



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudcem Alešem Korejtkem ve věci

žalobkyně: J. H.
zastoupená zákonnou zástupkyní J. H.
zastoupená JUDr. Ladislavem Kolačkovským, advokátem,
sídlem Opletalova 1535/4, 110 00 Praha 1,

proti
žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí,
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2024, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 8. 1. 2024, č. j. X, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobkyni k rukám jejího zástupce JUDr. Ladislava Kolačkovského, advokáta, náklady řízení ve výši 3 146 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně byla držitelkou průkazu osoby se zdravotním postižením se symbolem ZTP (dále též „průkaz ZTP“) s platností do 30. 4. 2023, neboť dle posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 5. 10. 2021, e. č. X, je osobou s těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra ve smyslu § 34 odst. 3 zák. č. 329/2011 Sb., v rozhodném znění, a jde o zdravotní stav uvedený v bodě 2 písm. m) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., v rozhodném znění (psychické postižení s často se opakujícími závažnými poruchami komunikace a orientace v exteriéru; u středně těžkého stupně autistické poruchy s nápadnými deficity ve verbální a nonverbální komunikaci, značně abnormálním nebo rušivým chováním, s výrazně redukovanou nebo výrazně abnormální reakcí na sociální stimulaci okolí). Jelikož se blížil konec platnosti průkazu ZTP, požádala žalobkyně dne 1. 2. 2023 o vydání nového průkazu osoby se zdravotním postižením [správně měla však žalobkyně s předstihem (alespoň 6 měsíců před koncem platnosti stávajícího průkazu) požádat o „změnu nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením“ a jako „důvod žádosti o změnu průkazu osoby se zdravotním postižením“ uvést „změna data platnosti průkazu osoby se zdravotním postižením“]. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Pardubicích rozhodl dne 27. 6. 2023 (rozhodnutí č. j. X), že se žalobkyni od 1. 5. 2023 a do 31. 5. 2026 přiznává nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“, neboť podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení Pardubice (dále též „OSSZ Pardubice“) je žalobkyně osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra, ve smyslu § 34 odst. 2 zák. č. 329/2011 Sb., v rozhodném znění, a jde o zdravotní stav uvedený v bodě 1 písm. j) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., v rozhodném znění (psychické postižení s opakujícími se poruchami komunikace a orientace v exteriéru; u mírného stupně autistické poruchy se zachovanou přiměřenou komunikací a chováním v obvyklých situacích, s obtížným navazováním sociálních kontaktů, s projevy zvláštních nebo neadekvátních odpovědí na sociální stimulaci okolí). Správní orgán prvního stupně (resp. posuzující lékař) přitom nezdůvodnil, proč žalobkyně, které byl v minulosti přiznán průkaz ZTP, již není osobou se zdravotním postižením ve smyslu § 34 odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále též „zákon č. 329/2011 Sb.“), pouze její zdravotní stav posoudil jinak.
2. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání, v němž – mimo jiné – poukázala na to, že nebylo zdůvodněno, proč již není osobou se zdravotním postižením ve smyslu § 34 odst. 3 zák. č. 329/2011 Sb., když dle podkladové dokumentace nedošlo od posledního rozhodnutí ke zlepšení jejího zdravotního stavu. V odvolacím řízení posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Hradci Králové (dále též „PK MPSV“) potvrdila správnost závěrů lékaře OSSZ Pardubice s tím, že nejde o zdravotní stav uvedený v bodě 2 písm. m) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., neboť žalobkyně nemá psychické postižení s často se opakujícími závažnými poruchami komunikace a orientace v exteriéru; u středně těžkého stupně autistické poruchy s nápadnými deficity ve verbální a nonverbální komunikaci, značně abnormálním nebo rušivým chováním, s výrazně redukovanou nebo výrazně abnormální reakcí na sociální stimulaci okolí. Již vůbec pak u žalobkyně nelze hovořit o podstatném omezení schopnosti pohyblivosti a orientace na úrovni zvláště těžkého funkčního postižení, které by odůvodňovalo přiznání průkazu ZTP/P. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 8. 1. 2024, č. j. MPSV-2024/8030-919, odvolání žalobkyně zamítl, nereagoval však na četné odvolací námítky žalobkyně (které

shrnul na straně 2 a 3 žalobou napadeného rozhodnutí), zejména nezdůvodnil, proč žalobkyně, které byl v roce 2021 přiznán průkaz ZTP, má nyní nárok „pouze“ na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem TP, resp. neuvedl, jak se oproti předchozímu období (při nezměněné právní úpravě) zlepšil zdravotní stav žalobkyně. Žalovaný (resp. PK MPSV) též neoznačil lékařský posudek, na základě, kterého byl žalobkyni přiznáván průkaz ZTP, za posudkový omyl.

3. Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2024, č. j. MPSV-2024/8030-919, podala žalobkyně žalobu, v níž (doslova) zopakovala odvolací námitky, na něž žalovaný nijak v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nereagoval. Zopakovala též, že byla do 30. 4. 2023 držitelkou průkazu ZTP. Vzdor tomu, že se její zdravotní stav nezlepšil (a ani nemohl zlepšit, neboť dle žalobkyně jde v případě pervazivních vývojových poruch o postižení vrozené, celoživotní a neléčitelné), jí byl nyní přiznán „pouze“ průkaz TP, aniž by tato změna byla přesvědčivě zdůvodněna. Dle žalobkyně byl její zdravotní stav posouzen nesprávně, a proto by žalobou napadené rozhodnutí mělo být zrušeno a věc by měla být žalovanému vrácena k dalšímu řízení.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech obsažených v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, a proto není nezbytné tyto závěry reprodukovat. Nadto, jak mnohokrát uvedl Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudky ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 Ads 435/2019–34, bod 10, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 71/2018–31, bod 34, ze dne 31. 10. 2019, č. j. 7 As 303/2019–49, bod 15, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 5 As 74/2015–56, ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 Afs 174/2015–45), *„je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů“ a „správní soud je tak povinen vypořádat se pouze s žalobní argumentací“*. Pokud správní rozhodnutí z určitého důvodu nedosahuje požadované kvality, aby obstálo v soudním přezkumu, nemůže tyto nedostatky zhojit správní orgán ani dodatečným vyjádřením k žalobě či ke kasační stížnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002–25, č. 73/2004 Sb. NSS, či rozsudek téhož soudu ze dne 27. 10. 2003, č. j. 2 A 552/2002–25, popř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 Ads 167/2015–27, bod 49).
5. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí [přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)], a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
6. Dle § 34 odst. 1, 2, 3 a 4 zákona č. 329/2011 Sb. nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením má osoba starší 1 roku s tělesným, smyslovým nebo duševním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, které podstatně omezuje její schopnost pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra. Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se posuzuje podle § 9 odst. 3 (odst. 1). 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 (odst. 2). 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 (odst. 3). Nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP/P“ (průkaz ZTP/P) má osoba se zvlášť těžkým funkčním postižením nebo úplným postižením pohyblivosti nebo orientace s potřebou průvodce, včetně osob s poruchou autistického spektra. 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. Zvlášť těžkým funkčním postižením orientace a úplným postižením orientace se rozumí stav, kdy osoba při dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu není schopna samostatné orientace v exteriéru (odst. 4).

7. Dle § 34b odst. 1, 2, 3, 4 a 5 zákona č. 329/2011 Sb. 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 (odst. 1). Prováděcí právní předpis (vyhláška č. 388/2011 Sb.) stanoví, které zdravotní stavy lze považovat za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace (odst. 2). Při posuzování podstatného omezení schopnosti pohyblivosti a orientace u zdravotního stavu, který není uveden v prováděcím právním předpise, se hodnotí, kterému ze zdravotních stavů v něm uvedených funkční postižení odpovídá nebo je s ním funkčními důsledky srovnatelné (odst. 3). Funkčními schopnostmi se rozumí tělesné, smyslové a duševní schopnosti, znalosti a dovednosti nezbytné pro schopnost pohyblivosti a orientace. Při posuzování se funkční schopnosti fyzické osoby porovnávají se schopnostmi stejně staré fyzické osoby bez znevýhodnění a hodnotí se s využitím běžně dostupných kompenzačních pomůcek (odst. 4). Při hodnocení závažnosti funkčního postižení pohyblivosti a orientace pro účely nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením se vychází z poruchy funkčních schopností s nejvýznamnějším dopadem na schopnost pohyblivosti nebo orientace (odst. 5)
8. Z výše uvedeného je zřejmé, že nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem TP, ZTP či ZTP/P se odvíjí od závažnosti funkčního postižení pohyblivosti nebo orientace. Posouzení míry pohyblivosti a orientace je otázkou odbornou, medicínskou. Rozhodnutí správních orgánů tak závisí především na odborném lékařském posouzení, a proto je rozsah soudního přezkumu v této věci, stejně jako v jiných věcech, kde rozhodnutí správního orgánu závisí převážně na posouzení zdravotního stavu účastníka řízení, limitovaný (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 Ads 46/2017–84).
9. V řízeních o žalobách proti rozhodnutím, která jsou založena na zmíněných lékařských posudcích, správní soudy podrobují posudky testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti

(srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ads 24/2013-34). Aby byl posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý, je třeba, aby se vypořádal se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a musí své závěry náležitě odůvodnit (srov. – mutatis mutandis – rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 158/2012-24, ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 Ads 121/2017-44, či ze dne 4. 4. 2019, č. j. 5 Ads 145/2018-29). Vyplývají-li z jednotlivých podkladů rozporné závěry, posudková komise musí tyto rozpory přesvědčivě vysvětlit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Ads 68/2014-37). Postaví-li posudková komise své hodnocení na rozporných základech, aniž by rozpory odstranila či vysvětlila, je povinností žalovaného žádat doplnění posudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

10. Průkaz osoby se zdravotním postižením lze přiznat i na dobu určitou. Může proto dojít k tomu, že po uplynutí doby platnosti průkazu osoby se zdravotním postižením bude zdravotní stav žadatele znovu posouzen a průkaz žadateli již přiznán nebude. Stát se tak může např. v důsledku zlepšení zdravotního stavu žadatele, v důsledku změny právní úpravy nebo pokud byl zdravotní stav žadatele v minulosti nesprávně zhodnocen (posudkový omyl). V takovém případě však musí PK MPSV v posudku (a následně žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí) vysvětlit, proč žadatel již nesplňuje podmínky stanovené obecně závaznými právními předpisy pro přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením s příslušným označením. Zejména musí popsat, v čem spočívá změna právní úpravy či zlepšení zdravotního stavu žadatele ve srovnání s obdobím, v němž byl držitelem průkazu osoby se zdravotním postižením s příslušným označením, případně musí uvést, že v minulosti byl průkaz osoby se zdravotním postižením s příslušným označením přiznán v důsledku posudkového omylu (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 52 Ad 6/2017 – 83, popř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2019, č. j. 8 Ads 331/2018-37, bod 17). I ze samotného odůvodnění správního rozhodnutí samozřejmě musí být zřejmé, z jakého důvodu je v minulosti přiznaná dávka odnímána či snižována. V rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 4 Ads 14/2009-37, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„rozhoduje-li správní orgán o odnětí určité dávky, musí v odůvodnění svého rozhodnutí jednoznačně vysvětlit, proč příjemce dávky již nesplňuje podmínky, na základě kterých mu byla dávka přiznána“*. Pokud posuzující lékaři, z jejichž posudků při rozhodování správní orgány vycházejí, dospějí k závěru, že v minulosti došlo při posuzování zdravotního stavu žadatele o dávku k posudkovému omylu, musí to v posudcích výslovně uvést a následně, jak vyžaduje soudní praxe (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 9 Ads 51/2014 – 27, bod 21), přesvědčivě zdůvodnit, v čem by tento omyl měl spočívat, resp. z jakých konkrétních důvodů nemohou dřívější posudkové závěry obstát. Pokud se tak nestane, jsou jejich závěry neúplné, resp. nepřezkoumatelné, a správní orgán, který tyto závěry posuzujících lékařů akceptuje, zatíží i své rozhodnutí vadou, pro kterou musí být bez dalšího zrušeno (§ 76 odst. 1 s. ř. s.).
11. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyně byla ke dni podání žádosti držitelem průkazu ZTP s platností do 30. 4. 2023 a novou žádostí chtěla docílit změny data platnosti průkazu ZTP (prodloužení platnosti). Žalovaný jí na základě její žádosti přiznal „pouze“ průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem TP, nezdůvodnil však (resp. tak neučinila PK MPSV ve svém posudku a žalovaný tuto vadu posudku neodstranil), jak se při nezměněné právní úpravě zlepšil zdravotní stav žalobkyně ve srovnání s rokem 2021, kdy bylo naposledy ve věci rozhodováno (žalovaný ani neuváděl, že by v minulosti byl zdravotní stav

žalobkyně nesprávně posouzen, pouze na straně 8 rozhodnutí konstatoval, že nedošlo k posudkově významnému zhoršení zdravotního stavu žalobkyně). Žalovaný tak zatížil řízení vadou (viz argumentaci sub 10), pro kterou musel soud jeho rozhodnutí bez jednání (§ 76 odst. 1 s. ř. s.) zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (výrok I; § 78 odst. 1 s. ř. s.), v jehož průběhu žalovaný soudem identifikovanou vadu odstraní a výrok svého rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodní, což znamená, že – mimo jiné – řádně vypořádá všechny základní námitky žalobkyně. Ve sféře veřejné správy totiž platí, že funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí. Je proto nutné, aby se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Nevypořádá-li se správní orgán s některou se základních námitek účastníka správního řízení, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí (srov. – mutatis mutandis - např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008–109). Současně platí, že nedostatek odůvodnění nelze nahradit podrobnou argumentací uvedenou ve vyjádření k žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, publikovaný pod č. 73/2004 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), neboť argumenty uvedené ve vyjádření k žalobě měly zaznít v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, a proto na takové dodatečné odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nemůže být brán zřetel (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, či rozsudek téhož soudu ze dne 27. 6. 2011, č. j. 4 As 21/2011 - 60).

12. O náhradě nákladů řízení rozhodl (výrok II) soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. a procesně neúspěšnému žalovanému uložil povinnost nahradit procesně úspěšné žalobkyni náklady řízení tvořené

- a) odměnou advokáta za 2 úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé – žaloba] dle § 7 bodu 3. ve spojení s § 9 odst. 2 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 2 000 Kč (2 x 1 000 Kč),
- b) paušální náhradou hotových výdajů advokáta (dle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.) spojených se 2 úkony právní služby (2 x 300 Kč),
- c) daní z přidané hodnoty (21 %) ve výši 546 Kč, neboť advokát žalobkyně je plátcem této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Celkem 3.146 Kč.

13. Platební místo („k rukám zástupce žalobkyně“) bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti uložené výrokem II pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližze 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.

V Pardubicích dne 25. září 2024

Aleš Korejtko, v. r.
samosoudce