



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl samosoudkyní JUDr. Zorou Šmolkovou, ve věci

žalobkyně: D. J.

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2023, č. j. MPSV-2023/117472-923
ve věci průkazu ZTP,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 1. 6. 2023, č. j. MPSV-2023/117472-923 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyni byl od 1. 9. 2017 přiznán průkaz TP. Dne 6. 9. 2022 požádala o změnu přiznaného průkazu na průkaz ZTP s ohledem na zhoršení svého zdravotního stavu. Její žádost úřad práce zamítl dne 16. 11. 2022 s odkazem na posudek posudkového lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení, podle kterého je žalobkyně stále osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti anebo orientace ve smyslu § 34 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., (dále

jen „zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením“). Žalobkyni proto náleží průkaz TP, a to trvale.

2. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný nyní napadeným rozhodnutím, založeným na posudku posudkové komise MPSV ze dne 2. 3. 2023, doplněném dne 27. 4. 2023. V něm se posudková komise ztotožnila s výše uvedeným závěrem posudkového lékaře OSSZ.
3. Žalobkyně se nyní domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Žalovanému vytýká, že vyšel z posudku, který je nepřezkoumatelný, neboť v něm chybí stěžejní úvaha o nenaplnění zákonných kritérií těžkého funkčního postižení pohyblivosti. Postižení žalobkyně, které posudková komise nezpochybňuje a kterými žalobkyně trpí, ji umožňují v exteriéru chůzi se značnými obtížemi a jen na krátké vzdálenosti, což je definičním znakem postižení ZTP dle § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, nikoliv TP dle § 34 odst. 2 téhož zákona. K tomu je zapotřebí přičíst ztížené využití kompenzačních pomůcek s ohledem na postižení zápěstí – postižení karpálů na ruce, postižení páteře a polyneuropatii dolních končetin, což nebylo vůbec hodnoceno. Absentuje rovněž zhodnocení synergického působení postižení horních i dolních končetin, postižení páteře, kolen, onemocnění srdce atd. Závěr posudkové komise, že postižení žalobkyně odpovídá bodu 1. písm. g) přílohy 4 vyhl. č. 388/2011 Sb., ignoruje ostatní doložená postižení. Zdravotní stavy v příloze vyhlášky představují pouze demonstrativní výčet zdravotních stavů odpovídajících určitému druhu průkazu. Klíčové je, jaká je celková funkce pohybového aparátu osoby se zdravotním postižením, neboť k tomu míří zákonné ustanovení a k němu se musí všechny podzákonné předpisy vztahovat.
4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, neboť posudek, ze kterého vyšel, považoval za úplný a přesvědčivý, a žalobní námitky nedůvodné.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Dne 6. 9. 2022 žalobkyně požádala o změnu přiznaného průkazu TP na průkaz ZTP s ohledem na zhoršení svého zdravotního stavu. V řízení byl dne 1. 9. 2022 zpracován posudek posudkového lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení, podle kterého je žalobkyně osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti anebo orientace ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek. Žalobkyni nadále náleží průkaz TP, a to trvale. Na základě tohoto posudku její žádost úřad práce zamítl dne 16. 11. 2022.
6. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm mj. namítla nezohledněné zhoršení pohyblivosti, které ji k podání žádosti vedlo a která nebyla zohledněna. Poukázala na zákonnou definici těžkého funkčního postižení pro přiznání průkazu ZTP, jak vyplývá z § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Zdůraznila, že v posudku absentují úvahy, proč posudkoví lékaři považovali chůzi žalobkyně za bez obtíží nebo schopnou ujít dlouhé vzdálenosti, tedy proč není naplněn jeden ze dvou definičních znaků zdravotního postižení podle § 34 odst. 3 cit. zákona. Žalobkyni dělá potíže i chůze v domácnosti, při chůzi používá chodítka. Není schopna bez pomoci nastoupit a vystoupit z dopravních prostředků, jít do schodů, problémy jí dělají i obrubníky, dokonce i prahy v bytě. Zadýchává se z důvodu onemocnění srdce. Chybí posouzení vzájemného působení postižení, kterými žalobkyně trpí.
7. V odvolacím řízení byl zpracován posudek posudkovou komisí MPSV dne 2. 3. 2023. V něm se posudková komise ztotožnila s výše uvedeným závěrem posudkového lékaře OSSZ. Jak

