



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **RNDr. Š. K.**, zast. Mgr. Miroslavem Krutinou, advokátem se sídlem Vyšehradská 423/27, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2022, čj. MPSV-2022/167339-911, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2024, čj. 2 Ad 29/2022-54,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2024, čj. 2 Ad 29/2022-54, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda je napadený rozsudek Městského soudu v Praze přezkoumatelný.

[2] Stěžovatel požádal 10. 11. 2021 o přiznání nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením. Úřad práce České republiky – pobočka pro hl. m. Prahu (dále „správní orgán I. stupně“) mu rozhodnutím ze dne 11. 5. 2022, čj. 630475/22/AB, přiznal nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ ode dne 1. 11. 2021 trvale. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, neboť má za to, že má nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením se symbolem „ZTP“. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Stěžovatel podle správních orgánů trpí dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem. Jde o středně těžké funkční postižení pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 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“), přičemž zdravotní stav stěžovatele odpovídá zdravotnímu stavu uvedenému v odst. 1 písm. d) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále jen „vyhláška č. 388/2011 Sb.“). Konkrétně stěžovatel trpí středně těžkým omezením funkce dvou končetin.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel u městského soudu žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[5] Městský soud uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného závisí na posouzení zdravotního stavu stěžovatele. Stěžejním důkazem tak je posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Praze (dále „posudková komise“) ze dne 16. 8. 2022. Ta se zabývala hodnocením lékařských zpráv doložených stěžovatelem. Tyto zprávy jsou totiž zmíněny v posudku posudkového lékaře Pražské správy sociálního zabezpečení – lékařské posudkové služby pro Prahu 22 (dále „PSSZ – LPS“) ze dne 21. 3. 2022, přičemž podkladem pro vypracování posudku posudkové komise byl právě posudkový spis PSSZ – LPS. Jde-li o ambulantní nález MUDr. D. K., ze dne 2. 9. 2022, žalovaný se 6. 9. 2022 obrátil na předsedu posudkové komise s dotazem, zda nález může mít vliv na posudkový závěr. Ten uvedl, že vliv nemá. V posudku jsou všechny diagnózy stěžovatele náležitě hodnoceny a je odůvodněno, proč je osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace. Posudek proto obstál v testu úplnosti, objektivnosti, přesvědčivosti i správnosti. Žalovaný rozhodl na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků

[6] **Stěžovatel** namítá, že posudková komise nevzala v potaz jím doložené lékařské zprávy dokládající zhoršení zdravotního stavu. Netrpí pouze postižením dolních končetin, nýbrž i pánve a trupu, a má celkovou poruchu senzoriky. Kromě toho má postižené dýchací svaly, střeva, močový měchýř a svěrače. Má obtíže se stabilizačním systémem páteře a trpí neurologickými potížemi, křečemi, neovladatelnými pohyby doprovázenými silnými bolestmi a ztuhlostí trupu. Komplikací pro něj dále představuje kožní lymfom, který sice vymizel, ale může se vrátit. Rovněž se zhoršil stav jeho levého kolene, u kterého byly nalezeny vícečetné léze a degenerativní změny. Tyto problémy mu takřka znemožnily chodit a většinu rehabilitačních činností. Tím dochází ke zhoršování paraparézy a spasticity. S těmito skutečnostmi se posudková komise nevypořádala, přestože některé z lékařských zpráv výslovně doporučují přiznání průkazu ZTP. Rozhodnutí žalovaného tak bylo vydáno v rozporu se skutečnostmi, které vyplývají ze správního spisu.

[7] Posudková komise se musí vypořádat se všemi relevantními podklady a hodnocení zdravotního stavu přezkoumatelně odůvodnit (rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2019, čj. 8 Ads 331/2018-37, a ze dne 8. 12. 2021, čj. 4 Ads 184/2021-30). Ta však nevysvětlila, z jakého důvodu se v případě stěžovatele nejedná o zdravotní stav, který lze považovat

