



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Dvořáka a soudců Ondřeje Bartoše a Jaroslava Vávry ve věci

žalobkyně: **Mgr. M. M.**
proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí, IČ 00551023**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2022, č. j. MPSV-2022/184400-919
takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2022, č. j. MPSV-2022/184400-919, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se včasnou žalobou domáhala soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích, kontaktního pracoviště X (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 15. 7. 2022, č. j. 155332/22/UO, jímž byl žalobkyni přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ (dále jen „*průkaz TP*“), ode dne 1. 6. 2022 do dne

31. 5. 2024. Žalobkyně s rozhodnutím správních orgánů nesouhlasí, má za to, že jí měl být přiznán nárok na průkaz osoby zvláště tělesně postižené označený symbolem „ZTP“ (dále jen „*průkaz ZTP*“).

2. V žalobě žalobkyně navrhla, aby soud zrušil napadené i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení. Namítla, že jí průkaz ZTP již byl v minulosti přiznán, a to na základě rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2021, č. j. 117308/21/UO. Toto rozhodnutí bylo založeno na posudku o zdravotním stavu ze dne 17. 6. 2021. Nyní byl žalobkyni přiznán pouze průkaz TP, a to na základě posudku o zdravotním stavu ze dne 21. 6. 2022. Z žádných nově předkládaných zpráv neplyne, že by došlo ke zlepšení zdravotního stavu žalobkyně, naopak, nové lékařské zprávy svědčí o zvýšené únavě, snížení výkonnosti, chronickém stavu některých obtíží. Žalobkyně dále podtrhla, že není zřejmé, jak na základě totožných skutkových zjištění mohou být učiněny zcela odlišné závěry. Nic nového v tomto směru nepřineslo ani posouzení zdravotního stavu provedené pro účely odvolacího řízení Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „*PK MPSV*“). PK MPSV přitom taktéž vycházela ze stejných skutkových zjištění jako předchozí posudky. Došlo tedy k porušení zásady materiální pravdy a předvídatelnosti, závěry obsažené v napadeném rozhodnutí a v posudku ze dne 21. 6. 2022 jsou nepřezkoumatelné. Uvedené žalobkyně namítala již v odvolání, žalovaný se však s odvolacími námitkami řádně nevypořádal.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě popsal průběh řízení. Posudek PK MPSV, kterým bylo prokázáno, že žalobkyně splňuje podmínky pro přiznání průkazu TP, zhodnotil jako úplný a přesvědčivý. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.
4. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, podle skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného v souladu s ust. § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v rozhodném znění (dále jen „*s. ř. s.*“) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
5. Podle § 34 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením*“) *nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ (průkaz TP) má osoba se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra. Středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna samostatné pohyblivosti v domácím prostředí, v exteriéru je schopna chůze se sníženým dosahem a má problémy při chůzi okolo překážek a na nerovném terénu. Středně těžkým funkčním postižením orientace se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna spolehlivé orientace v domácím prostředí a zhoršenou schopnost orientace má jen v exteriéru.*
6. Podle § 34 odst. 3 téhož zákona *nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP“ (průkaz ZTP) má osoba s těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra. Těžkým funkčním postižením pohyblivosti se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna samostatné pohyblivosti v domácím prostředí a v exteriéru je schopna chůze se značnými obtížemi a jen na krátké vzdálenosti. Těžkým funkčním postižením orientace se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna spolehlivé orientace v domácím prostředí a v exteriéru má značné obtíže.*