krajský soud ověřil, posudková komise vyloučila přítomnost kardiovaskulárních onemocnění a vyloučila postižení uvedené v odstavci druhém a třetím přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. Uvedla „*tolik sděluje PK MPSV k odvolání posuzovaného, jemuž nelze vyhovět*“. Před svým posudkovým závěrem konstatovala lékařské zprávy, mj.:

- neurologické vyšetření ze dne 24. 6. 2021, kde je mj. uvedeno „*dystaxe obou (pozn. soudu: z kontextu vyplývá, že se míní obě dolní končetiny) více vlevo, chůze s antalgickým držením v semifl, držení trupu, nejistá, o širší bázi, otočky nejisté, lépe s oporou 1 VH ...*“.
- praktického lékaře ze dne 9. 3. 2020 „*stoj o širší bázi, chůze s vycházkovou holí*“, a ze dne 6. 10. 2022: „*stoj s oporou, chůze s pomocí chodítka*“
- Kardiologa z 1. 12. 2022: „*pohyb po bytě bez omezení, chodí s chodítkem, ven s doprovodem zajde, ale málo, po bytě dušná není*“

Posudek uvádí též sociální šetření z 3. 3. 2020, ze kterého vyplývá „*doma se pohybuje s oporou vycházkové hole, ven vychází jen k lékaři nebo ke kadeřnici, schody zvládá s oporou zábradlí a jištěním druhou osobou, ujde asi 50 metrů*“.

8. Ve vyjádření k posudku žalobkyně opět zdůraznila dokladované omezení pohyblivosti. Žalovaný požádal posudkovou komisi o vypracování doplnění posudku, k čemuž došlo dne 27. 4. 2023. posudková komise svůj závěr nezměnila a k zhoršené hybnosti se nevyjádřila.
9. Následně žalovaný rozhodl nyní napadeným rozhodnutím.

Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud shledal žalobu přípustnou, podanou oprávněnou osobou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) a včasnou (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). V přezkumném řízení soudním je soud povinen zkoumat, zda vydané rozhodnutí je zákonné a bezvadné. Při přezkumu přitom respektuje vymezené žalobní body (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.).
11. V posuzované věci žalobkyně žádá změnu přiznaného průkazu TP na průkaz ZTP z důvodu zhoršení zdravotního stavu. Nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením má podle § 34 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, osoba starší 1 roku s tělesným, smyslovým nebo duševním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, který *podstatně omezuje její schopnost pohyblivosti nebo orientace*. Podmínky přiznání obou těchto průkazů jsou stanoveny v odstavcích dva až tři § 34 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, přičemž rozlišovacím kritériem je, zda osoba se zdravotním postižením je postižena funkčně středně těžce (průkaz TP) nebo těžce (ZTP). V odstavci druhém je ve vztahu k pohyblivosti definováno středně těžké postižení takto: *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*. V odstavci třetím je ve vztahu k pohyblivosti definováno těžké postižení takto: *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*.
12. Přiznání průkazu se proto odvíjí od posouzení zdravotního stavu žadatele posudkovými lékaři a v odvolacím řízení posudkovou komisí MPSV. Podle § 34b odst. 1 a odst. 2 zákona

č. 329/2011 Sb. platí: *při posuzování schopnosti pohyblivosti a orientace pro účely přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením se hodnotí*

a) zdravotní stav a funkční schopnosti fyzické osoby,

b) zda jde o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav,

c) zda jde o podstatné omezení schopnosti pohyblivosti nebo orientace a závažnost funkčního postižení.

