



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: M. S.  
proti  
žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí  
sídlem Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2023, č. j. MPSV-2023/148048-923  
ve věci průkazu ZTP,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 7. 2023, č. j. MPSV-2023/148048-923 **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. 8. 2017 přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem ZTP/P. V řízení zahájeném z moci úřední byl žalobkyni Úřadem práce České republiky dne 9. 2. 2023 od dne 2. 1. 2023 přiznán nárok na průkaz osoby se

zdravotním postižením označený symbolem ZTP. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný nyní napadeným rozhodnutím. Podle žalovaného, který vyšel z posudku posudkové komise MPSV, zdravotní stav žalobkyně svým funkčním postižením odpovídá nebo je srovnatelný se zdravotním stavem v odstavci 2 písm. f) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011Sb. Žalobkynina pohyblivost je těžce funkčně postižena, nikoliv zvlášť těžce.

2. Žalobkyně se nyní domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Zdůraznila, že její onemocnění je degenerativní, léčbou neovlivnitelné. Žalovaný se nezabýval námitkou vlivu postižení horních končetin na pohyblivost. Žalobkyně tvrdí, že v důsledku deformit horních končetin a zkrácení prstů může používat francouzské hole pouze krátkodobě. Na delší trasy užívá chodítko. Toto však nemůže použít pro cesty veřejnou dopravou, protože je neuzvedne v důsledku postižení ramen. Žalovaný neřešil ani vliv dušnosti na schopnost pohybu. Nebyla vyřešena otázka, jakého pohybu je žalobkyně schopna v exteriéru a interiéru, ačkoliv toto posouzení vyžaduje § 34 odst. 4 zákona č. 329/2011 Sb. Podle žalobkyně z legislativní úpravy vyplývá, že stěžejní není hlavní diagnóza, ale její nepříznivé důsledky a celkový dopad na funkční schopnosti v rámci mobility.
3. Žalobkyně v replice dne 3. 1. 2024 zdůraznila, že trpí vzácným syndromem EVC. Byl ji přiznán „plný invalidní důchod“. Má za to, že zdravotní stav je nutno posuzovat komplexně.
4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Při posuzování funkčních schopností fyzické osoby se porovnávají stejně staré fyzické osoby bez znevýhodnění a hodnotí se využití běžně dostupných kompenzačních pomůcek např. francouzských holí. Žalobkyně nemá předepsaný invalidní vozík, ani na něj není odkázána, dle lékařských nálezů chodí s oporou dvou francouzských holí a bude ji předepsáno chodítko. Pokud by nemohla při chůzi oporu horních končetin využívat, nebyly by ji tyto pomůcky předepsány. Žalobkyně je po stránce tělesné výrazně omezena v pohyblivosti v důsledku degenerativního postižení kolenních kloubů a páteřního sloupce. Je schopna pohybu – chůze s oporou kompenzačních pomůcek. Posudek, ze kterého žalovaný vyšel, je podle něj úplný a přesvědčivý.
5. U jednání jak žalobkyně, tak žalovaný na svých stanoviscích setrvali. Žalobkyně zdůraznila svou potřebu dopomoci třetí osoby.

#### *Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu*

6. Dne 3. 10. 2017 byl žalobkyni přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označeným symbolem ZTP/P ode dne 1. 8. 2017 s platností trvale, na základě posudku posudkového lékaře OSSZ ze dne 21. 9. 2021. Podle něj rozhodující příčinou nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně bylo osteochondrodysplázie Ellis van Creveld jako vrozená vývojová vada pojiva se sklonem k degeneraci (malý vzrůst, nerovnoměrné vyvinutí končetin, nadpočetné prsty). Podle posudkového lékaře je žalobkyně osobou se zvlášť těžkým funkčním nebo úplným postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra, ve smyslu ustanovení § 34 odst. 4 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Jedná se o stav, který není uveden v příloze č. 4 k vyhlášce č. 388/2011Sb., ale svým funkčním postižením odpovídá nebo je srovnatelný se zdravotním stavem v odstavci 3 písm. f) citované přílohy.
7. Dne 22. 12. 2022 bylo z moci úřední zahájeno správní řízení o změně nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením. Dne 11. 1. 2023 zpravoval posudkový lékař OSSZ posudek. Podle něj žalobkyně trpí mj. osteochondrodysplázií Ellis van Creveld – vrozenou vývojovou

vadou pojiva se sklonem k degeneraci (malý vzrůst, nerovnoměrné vyvinutí končetin, nadpočetné prsty). Podle posudkového lékaře je žalobkyně osobou s těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra, ve smyslu ustanovení § 34 odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Jedná se o stav, který není uveden v příloze č. 4 k vyhlášce č. 388/2011Sb., ale svým funkčním postižením odpovídá nebo je srovnatelný se zdravotním stavem v odstavci 2 písm. f) citované přílohy. Na základě tohoto posudku úřad práce přiznal žalobkyni ode dne 2. 1. 2023 nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označeným symbolem ZTP.

8. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm uvedla obdobné námitky, jako v žalobě. Poukázala na předchozí uznání nároku na průkaz ZTP/P a na to, že nejenže nedošlo ke zlepšení jejího zdravotního stavu, ale ten se z povahy věci zhoršuje. V terénu není schopna se pohybovat krok za krokem bez pomoci a podpory průvodce i s kompenzační pomůckou.
9. V odvolacím řízení byl zpracován posudek posudkovou komisí MPSV dne 1. 6. 2023, V něm se posudková komise ztotožnila s výše uvedený závěrem posudkového lékaře OSSZ. Posudkové komise uzavřela, že *„dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav u posuzované je zapříčiněn vrozeným postižením pojiva s projevy prokázaného degenerativního postižení kolenních kloubů a páteřního sloupce“*, který posudková komise shodně jako posudkový lékař OSSZ podřadila pod stav uvedený v odstavci 2 písm. f) přílohy č. k vyhlášce č. 388/2011 Sb. K odvolacím námitkám uvedla, že *„zdravotní stav posuzované umožňuje přiznání nejvýše průkazu osoby se zdravotním postižením ZTP. Dle objektivních lékařských nálezů citovaných výše je prokazatelné, že posuzovaná má pohybové rozsahy nosných kloubů dolních končetin v užitém rozpětí, nebyla zjištěna jejich ankylosa, je schopna chůze s oporou komp. pomůcek a její zdravotní stav umožňuje posudkové zhodnocení výše uvedené. Přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením ZTP/P u posuzované v roce 2017 bylo způsobeno posudkovým nadhodnocením jejího zdravotního stavu, v roce 2017 ani nyní zdravotní stav posuzované neumožňuje přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením ZTP/P“*.
10. Následně žalovaný rozhodl nyní napadeným rozhodnutím.

#### ***Posouzení věci krajským soudem***

11. 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.).
12. Nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením má podle § 34 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, osoba starší 1 roku se tělesným, smyslovým nebo duševním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, který *podstatně omezuje* její schopnost *pohyblivosti* nebo *orientace*. Podmínky přiznání obou průkazů ZTP a ZTP/P jsou stanoveny v odstavcích tři a čtyři § 34 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, přičemž rozlišovacím kritériem je, zda osoba se zdravotním postižením je postižena funkčně těžce (průkaz ZTP) nebo zvláště těžce nebo úplně (ZTP/P). 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. V odstavci čtvrtém je ve vztahu k pohyblivosti definováno zvlášť těžké až úplné postižení takto: Zvlášť těžkým funkčním postižením pohyblivosti a úplným postižením pohyblivosti se rozumí stav, kdy osoba je při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu schopna chůze v domácím prostředí se značnými obtížemi, popřípadě není schopna chůze, v exteriéru není schopna samostatné chůze a pohyb je možný zpravidla jen na invalidním vozíku.*

13. 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.*

14. 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 zvlášť těžkého postižení. Rozlišení kopíruje a doplňuje definici středně těžkého postižení, těžkého postižení a zvlášť 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, č. j. 2 Ads 48/2018-37). Posouzení, zda zdravotní stav je podstatným omezením pohyblivosti nebo orientace a zda jde o postižení středně těžké, těžké či zvlášť těžké, proto nemůže spočívat v mechanickém zařazení zdravotního stavu pod některé z písmenek 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 zvlášť 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).

