



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýľovou, Ph.D. ve věci

žalobkyně: J. K.
bytem X
proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2023, sp. zn. SZ/MPSV-2022/225863-920,
č. j. MPSV-2023/74788-920,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 3. 4. 2023, sp. zn. SZ/MPSV-2022/225863-920, č. j. MPSV-2023/74788-920, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně podala dne 29. 9. 2021 žádost o příspěvek na zvláštní pomůcku - motorové vozidlo. Tuto žádost zamítl Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Jihlavě („prvostupňový orgán“), rozhodnutím ze dne 21. 11. 2022, č. j. 201254/22/TR („prvostupňové rozhodnutí“), a to poté, kdy bylo jeho první rozhodnutí o žádosti žalobkyně ze dne 7.3.2022 žalovaným pro nedostatečné odůvodnění zrušeno. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 3. 4. 2023, sp. zn. SZ/MPSV-2022/225863-920, č. j. MPSV-2023/74788-920 („napadené rozhodnutí“).
2. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku ze dne 31. 8. 2022 a jeho doplnění ze dne 21. 10. 2022, které vypracoval posudkový lékař Okresní správy sociálního zabezpečení Třebíč („OSSZ“). Podle těchto podkladů žalobkyně není osobou, která by měla těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardací charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu ve smyslu § 9 odst. 2 a 4 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením („zákon o poskytování dávek“). Napadené rozhodnutí bylo vydáno na podkladě posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí („PK MPSV“) ze dne 7. 2. 2023 a jeho doplnění ze dne 21. 3. 2023. Závěry posouzení OSSZ byly posudkem PK MPSV potvrzeny.

II. Napadené rozhodnutí a související skutkové okolnosti

3. Z napadeného rozhodnutí mimo jiné plyne, že dle posudkového hodnocení je v popředí dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně pohybové omezení v důsledku prodělané dětské obrny ve věku 2,5 roku s dominujícím kořenovým postižením levostranných končetin a s výraznějším postižením levé dolní končetiny. Žalobkyně je po korekčních operacích na levé dolní končetině v 10, 12, 14 a v 25 letech věku. Postižena je zejména levá dolní končetina, levá horní končetina má omezenou hybnost v rameni. U žalobkyně je omezena chůze. Na omezení hybnosti se podílí i bolestivý syndrom bederní páteře, kořenové postižení lehké až středně těžké chronické. Podílí se také artrotické postižení nosných kloubů, ale bez posudkově významného omezení hybnosti v nosných kloubech, není těžké omezení hybnosti kyčelních a kolenních kloubů. Podílí se také obezita. Stoj žalobkyně je s dopomocí nejistý, chůze je žalobkyně schopna jen po několik velmi nejistých krůčků, výhradně však s pomocí a jistěním druhé osoby, je u ní riziko pádu. Žalobkyně velmi omezeně používá dvě francouzské hole, prakticky vždy používá invalidní vozík. Uvnitř mechanický a venku elektrický.
4. V posudku ze dne 7. 2. 2023 PK MPSV dospěla k závěru, že u žalobkyně nešlo k datu vydání prvostupňového rozhodnutí o zdravotní postižení uvedená v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i), l) a m) přílohy zákona o poskytování dávek. Vzhledem k tomu, že se PK MPSV v posudku ze dne 7. 2. 2023 nevyjádřila k námitkám žalobkyně obsažených v odvolání, požádal žalovaný PK MPSV o doplňující posouzení zdravotního stavu žalobkyně.
5. V doplňujícím posudku ze dne 21. 3. 2023 PK MPSV setrvala na svém posudkovém závěru. V odůvodnění závěru, že se nejedná o těžkou funkční poruchu, PK MPSV mimo jiné uvedla, že u žalobkyně je aktivní kloubní hybnost na dolních končetinách v normě. Nejedná se o těžkou funkční poruchu pohyblivosti na základě postižení tří a více funkčních celků pohybového ústrojí. Nejedná se o kombinaci těžkého postižení několika úseků páteře a těžkého postižení nosných kloubů obou dolních končetin nebo uvolňování a nestabilitu pánevního pletence, nedostatečný vývin dvou končetin a hrudníku nebo těžké dystrofie či atrofie trupového a končetinového svalstva.

6. Dle PK MPSV se na zhoršení hybnosti se u žalobkyně podílí stav po dětské obrně s levostranným ochrnutím, není ale postižen těžce trup a pánev, artrotické postižení kyčelních a kolenních kloubů je bez funkčně významného omezení hybnosti. Kořenové postižení na pravé dolní končetině je lehké až středně těžké. Na zhoršené pohyblivosti žalobkyně se podílí také obezita, která však nepatří mezi funkční celky pohybového ústrojí pro přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku. Dle platných právních norem je výčet zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku taxativní. Indikací jsou pouze stavy vyjmenované, nelze s nimi funkčně srovnávat jiné poruchy. PK MPSV u žalobkyně neshledala těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí a těžkou funkční poruchu pohyblivosti vyjmenovanou v platné právní úpravě.

III. Žaloba

7. Žalobkyně má za to, že žalovaný podmiňuje přiznání příspěvku splněním dodatečných podmínek, které nemají oporu v zákoně. Konkrétně tím, že těžká funkční porucha pohyblivosti musí být vyvolána *těžkým* postižením tří funkčních celků pohybového ústrojí. Zákon však přiznání příspěvku předpokládá tehdy, trpí-li žadatel těžkou funkční poruchou pohyblivosti v důsledku *jakkoli závažného* postižení tří funkčních celků pohybového ústrojí.
8. Mezi žalobkyní a žalovaným není sporné, že žalobkyně má těžkou funkční poruchu pohyblivosti. Ze spisu je nepochybné, že se žalobkyně i v domácnosti pohybuje na vozíku a samostatně je schopna udělat jen několik kroků s pomocí dvou holí. Žalovaný však tvrdí, že imobilita žalobkyně je způsobena *těžkým* postižením pouze jedné z nohou žalobkyně a postižení ostatních celků jejího pohybového ústrojí je lehčí než těžké. Na tomto základě žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutí.
9. Žalovaný v řízení o odvolání žalobkyně zadal zpracování nového posouzení zdravotního stavu žalobkyně PK MPSV a následně si vyžádal ještě doplnění tohoto posouzení, které se mělo vypořádat s námitkami žalobkyně. I posudek konstatuje postižení čtyř funkčních celků pohybového ústrojí žalobkyně ve smyslu části I. bodu 1 písm. g) přílohy zákona o poskytování dávek. Napadené rozhodnutí o zdravotním stavu žalobkyně konstatuje: *„Jedná se o stav po poliomyelitidě s chabou parézou LDK a těžkou atrofií LDK, postižení kořenového svalstva LDK, akrálně až plegie (první postižený funkční celek – levá dolní končetina). Vpravo je pohyb omezen pro subluxaci kyčelního kloubu při nekróze hlavice femuru, ve flexi je pohyb omezen cca o třetinu rozsahu, nejsou přítomny kontraktury (druhý postižený funkční celek – pravá dolní končetina). Spolupodílí se také vertebrogenní složka, herniace disku v oblasti L4/5 s motor. - zánik, postižením PDK a obezita (třetí postižený funkční celek – páteř). Posuzovaná je pro poruchu chůze odkázána na pohyb na invalidním vozíku (těžká funkční porucha pohyblivosti). (...) Na horní levé končetině (...) je přítomna pouze artróza II.- III. stupně, syndrom m. supraspinus l. sin. Klinicky abdukce ramene vlevo 50st.“ (čtvrtý postižený funkční celek – levá horní končetina).*
10. Doplnující posouzení a potažmo napadené rozhodnutí v rozporu s textem části I. bodu 1 písm. g) přílohy zákona o poskytování dávek požadují, aby hodnocená těžká funkční porucha pohyblivosti (která u žalobkyně nepochybně existuje), byla způsobena *těžkým* postižením tří funkčních celků pohybového ústrojí. Tento požadavek není ničím podložený a neodpovídá textu zákona.
11. Napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou nadto nepřezkoumatelné, neboť neobsahují srozumitelné zdůvodnění toho, proč nebyl žalobkyni příspěvek přiznán, ačkoli zákonné