Prováděcí právní předpis stanoví, které zdravotní stavy lze považovat za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace.

13. Prováděcím právním předpisem je vyhláška č. 388/2011 Sb., která v příloze čtyři rozděluje zdravotní stavy, které lze považovat za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace, do tří kategorií: zdravotní stavy, které podstatně omezují schopnost pohyblivosti a orientace na úrovni středně těžkého postižení, těžkého postižení a zvláště těžkého postižení. Rozlišení kopíruje a doplňuje definici středně těžkého postižení, těžkého postižení a zvláště těžkého postižení pro účely přiznání průkazů TP, ZTP a ZTP/TP podle § 34 odst. 2-4 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Krajský soud považuje za podstatné zdůraznit, že prováděcí vyhláška č. 388/2011 Sb., jak již z jejího názvu vyplývá, provádí ustanovení § 34 zákona o poskytování dávek, ale nenahrazuje je. Výčet zdravotních omezení zde není konečný a je možné pod tato ustanovení podřadit i jiné zdravotní stavy, které svými funkčními důsledky odpovídají nebo jsou srovnatelné s postiženími zde uvedenými (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 4. 2017, č. j. 33 A 51/2015-44, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2018, čj. 2 Ads 48/2018-37). Posouzení, zda zdravotní stav je podstatným omezením pohyblivosti nebo orientace a zda jde o postižení středně těžké, těžké či zvláště těžké, proto nemůže spočívat v mechanickém zařazení zdravotního stavu pod některé z písmen přílohy č. 4 této vyhlášky. Pro takový postup by nebylo třeba medicínsko-odborného vzdělání. Je třeba posoudit, zda posuzovaný zdravotní stav se svými dopady blíží některému zdravotnímu stavu vyjmenovanému ve vyhlášce a zejména zda naplňuje – a to s přihlédnutím k dalším případným onemocněním – definici středně těžkého, těžkého nebo zvláště těžkého funkčního postižení, jak jsou uvedeny v § 34 odst. 2-4 zákona o poskytování dávek (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 184/2021-30 z 8. 12. 2021).
14. V posuzované věci není sporu o tom, že žalobkynin stav je dlouhodobě nepříznivý. Posudková komise označila za „*rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu*“ „*chronický těžký vertebrogenní syndrom multietážový, projevy spinálních kladikací s těžkou poruchou statodynamiky při výrazné kyfoskopioze, s poruchou chůze kombinované etiologie a terén těžké sensitivně motorické distální polyneuropatie DKK až s lehkou chabou paraparézou DKK*“. Krajskému soudu není z posudku úplně zřejmé, zda posudková komise definicí „*rozhodující příčiny*“ mínila definovat poruchu funkčních schopností s nejvýznamnějším dopadem na schopnosti pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34b odst. 5 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, lze se domnívat, že ano, protože posudek následuje sdělením, že „*dopad DZNS na mobilitu je dokladován v lékařské zprávě z 6. 10. 2022, kdy praktický lékař uvádí – (...)*“. Bohužel, dopady dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na mobilitu z citované lékařské zprávy nevyplývají, neboť závěry zde uvedené s mobilitou nesouvisí. Přesto lze považovat za rovněž nesporné, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žalobkyně má zásadní funkční dopad na její mobilitu, tedy *pohyblivost* slovy zákona, nikoliv orientaci.