15. Judikatura správních soudů se ke kvalitě posudků, na kterých je rozhodování žalovaného v těchto věcech založeno, vyjádřila opakovaně, a dovodila stejné požadavky na ně kladné, 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).

16. V posuzované věci není sporu o tom, že žalobkynin stav je dlouhodobě nepříznivý. Není sporu ani o tom, že příčinou nepříznivého zdravotního stavu je vrozené postižení pojiva; krajskému soudu sice není z posudku úplně zřejmé, zda posudková komise definicí „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: „jedná se o zdravotní stav, který u posuzované podstatně omezuje její schopnosti pohyblivosti na úrovni těžkého funkčního postižení pohyblivosti (...)“.
17. V posuzované věci posudková komise postupovala postupem popsáním v odstavci 14 tohoto rozsudku a shodně jako posudkový lékař OSSZ posoudil zdravotní stav žalobkyně jako srovnatelný se stavem uvedeným v odst. 2 písm. f) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb. Tento zní: *Za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace na úrovni těžkého funkčního postižení pohyblivosti a orientace lze považovat tyto zdravotní stavy: těžké omezení funkce dvou končetin.*
18. Žalobkyně jak v odvolání, tak i v žalobě zdůrazňuje, že trpí degenerativní vývojovou vadou pojivy, pro který byla již dříve uznána za osobu se zvlášť těžkým postižením pohyblivosti až úplným postižením pohyblivosti, které bylo posouzeno podle odst. 3 písm. f) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb. Tento zní: *za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace na úrovni zvlášť těžkého funkčního postižení nebo úplného postižení pohyblivosti a orientace lze považovat tyto zdravotní stavy: zvlášť těžká porucha pohyblivosti na základě závažného postižení tří a více funkčních celků pohybového ústrojí; funkčním celkem se rozumí hrudník, páteř, pánev, končetina.*
19. Jak z posudku OSSZ, tak z posudku posudkové komise MPSV vyplývá, že vrozené postižení žalobkyně má dopad na *degenerativní postižení kloubů a páteřního sloupce* (posudek OSSZ), resp. podle posudkové komise přesněji *degenerativní postižení kolenních kloubů a páteřního sloupce*. Závažné postižení tří a více funkčních celků je podle shora citovaného odst. 3 písm. f) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb. považováno kritérium pro konstatování zvlášť těžkého funkčního postižení; funkčními celky jsou přitom mj. končetina a páteř. Žalobkyně má podle posudkové komise těžce omezeny funkce dvou končetin, lze předpokládat, že se jimi míní dolní končetiny pro postižení kolenních kloubů, tedy dva funkční celky. Postižení páteře jako další funkční celek však posudková komise nezmínila a tento svůj postoj nijak nevysvětlila, ačkoliv závažné postižení dvou končetin a páteře vede k naplnění kritérií pro uznání žalobkyně jako osoby zvlášť těžce funkčně postižené s nárokem na průkaz ZTP/P.
20. Žalobkynin stav byl posudkem OSSZ z 21. 9. 2021 posouzen právě podle odst. 3 písm. f) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb. Žel, tento posudek je velmi strohý a závěry zde prakticky nejsou odůvodněné, lze se tedy pouze domnívat, že i tehdy žalobkyně trpěla degenerativním postižením kolenních kloubů a páteře. I když je tento posudek kusý, nezbavuje to nyní posudkovou komisi povinnosti podrobně vysvětlit, proč dospěla k jinému závěru a proč nepovažuje degenerativní postižení páteře za další kritérium pro posouzení jejího zdravotního stavu. Za vysvětlení nelze považovat konstatování o nadhodnocení předchozího posouzení, protože takové vysvětlení nic nevysvětluje. Z posudku ani nevyplývá podřazení pod definici obsaženou v odstavci třetím, resp. vyloučení definičních