podmínky pro jeho přiznání naplňuje. Žalobkyně navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že výčet zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na motorové vozidlo je taxativní. Podmínkou pro přiznání nároku jsou pouze stavy vyjmenované v zákoně o poskytování dávek. Nelze s nimi funkčně srovnávat jiné nevyjmenované poruchy. Žalobkyně zákonná kritéria pro přiznání příspěvku nesplnila. PK MPSV vycházela z veškeré zdravotní dokumentace, svůj závěr řádně zdůvodnila s odkazem na objektivizovaný zdravotní stav žalobkyně.
13. Žalovaný ve věci shromáždil zákonem stanovené podklady pro rozhodnutí. Posudek PK MPSV vyhodnotil jako každý jiný důkaz po stránce úplnosti, přesvědčivosti, přezkoumatelnosti a bezrozpornosti. Při svém rozhodování postupoval žalovaný v souladu se zákonem, své závěry odůvodnil s odkazem na zjištěný zdravotní stav žalobkyně.
14. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že nerozporuje skutková zjištění učiněná o jejím zdravotním stavu, ale právní závěry, které žalovaný na základě těchto skutkových zjištění učinil. Žalobkyně napadá právní závěr žalovaného, že postižení žalobkyně neodpovídá části I. bodu 1 písm. g) přílohy zákona. Žalovaný do zákonné definice bez zákonné opory doplnil další podmínku. Požaduje, aby těžká porucha pohyblivosti byla vyvolána postižením nejméně tří funkčních celků pohybového ústrojí ve stupni „těžké“, čímž mění význam části I. bodu 1 písm. g) přílohy zákona. Zákonná definice vychází z toho, že klíčová je míra omezení pohyblivosti. Příspěvek má dostat osoba, která je v pohyblivosti těžce omezena, „případně“ odkázána na vozík pro invalidy. Tím je vyjádřen účel příslušného ustanovení – poskytnout finanční podporu na pořízení vozidla osobám, které mají těžce porušenu schopnost pohybovat se bez pomůcek.
15. Žalovaný má podle zákona zkoumat, zda postižení tří funkčních celků je natolik závažné, aby vedlo k těžkému narušení pohyblivosti. Žalovaný však místo toho vytváří nezákonnou podmínku postižení tří funkčních celků ve stupni „těžké“ a následně dospívá k zarážejícímu závěru, že na příspěvek na automobil nemá nárok žalobkyně, která dle vlastního zkoumání žalovaného udělá bez invalidního vozíku nejvýše „několik velmi nejistých krůčků.“

V. Posouzení věci krajským soudem

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, „s. ř. s.“). Při splnění zákonných podmínek rozhodl bez jednání; žalobkyně takový postup sama navrhla a žalovaný k výzvě soudu jednání nepožadoval.
17. Žaloba je důvodná.
18. Ve věci není sporné posouzení zdravotního stavu žalobkyně pro účely přiznání nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo. Sporné jsou závěry, které ze zjištěného zdravotního stavu žalovaný dovodil.
19. Podle § 9 odst. 1 zákona o poskytování dávek má nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku „osoba se zdravotním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu uvedeným v příloze tohoto zákona, a její zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku“

Dle odst. 2 tohoto ustanovení nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla má osoba „*která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardaci charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a její zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku.*“

20. Předpokladem pro přiznání požadovaného nároku je zjištění, že žadatel je stížen některým ze zákonem vymezených zdravotních postižení uvedených v příloze zákona o poskytování dávek. Výčet typů těchto zdravotních postižení je taxativní, přičemž se musí jednat o zdravotní postižení shodné, přirovnávání postižení jiných není přípustné (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 3 Ads 55/2013-29, č. 3065/2014 Sb. NSS, či ze dne 16. 6. 2016, č. j. 4 Ads 51/2016-29).
21. Příloha zákona o poskytování dávek vymezuje jako jeden z typů zdravotního postižení, který odůvodňuje přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku na pořízení motorového vozidla nebo speciálního zádržního systému, v části I. bodu 1 písm. g) tak, že se za těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí považují „*těžké funkční poruchy pohyblivosti na základě postižení tří a více funkčních celků pohybového ústrojí s případnou odkázaností na vozík pro invalidy; funkčním celkem se přitom rozumí trup, pánev, končetina.*“
22. Naplnění zákonného předpokladu, resp. přijetí závěru, že žadatelovo zdravotní postižení spadá pod některé z vymezených zdravotních postižení, je odbornou lékařskou otázkou, a proto její posouzení záleží na odborném lékařském posouzení. Posuzování zdravotního stavu občanů pro účely rozhodování ve věci sociálních dávek provádí posudkový lékař okresní správy sociálního zabezpečení a posudková komise žalovaného (§ 8 odst. 1, § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).
23. Posudek je pro správní orgány stěžejním důkazem. Musí být jednoznačný, určitý, úplný a přesvědčivý. Úkolem posudkových lékařů i posudkových komisí je primárně posudkové zhodnocení nálezů klinických lékařů, které jsou pro vypracování posudku podkladem. Soud následně v řízení ověřuje, zda je daný posudek úplný a přesvědčivý, zda se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně těch, jež namítá posuzovaná osoba, a zda je z něj zřejmé, že zdravotní stav byl komplexně posouzen na základě úplné zdravotnické dokumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 Ads 248/2017-61).
24. Z jazykového i systematického výkladu části I. bodu 1 písm. g) přílohy zákona o poskytování dávek lze dovozovat, že zákonodárce stanovil ohledně postižení pod písm. g) dvě podmínky: 1) porucha pohyblivosti musí být založena postižením tří a více funkčních celků, přičemž funkčním celkem se rozumí trup, pánev a končetina, a 2) souhrnně musí tato postižení způsobovat těžkou funkční poruchu pohyblivosti (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2020, č. j. 42 Ad 10/2019 – 30, nebo ze dne 3. 2. 2022, č. j. 58 Ad 13/2021 – 40). Obecně je proto třeba hodnotit zjištěné funkční poruchy více funkčních celků komplexně na základě společného působení zjištěných postižení funkčních celků (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 12. 4. 2023, č. j. 22 A 56/2022-37 a č. j. 41 A 2/2023-41). Přitom platí, že jakkoli odkázanost žadatele o příspěvek na vozík pro invalidy nepostačuje pro automatické zahrnutí pod část I. bod 1 písm. g) přílohy zákona, jedná se o jednu ze základních okolností pro posouzení, zda lze zjištěné postižení v souhrnu hodnotit jako těžkou funkční poruchu pohyblivosti (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2022, č. j. 58 Ad 13/2021-40).

25. Soud dává zapravdu žalobní argumentaci, že pro nárok na příspěvek na motorové vozidlo, založený na naplnění části I. bodu 1 písm. g) přílohy zákona o poskytování dávek, *není nutné, aby postižení jednotlivých funkčních celků dosahovala sama o sobě stupně těžkého postižení*. Pokud tedy právě skutečnost, že postižení žalobkyně jednotlivě nedosahují těžkého stupně, odůvodňovala závěr přijatý napadeným rozhodnutím, jedná se o závěr neodpovídající zákonným podmínkám. Jak bylo uvedeno shora, pro naplnění části I. bod 1 písm. g) přílohy zákona o poskytování dávek není nezbytné, aby byly všechny postižené funkční celky v těžkém stupni postižení. Zákonná konstrukce je koncipována jinak a sice požadavkem na kumulativní naplněním dvou podmínek, jak byly vytyčeny výše, tj. jednak podmínky postižením tří a více funkčních celků (trup, pánev a končetina) a jednak podmínky, že se v souhrnu jedná o těžké funkční postižení pohyblivosti. Tyto zákonné požadavky nebyly v napadeném rozhodnutí respektovány, což je pochybením, pro které bylo na místě žalobě vyhovět.
26. Zároveň je nutno v návaznosti na shledané pochybení žalovanému vytknout, že posudkové hodnocení neobsahovalo dostatečné vypořádání odvolací námitky žalobkyně, že její zdravotní stav odpovídá části I. bodu 1 písm. g) přílohy zákona o poskytování dávek. V odůvodnění (posudkového hodnocení PK MPSV) je pouze konstatováno, že se jednotlivě nejedná o těžká postižení. Míra závažnosti některých postižení je hodnocena jako lehká až středně těžká, či je konstatováno, že se nejedná o těžkou poruchu. Zároveň je v posudku konstatováno, že stoj žalobkyně je nejistý, chůze je žalobkyně schopna výhradně s jištěním druhé osoby, je u ní riziko pádu. Prakticky vždy používá invalidní vozík. Z uvedených skutečností o pohyblivosti žalobkyně však nejsou dovozeny žádné závěry ve vztahu k otázce, zda se jedná o těžkou funkční poruchu pohyblivosti či nikoliv.
27. V posudcích PK MPSV, potažmo v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nebylo možné nalézt jednoznačné odpovědi na otázky, které je nutné zodpovědět za účelem zjištění, zda zdravotní postižení žalobkyně odpovídá části I. bodu 1 písm. g) přílohy zákona o poskytování dávek. Tedy odpovědi na otázku, 1) zda je porucha pohyblivosti žalobkyně založena postižením tří a více funkčních celků (byť splnění této podmínky by bylo možné z posudku implicitně dovozovat, neboť v posudkovém hodnocení se uvádí, jaká postižení se podílejí na omezení hybnosti žalobkyně), ale především na otázku, 2) zda souhrnně tato postižení způsobují žalobkyni těžkou funkční poruchu pohyblivosti. Posudky PK MPSV proto ani ve svém souhrnu nenaplnují kritéria úplnosti a přesvědčivosti. S ohledem na vytýkané nedostatky posudkového hodnocení nemůže obstát ani napadené rozhodnutí.

VI. Závěr a náklady řízení

28. Krajský soud proto zrušil žalobou napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. a dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Je třeba, aby posudková komise jednoznačně uvedla, zda se v případě žalobkyně jedná o těžkou funkční poruchu pohyblivosti a tento závěr srozumitelně odůvodnila. V intencích právní úpravy je třeba jednak potvrdit, že na pohyblivost žalobkyně má vliv postižení tří a více funkčních celků pohybového ústrojí a jednak vyhodnotit vliv postižení jednotlivých funkčních celků pohybového ústrojí na pohyblivost žalobkyně. Pokud dle posudkové komise některá postižení žalobkyně nemají vliv na její pohyblivost (nebo mají vliv pouze zanedbatelný), je třeba osvětlit, z jakého důvodu jsou případně z tohoto hlediska nepodstatná. Právním názorem krajského soudu je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

29. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl v souladu s § 60 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, náhradu nákladů řízení však nepožadovala a ani z obsahu správního spisu nevyplývá, že by jí nějaké náklady vznikly. Neúspěšné žalované právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

Poučení:

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

Brno 28. listopadu 2023

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v.r.
samosoudkyně