7. 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. Ačkoliv odborné lékařské závěry posudku nepodléhají hodnocení správních orgánů, neboť k tomu nemají správní orgány (ani správní soudy) odborné lékařské znalosti, nezabývá je to povinností hodnotit provedené důkazy ve správním řízení, a tudíž i správnost posudku z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti (srov. 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).
8. Aby bylo možné posudek považovat za skutečně přesvědčivý, je třeba trvat na tom, aby se posudková komise náležitým způsobem vypořádala se všemi rozhodnými skutečnostmi, tedy aby zohlednila veškeré doložené lékařské zprávy, jasně a srozumitelně se vypořádala se všemi námitkami posuzovaného a odůvodnila případné rozpory mezi jednotlivými lékařskými zprávami a posudkem, eventuálně předchozími posudky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Ads 262/2015-34, a ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 Ads 90/2020-44).
9. 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 o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením).
10. V odvolacím řízení si žalovaný správně vyžádal posudek příslušné PK MPSV podle ust. § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „*zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení*“). Žalovaný pak při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně musel vycházet v rámci odvolacích námitek navíc i z posudku příslušné PK MPSV. V této souvislosti je nutné konstatovat, že na rozdíl od přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění, ve kterém si může soud vyžádat v soudním řízení ještě další posudek od příslušné PK MPSV, brání v dané věci takovému postupu nedostatek zákonné kompetence PK MPSV. Podle ust. § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení posuzuje MPSV svými posudkovými komisemi zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního pouze ve věcech důchodového pojištění, přičemž v dané věci, tj. pro účely rozhodování o nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením, může být posudek PK MPSV vyžádán pouze pro účely odvolacího řízení správního.
11. Tím spíše správní orgán v tomto řízení musí vycházet pouze z takového posudku PK MPSV, který je nejen úplný, ale zejména musí splňovat požadavek přesvědčivosti. To znamená, že musí obsahovat náležité a logické zdůvodnění svých posudkových závěrů. Pokud tomu tak není, nemůže již správní orgán nahradit činnost PK MPSV, ale musí nedostatky jeho posudku odstranit, a to za pomoci zejména dalšího revizního posudku PK MPSV, a to od jiné PK MPSV, eventuálně i znaleckého posudku. V úvahu připadá též doplnění posudku. Jestliže pak správní orgán opře své závěry o posudek se zmíněnými nedostatky, nemůže již soud v soudním řízení tyto sám odstranit, neboť ani soud nemůže suplovat činnost posudkových komisí MPSV a nemůže si sám vyžádat doplněk posudku či

revizní posudek PK MPSV. Pokud již posudek PK MPSV vykazuje vady mající základ v nedostatečném odůvodnění a nepřezkoumatelnosti, přenesse tyto vady i do rozhodnutí žalovaného.