znaků odstavce čtvrtého § 34 zákona č. 329/2011 Sb., který je pro posouzení rozhodující, jak bylo vysvětleno výše, a to s přihlédnutím k žalobkyní tvrzené neschopnosti pohybu v terénu pro postižení horních končetin a dušnost. Podrobné vysvětlení posudkových závěrů pro naplnění požadavku úplnosti posudku je nutno vyžadovat vždy, kdy se závěry posudkových lékařů rozcházejí, zejména pak za situace, kdy je žalobkynin zdravotní stav nově posuzován odlišně v její neprospěch, a obzvláště pak, když se žalobkyně předchozího posouzení dovolává. Posudek posudkové komise tak nelze považovat za úplný a přesvědčivý, jak vyžaduje výše citovaná judikatura správních soudů. Žalovaný pochybil, když své rozhodnutí na takto neúplném posudku založil, což je vadou, která má za následek nedostatečně zjištěný skutkový stav.

21. Posudek je nepřesvědčivý i z dalšího důvodu, jak soud naznačil výše. Z citovaných zpráv, která posudkové komise vzala za základ svého posudku, vyplývá, že žalobkyně má degenerativně postiženy nejen dolní končetiny, ale i horní končetiny: ve zprávě neurologa z 3. 3. 2023 je jak u dolních, tak u horních končetin uvedeno „*konfigurace, tvar, tonus. vývojová dysplazie*“; ve zprávě praktické lékařky z 21. 2. 2023 je uvedeno „*degenerace chrupavek kloubů s maximem u nosných kloubů, páteře*“. Žalobkyně se jak v odvolání, tak i v žalobě dovolávala toho, že není schopna používat francouzské hole pro bolesti horních končetin a postižení úchopu. Podle zprávy praktické lékařky z 21. 2. 2023 je pochybné, zda žalobkyně bude schopna používat chodítka z důvodu omezeného úchopu. Postižením horních končetin se posudková komise nezabývala vůbec, ačkoliv žalobkyně tvrdí, že právě v důsledku postižení horních končetin není schopna samostatné chůze v exteriéru, byť dosud není upoutána na invalidní vozík. Ze shora citovaného § 34 odst. 4 zákona č. 329/2011 Sb. přitom nevyplývá, že by upoutání na invalidní vozík při pohybu v exteriéru bylo jediným kritériem pro uznání zvlášť těžkého funkčního postižení pohyblivosti, když zákon vyžaduje neschopnost samostatné chůze, pohyb na invalidním vozíku jen zpravidla. Žalobkynina schopnost chůze v exteriéru i s ohledem na postižení horních končetin dosud nijak posouzena nebyla, což rovněž vede k neúplnosti posudku posudkové komise a nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu.
22. Krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil 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 komisi, aby vysvětlila, proč navzdory svému závěru o degenerativním postižení dolních končetin a páteře, tedy tří funkčních celků ve smyslu odst. 3 písm. f) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., posoudila žalobkynin stav podle odst. 2 písm. f) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., tedy jako těžké omezení funkce dvou končetin, čímž se odchýlila od předchozího posouzení posudkovým lékařem OSSZ. Současně nechť komise vysvětlí rozdíl mezi kritérii těžké omezení funkce a závažné postižení. Dále nechť se posudková komise vyjádří k namítanému postižení horních končetin a vlivu tohoto postižení na pohyblivost žalobkyně ve světle kritérií uvedených v § 34 zákona č. 329/2011 Sb. Teprve poté bude možno o nároku žalobkyně opětovně rozhodnout.
23. 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:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

Ostrava, 19. června 2024

JUDr. Zora Šmolková  
samosoudkyně