15. Ze shora citovaného § 34 odstavců dva a tři zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením vyplývá zákonné rozlišovací kritérium mezi postižením středně těžkým a těžkým, kterým je – mimo jiné - schopnost chůze v exteriéru. Žalobkyně opakovaně tvrdí, že v exteriéru je schopna chůze jen se značnými obtížemi a jen na krátké vzdálenosti. V posudku jsou sice citovány lékařské zprávy, které se žalobkyniny schopnosti chůze v exteriéru dotýkají, je zde rovněž citováno sociální šetření, podle kterého žalobkyně již v roce 2020 byla schopna venku ujít jen cca 50 m. K schopnosti žalobkyně chůze v exteriéru se však posudková komise vůbec nevyjádřila. Již z tohoto důvodu je její posudek neúplný. Posudková komise se v posudku dopustila pochybení, popsaného výše, kdy se spokojila s výkladem zdravotních omezení podle vyhlášky, k zákonným kritériím podle § 34 odst. 2 a 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením však žel nepřihlédla, a to navzdory výslovné odvolací námitce.
16. Judikatura správních soudů se ke kvalitě posudků, na kterých je rozhodování žalovaného v těchto věcech založeno, vyjádřila opakovaně, a dovodila stejné požadavky na ně kladené, jaké vyplývají z judikatury k invalidním důchodům a nárokům na příspěvek na péči (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 46/2017 – 84 z 31. 1. 2018). Jde o požadavky jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 57/2009 – 53 z 23. 9. 2009, č. j. 3 Ads 129/2014 – 24 z 30. 9. 2015). 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ads 156/2014 – 28 z 25. 2. 2015).
17. V nyní posuzované věci posudek posudkové komise, ze kterého žalovaný vyšel, nesplnil požadavek úplnosti, když opomněl vypořádat zákonné kritérium chůze v exteriéru.
18. Posudek není ani přesvědčivý, protože navzdory obsáhlým citacím lékařských zpráv není vůbec jasné, proč mají posudkoví lékaři podstatné omezení pohyblivosti žalobkyně za středně těžké, nikoliv těžké, neboť mezi citacemi a samotným posudkovým závěrem není žádná spojitost. Lze se dokonce jen domnívat, že u žalobkyně je dominující omezení pohyblivosti nikoliv orientace, když ani tento základní závěr není v posudku explicitně uveden. Celkově působí předmětný posudek neuspořádaně, je obtížně identifikovatelné, co je ještě citace lékařské zprávy a co již hodnocení komise. Posudek postrádá komplexní, srozumitelné a logické zhodnocení zdravotního stavu žalobkyně a v návaznosti na něm provedené zhodnocení její schopnosti pohyblivosti za účelem určení jejího nároku na vydání průkazu osoby se zdravotním postižením dle § 34 zákona o poskytování dávek osobám. Zejména se pak posudek vyhnul komplexnímu posouzení všech postižení žalobkyně v jejich vzájemném působení tak, aby vysvětlil, zda jsou naplněny kritéria vyplývající z § 34 odst. 2 nebo 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, tedy zda postižení žalobkyně je středně těžké nebo těžké.
19. Na základě shora uvedeného soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil bez jednání pro vady řízení, neboť žalovaný vycházel z neúplného a nepřesvědčivého posouzení zdravotního stavu žalobkyně posudkovou komisí, což představuje vadu podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V dalším řízení žalovaný požádá posudkovou komisí, aby se vyjádřila k naplnění zákonného rozlišovacího kritéria (ne)schopnosti žalobkyně chůze v terénu, tedy aby uvedla, zda žalobkyně *je schopna chůze se sníženým dosahem a má problémy při chůzi okolo překážek a na nerovném terénu* nebo *je schopna chůze se značnými obtížemi a jen na krátké vzdálenosti*, a svůj posudkový závěr odůvodnila přezkoumatelnou úvahou. Současně nechť zohlední zdravotní

stav žalobkyně komplexně, tedy i s přihlédnutím k ostatním postižením žalobkyně a též k (ne)zachování schopnosti žalobkyně používat pomůcky (chodítko). Teprve poté bude možno o nároku žalobkyně opětovně rozhodnout.

20. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. krajský soud žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšné žalobkyni podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem, pokud stěžovatel nebo jeho zástupce nemá vysokoškolské právnické vzdělání.

Ostrava, 23. dubna 2024

JUDr. Zora Šmolková
samosoudkyně