12. V daném případě učinil žalovaný závěr, že posudek PK MPSV splňuje všechny shora uvedené požadavky a představuje tedy náležitý podklad pro rozhodnutí. Soud ze správního spisu ověřil, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku o zdravotním stavu ze dne 21. 6. 2022. V něm bylo konstatováno, že orgán sociálního zabezpečení dospěl při posuzování zdravotního stavu žalobkyně k následujícím závěrům: X. Bylo uzavřeno, že žalobkyně je osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra, ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí vznesla námitky obdobného obsahu jako v žalobě. Namítala, že posudková zjištění posudku o zdravotním stavu ze dne 21. 6. 2022 a posudku o zdravotním stavu ze dne 17. 6. 2021 jsou prakticky totožná, uvedené posudky však dospívají ke zcela odlišným posudkovým hodnocením.
13. Následně byl vyhotoven posudek PK MPSV, který rekapituloval diagnózu žalobkyně obdobně jako posudek ze dne 21. 6. 2022 a dospěl k témuž závěru jako posudek ze dne 21. 6. 2022. Vypořádání námitek žalobkyně v tomto posudku absentuje. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí shrnul vývoj řízení, rekapituloval obsah podaného odvolání, citoval příslušnou právní úpravu. Následně rekapituloval obsah posudku PK MPSV. Uzavřel, že u žalobkyně nebylo medicínsky prokázáno, že má nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symboly „ZTP“ či „ZTP/P“. Závěrem podotkl, že správní řízení vedené správním orgánem I. stupně proběhlo v souladu s ustanoveními správního řádu.
14. Žalobkyně v průběhu soudního řízení doložila soudu posudek ze dne 17. 6. 2021 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2021. Z posudku ze dne 17. 6. 2021 vyplývá, že orgán sociálního zabezpečení dospěl při posuzování zdravotního stavu žalobkyně k totožným skutkovým zjištěním jako orgán sociálního zabezpečení v posudku ze dne 21. 6. 2022 (vyjma skutečnosti týkající se ztráty sluchu). Přitom oproti posudku ze dne 21. 6. 2022 bylo dospěno k závěru, že je žalobkyně osobou s těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra, ve smyslu § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Na základě toho bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2021, kterým byl žalobkyni přiznán průkaz ZTP.
15. Z uvedeného vyplývá, že posudek PK MPSV, posudek ze dne 21. 6. 2022 a posudek ze dne 17. 6. 2021 jsou založeny na týchž podstatných skutkových zjištěních, avšak oproti předchozímu řízení, které vyústilo v udělení průkazu ZTP žalobkyni, byl nyní žalobkyni udělen pouze průkaz TP. Pro to, aby správní orgán mohl dospět k závěru, že neuzná původně uznanou mimořádnou výhodu zdravotně těžce postižené osobě, musí dojít ke zlepšení zdravotního stavu dané osoby, případně musí být důvodně konstatováno, že předchozí posudek byl nadhodnocený. Posudek ze dne 21. 6. 2022, posudek PK MPSV ani rozhodnutí žalovaného neobsahují přezkoumatelné závěry o zlepšení (změně) zdravotního stavu žalobkyně oproti předchozímu řízení. Tyto závěry by přitom musely být prokázány objektivizovaným zdravotním stavem žalobkyně, tedy především lékařskými nálezy. Žalovaný dle odůvodnění napadeného rozhodnutí ani nedospěl k důkazně podloženému

závěru, že u žalobkyně v předchozím řízení došlo k nadhodnocení jejího zdravotního stavu. V posudku PK MPSV ani v napadeném rozhodnutí zároveň není vypořádána stěžejní odvolací námitka žalobkyně, související s nyní uvedeným.

16. Krajský soud s ohledem na uvedené skutečnosti nepokládá posudek PK MPSV za úplný a přesvědčivý. Základním předpokladem pro to, aby správní orgán i soud mohl vyhodnotit přesvědčivost a úplnost předloženého posudku, je přezkoumatelnost posudku. Správní orgán musí vycházet z posudku, který obsahuje nejen výrok, ale který musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn. K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku lze dospět jen tehdy, pokud se komise vypořádá se všemi rozhodujícími skutečnostmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok.
17. S ohledem na výše uvedené je napadené rozhodnutí, které vycházelo z nepřezkoumatelného posudku PK MPSV a jehož závěry žalovaný převzal do svého rozhodnutí, nepřezkoumatelné, a to v části svého odůvodnění. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí spočívající v nedostatečném odůvodnění se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71: *„přitom musí být z odůvodnění rozhodnutí seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů.“*
18. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Ačkoli žalobkyně navrhovala také zrušení prvostupňového rozhodnutí, soud k jeho zrušení nepřistoupil, neboť uvedené vady lze zhojit v odvolacím řízení.
19. V dalším řízení je podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovaný vázán právním názorem krajského soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku. Správní řízení bude třeba ve shora uvedeném směru doplnit, a to o řádně zpracovaný či doplněný posudek PK MPSV, který řádně zohlední posudkový spis Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Orlicí, spis odvolacího orgánu a bude se zabývat tím, zda a na základě jakých skutečností a podkladů je třeba se odchýlit od závěru posudku ze dne 17. 6. 2021. Teprve po opětovném doplnění bude žalovaný moci ve věci vydat nové rozhodnutí.
20. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle zásady úspěchu ve věci podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Protože žalovaný nebyl ve věci úspěšný a žalobkyni žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 3. květen 2023

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu