv ztuhnutí krční páteře.“ Tomu je třeba v první řadě vytknout, že není jasné, z jakého přesně podkladu (či podkladů) to posudková komise dovodila. A krajský soud z toho kusého odůvodnění neporozuměl, co konkrétně v prvních dvou citovaných větách prokazuje, že ještě nejde o ztuhnutí této části páteře, obzvláště pokud posudková komise konstatuje tuhost při úklonu. Není zřejmě, kde leží hranice, mezi „pouhým“ omezením hybnosti a ztuhnutím dané části páteře.

24. Aby krajský soud dal posudkové komise a žalovanému jasný návod pro další řízení, je potřebné *nejdříve vyložit, jaký zdravotní stav lze v oblasti, do níž je zařazeno dotčené zdravotní postižení, hodnotit jako normální*, a následně uvést, *jakým způsobem se zdravotní stav jednotlivce od této normy odlišuje a také jaký odklon od normy lze hodnotit v projednávaném případě jako středně těžké funkční postižení pohyblivosti postižení, a jaký již představuje těžké funkční postižení pohyblivosti*. Jinými slovy je především *třeba jasně popsat, v čem se zdravotní stav posuzované osoby liší od „normálního“ (zdravého) člověka obdobného věku* (analogicky viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2021, č. j. 6 Ads 27/2020-36). U hrudní i bederní páteře to posudková komise zřejmě naznačuje (viz bod 7 výše). U krční páteře nikoliv. V případě splnění zde uvedených základních předpokladů možného porozumění závěrům posudkové komise bude moci další posudek obstát.
25. Nový posudek také znovu nepracuje korektně se zprávou MUDr. G. Ta již u bederní páteře hovoří o syndesmofytech celé této části, ač žalovaný a posudková komise hovoří o neúplném ztuhnutí. O to tu ale tolik nejde, protože žalovaný a posudková komise nakonec bederní páteř žalobce jako ztuhlou ve smyslu odst. 1 písm. g) přílohy č. 4 k vyhlášce uznali. Důležité je, že zpráva MUDr. G. kromě určení stadia onemocnění žalobce zjišťuje přítomnost syndesmofytů na krční páteři (neurčuje, jak velkou část pokrývají). A konstatuje poté, že žalobce má „chronické zánětlivé onemocnění s těžkým postižením páteře v celém jejím rozsahu. Změny jsou nevratné, v jejich důsledku dochází k významnému funkčnímu omezení, které pacienta limituje i v každodenních činnostech. (...) Onemocnění je také doprovázeno chronickou únavou (...), která pacienta dále limituje i v běžných činnostech.“
26. Posudková komise pak zprávě MUDr. G. vytýká, že jen zmiňuje stadium, ve kterém jde i o postižení krční páteře, bez dalšího určení. Podle posudkové komise ovšem není směrodatné stadium nemoci, protože roli hraje funkční posouzení. Žalobce má ovšem pravdu, pokud namítá, že zpráva MUDr. G. neobsahuje jen určení stadia nemoci, jak tvrdí posudková komise, ale i funkční posouzení. Konstatuje těžké postižení páteře v celém jejím rozsahu s nevratnými změnami, což má významné funkční omezení, limitující žalobce i v každodenních činnostech. Tyto závěry se objevují na druhé straně zprávy MUDr. G. Je proto možné, že je posudková komise přehlédla. Jinak by nemohla uvést, že funkční posouzení neobsahuje. Bylo přitom naprosto nezbytné, aby se s tímto posouzením a závěry zprávy MUDr. G. posudková komise vypořádala, pokud dospěla k závěru, že u žalobce nejde o těžké funkční postižení pohyblivosti a neztuhly mu tři úseky páteře.
27. Posudková komise a žalovaný také podle závazného právního názoru rozsudku krajského soudu měli vysvětlit, proč se u žalobce nejedná o závažné deformity páteře s omezením exkurzí hrudníku (pokud k tomuto závěru znovu dojdou). Krajský soud v novém posudku k tomuto tématu spatřuje jen prosté konstatování, že se u žalobce „[n]ejedná se také o závažné deformity páteře s posudkově významným omezením exkurzí hrudníku.“ (str. 4 nového posudku, viz bod 9 výše). Posudková komise to zřejmě dovozuje ze svých zjištění

citovaných výše v bodě 7. Vazba těchto zjištění a uvedeného závěru ovšem krajskému soudu bohužel uniká.

28. Krajský soud v té souvislosti připomíná, že lékařský posudek se nevypracovává pro další lékaře, „nýbrž pro pracovníky správních orgánů a správní soudce, tedy pro „inteligentní laiky“ v oboru lékařství. Od takovýchto osob lze očekávat schopnost přesného logického myšlení a umění porozumět popisu skutkových zjištění a analýze jejich příčin, ovšem pouze za předpokladu, že text posudku bude formulován převážně za pomoci pojmů obecného jazyka a s důkladným vysvětlením souvislostí, jež jinak zná a chápe jen odborník-lékař. Je proto třeba se vyvarovat zkratkovitých formulací v lékařském žargonu a užívání latinských nebo jiných odborných lékařských pojmů mimo lékařské prostředí zpravidla neužívaných, a tedy nikoli obecně známých.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Ads 17/2017-15, bod 22).
29. Ten, kdo posuzuje zdravotní stav (tedy i posudková komise), si přitom musí uvědomovat, že „jeho role je především zprostředkující – má odborné informace srozumitelně, a pokud možno komplexně, vysvětlit „inteligentnímu laikovi“ tak, aby tento na jejich základě mohl o věci posuzovaného správně rozhodnout. Musí si přitom být vědom, že „inteligentní laik“ sice má duševní schopnosti porozumět těmto odborným informacím, ovšem pro jejich rychlé a patřičně důkladné pochopení mu chybí znalost širších souvislostí a celé řady základních principů, které odborníkovi-lékaři připadají samozřejmé.“ (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 2 Ads 17/2017-15, bod 25).
30. I zde lze s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu navázat, že může být v posudku vhodné „předestřít nejprve stručný exkurs o tom, jak rozhodné části těla (...) fungují za běžných okolností a v jakých ohledech, v jaké míře a z jakých příčin dochází u posuzované osoby k odchylkám od běžného stavu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, č. j. 8 Ads 136/2017-35). Krajský soud „tipuje“, že se tématu deformit a exkurzí hrudníku věnuje pasáž nového posudku citovaná výše v bodě 7 od části věnované dechovým exkurzím až po část zabývající se kvalitou stoje žalobce. Chybí v něm ovšem namísto odborných lékařských pojmů obecným jazykem popsané souvislosti, jaký je v tomto směru normální stav páteře, jak mohou vypadat její deformity, v čem již spočívá závažná deformita, zda některou z těchto možných podob deformit trpí posuzovaná osoba, v čem se u ní projevuje, resp. v jaké míře se projevuje, a co je její příčinou (to samé platí obdobně pro exkurze hrudníku). Krajský soud názvům různých testů a jejich výsledkům i na to navazujícím zjištěním posudkové komise jednoduše neporozuměl. A neví tedy, proč žalobce netrpí závažnými deformitami páteře s omezením exkurzí hrudníku ve smyslu odst. 2 písm. h) přílohy č. 4 prováděcí vyhlášky.
31. To ovšem není z vad nového posudku a rozhodnutí žalovaného vše. Posudková komise a žalovaný měli lépe vysvětlit i jimi vnímané zlepšení zdravotního stavu žalobce. Nový posudek k tomuto tématu uvádí, že žalobce absolvoval koncem roku 2019 balneoterapii a dobře ji toleroval. Vedlo to ke snížení bolesti a zlepšení hybnosti. To podle nového posudku znamenalo zlepšení jeho zdravotního stavu oproti roku 2016. Jako silný argument pak posudková komise vnímala, že žalobce v letech 2018 - 2019 pracoval jako řidič, což je náročné na zatížení páteře. Z těchto důvodů musel být podle nového posudku posudkový závěr z roku 2016 nadhodnocený.

32. Takovéto odůvodnění zlepšení zdravotního stavu je podle krajského soudu při nejlepším zkratkovité. Balneoterapie samozřejmě mohla ke zlepšení zdravotního stavu vést. Ale z nového posudku není krajskému soudu vůbec jasné, v jakém ohledu se to stalo. Co žalobce předtím nezvládal a po balneoterapii již zvládá? Z jakého podkladu to přesně plyne? Na to se krajský soud musel ptát a odpověď ve spise nenašel.
33. Obdobně nepřesvědčivý pak byl argument posudkové komise, že žalobce v určité době pracoval jako řidič, což vylučuje, aby u něj šlo o těžké funkční postižení pohyblivosti. Posudková komise by musela jít skutkově o mnoho dále. Nemohla se spokojit s takto obecně pojatým a paušálním popisem věci. Musela by vysvětlit, proč je absolutně vyloučené, aby člověk s těžkým funkčním postižením pohyblivosti řídil, čímž si krajský soud za současného stavu a vývoje technologií automobilů, které bývají uzpůsobené všemi možnými způsoby i pro osoby se zdravotním postižením, není jistý. Také by se pak musela zabývat tím, kolik hodin denně žalobce řídil, v jakém prostředí, na jaké vzdálenosti apod. V neposlední řadě se mohla zaměřit i na to, proč žalobce toto zaměstnání ukončil, a jestli důvodem jeho ukončení nebylo právě jeho zdravotní postižení. To ostatně žalobce důvěryhodně tvrdí ve své žalobě. Ani v tomto aspektu tedy posudková komise a žalovaný závazný pokyn krajského soudu nesplnili.
34. Společným jmenovatelem kritizovaných problémů nového posudku a rozhodnutí žalovaného je, že posudková komise i žalovaný zopakovali chybu, kterou jim vytýkal již rozsudek krajského soudu. Nový posudek totiž opět jen rekapituluje, co zjišťuje z obsahu lékařských nálezů, aniž by přesně specifikoval, ze kterého co dovodil (stěžejní část posudku uvádí slovy „Dle odborných nálezů rehabilitačních“ – ten však měla k dispozici pouze jeden ze dne 19. 8. 2019, což vede k otázce, zda tedy posudková komise s dalšími podklady kromě zprávy MUDr. G. již nepracovala?). A následně konstatuje, že se neprokázalo omezení schopnosti pohyblivosti nebo orientace na úrovni těžkého nebo zvláště těžkého funkčního postižení. *Mezi tímto závěrem a obsahem lékařských zpráv však chyběla jakákoliv vazba.* Z posudků nebylo vůbec jasné, z jakého konkrétního důvodu příslušní lékaři ke svým závěrům dospěli. Nepostačuje jen opsat, co se píše v lékařských zprávách (a ani nespecifikovat, z které zprávy se dovozuje to které konkrétní zjištění), a pak napsat, že *z výše uvedeného* plynou skutečnosti rozhodné pro určité právní posouzení věci. Skutečnosti (se specifikovaným původem v podkladech) je nutné s právní úpravou provázat. Nemůže jít o „mimoběžné koleje“, jako tomu je v novém posudku.
35. Krajský soud tedy musí dát žalobci za pravdu, že rozhodnutí žalovaného (i nový posudek, na němž rozhodnutí žalovaného stojí), nenaplní závazný právní názor plynoucí z rozsudku krajského soudu. Popírá proto § 78 odst. 5 s. ř. s. Související námitka žalobce je proto důvodná. Stejně jako námitky skutkově se týkající otázky ztuhnutí krční páteře, zlepšení jeho zdravotního stavu i reakce na zprávu MUDr. G. Kromě prvku nezákonnosti kvůli nedodržení závazného pokynu rozsudku krajského soudu jsou nový posudek i rozhodnutí žalovaného v těchto aspektech nadále nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Bude na žalovaném, resp. posudkové komisi, aby zajistili doplnění posudku, tak aby odpovídalo výše uvedeným požadavkům.
36. Žalobce pak má obecně pravdu v tom, že *pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí.* Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád („správní řád“) sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo. Vyplývá to z něj však implicitně, zejména s přihlédnutím např. k jeho § 96 odst. 2, § 90

odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (k tomu podrobněji rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání *konstitutivního správního rozhodnutí* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, zejména body 36 a 37). Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup se bere jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26). Žalovaný i posudková komise však nyní v dalším řízení dostanou novou příležitost vzít v potaz vývoj zdravotního stavu žalobce od června 2020 dále. A budou moci zareagovat na skutkové námitky, které ve vztahu k tomuto období uvádí žalobce. S ohledem na výše uvedené důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného proto krajský soud považuje za nadbytečné tyto námitky již v této fázi hlouběji vypořádávat.

37. Závěrem si krajský soud s ohledem na dosavadní vývoj věci dovoluje podotknout, že by v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu „přímé osobní vyšetření posuzované osoby (...) posudkovou komisí (...) mělo být pravidlem.“ (viz rozsudek ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011-44). Krajský soud si uvědomuje, že takové pravidlo nemůže platit bezvýjimečně a jeho uplatnění vždy závisí na zohlednění konkrétních okolností projednávaného případu. Posudková komise by proto měla náležitě zvážit, zda v tomto případě již není namíste žalobce přímo osobně vyšetřit. Úplnosti i přesvědčivosti jejího dalšího posudkového hodnocení to nemůže uškodit. Naopak by to pro účely splnění požadavku odpovídajícího odůvodnění posudku mohlo být přínosné.

VI. Závěr a náklady řízení

38. Krajský soud proto zrušil žalobou napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaného váže právní názor krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
39. Posudkové hodnocení i nové rozhodnutí žalovaného již musí nabízet *jednoznačnou odpověď na to, proč zdravotní problémy žalobce s páteří (ne)naplňují význam pojmů, s nimiž v relevantních ustanoveních – tedy v odst. 1 písm. g) a hlavně v odst. 2 písm. h) – pracuje příloha č. 4 prováděcí vyhlášky*. Pokud setrvají na svých dosavadních závěrech o nepřiznání průkazu ZTP žalobci, budou už muset náležitě odůvodnit, proč žalobce netrpí těžkým funkčním postižením pohyblivosti provázeným *ztuhnutím tří úseků páteře nebo závažnými deformitami páteře s omezením exkurzí hrudníku* (blíže viz body 21-30 výše, zejména pak body 24 a 28-30). Bude v takovém případě také třeba lépe vysvětlit i zlepšení zdravotního stavu žalobce (blíže viz body 31-33 výše). A vyvarovat se opakované chyby v podobě absentující vazby mezi svými závěry a obsahem lékařských zpráv (bod 34 výše).
40. Žalobci vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žádné ovšem neuplatnil. Proto mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovanému jako neúspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. *Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat*

vlastní zájmy stěžovatele. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 30. června 2022

Martin Kopa, v. r.

samosoudce