pokračování

za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace podle odst. 2 písm. n) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb. Existence mimovolných pohybů, záškubů, křečí a zhoršené koordinace a stability včetně častých pádů byla doložena lékařskými zprávami. Posudková komise nevysvětlila, co míní tzv. vertebrogenními obtížemi. Ty posuzuje izolovaně, přestože jde o jeden z mnoha důsledků primárního poškození míchy. Nevysvětlila ani význam tvrzení „*exacerbace takového rázu, aby byl zvolen další intenzivní postup*“. V doložené zdravotní dokumentaci je uvedena nepříznivá až toxická reakce na Vesicare (resp. Baclofen). To jsou příklady onoho intenzivnějšího postupu vedoucím k vertebrogenním obtížím. Ty však posudek postrádá. V případě analgetické terapie by intenzivnější postup znamenal tlumení např. opiáty. To by vedlo k totální ztrátě pohyblivosti. Jde tak o významné spastické paraparézy, přestože jsou v posudku bez odůvodnění definovány pouze jako lehká reziduální paréza. Posudek tak není dostatečně odůvodněn, přičemž posudková komise přesvědčivě nevysvětlila rozpory vyplývající z jednotlivých podkladů.

[8] Posudek posudkové komise neobstojí v testu úplnosti, objektivnosti, přesvědčivosti a správnosti pouze na základě toho, že posudek posudkového lékaře PSSZ – LPS lékařské zprávy zmínil. Městský soud měl přezkoumat úvahy, z nichž posudková komise dospěla k závěru o zdravotním stavu stěžovatele. Ten však stejně jako posudková komise blíže nerozvedl důvody, pro které je možné považovat posudek za dostatečně přesvědčivý a úplný. Městský soud se tak nezabýval tím, zda posudková komise zdůvodnila, proč zohlednila pouze závěry vyplývající z některých lékařských zpráv. Napadený rozsudek je proto nezákonný a nepřezkoumatelný.

[9] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že posudková komise dostatečně vysvětlila, proč se u stěžovatele nejedná o těžké funkční postižení ani o zvláště těžké funkční postižení pohyblivosti nebo orientace, a hodnotila onkologické postižení z hlediska funkčního dopadu na jeho pohyblivost a orientaci. Stěžovateli není diagnostikováno psychické ani mentální postižení. Pokud má více postižení spadajících do středně těžkého postižení, nelze jednotlivé kategorie postižení sčítat. Jejich funkční dopad na pohyblivost nebo orientaci se hodnotí ve vzájemných souvislostech. Lékařské zprávy doložené stěžovatelem byly náležitě zohledněny. Zhoršení pohyblivosti nedosahovalo tíže, která by byla posudkově významná. Ani porucha senzorických funkcí neměla vliv na hodnocení pohyblivosti. Posudková komise se zabývala i postižením pánve a trupu. Zhoršení sebeobsluhy není posudkově významné, pokud se nedotýká oblasti pohyblivosti nebo orientace. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] **Stěžovatel** v replice uvedl, že žalovaný účelově kategorizuje jeho zdravotní postižení jako více méně závažných postižení. Hlavním zdravotním postižením je vážné narušení míchy na úrovni Th4 po resekci tumoru. To má řadu projevů. Jde však o vícečetné projevy jednoho těžkého postižení. Stěžovatel má oslabenou část těla od Th4 níže. Dopady nedostatku cití na koordinaci pohybů a záchvaty paralyzující bolesti a neovladatelných mimovolných pohybů dolních končetin nejsou zohledněny. Ve zprávě neurologa ze dne 2. 9. 2022 jsou výslovně uvedeny vícečetné poruchy hybnosti, které jsou v přímém rozporu s argumentací žalovaného a které nebyly vztahy v úvahu. Stěžovatel trpí těžkou spastickou parézou spodních dvou třetin těla. Neschopnost zadržet moč na delší dobu než půl hodiny spolu s poruchou střev ho výrazně omezují v pohyblivosti a v běžném fungování. Průkaz

ZTP by mu výrazně usnadnil parkování u úřadů a lékařů a přístup na veřejné toalety. Každé další oslabení těla může mít za následek ztrátu jeho pohyblivosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

III.1 Přijatelnost kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[13] Kasační stížnost je přijatelná. Napadený rozsudek je totiž nepřezkoumatelný v části zabývající se úplností a přesvědčivostí posudku posudkové komise (viz část III.2 tohoto rozsudku). Tím se městský soud dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

III.2 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[14] Stěžovatel namítá, že posudek posudkové komise neobstojí pouze na základě toho, že posudek posudkového lékaře PSSZ – LPS lékařské zprávy zmínil. Městský soud měl přezkoumat úvahy, z nichž posudková komise dospěla k závěru o zdravotním stavu stěžovatele. Ten však stejně jako posudková komise blíže nerozvedl důvody, pro které je možné považovat posudek za dostatečně přesvědčivý a úplný. Městský soud se tak nezabýval tím, zda posudková komise zdůvodnila, proč zohlednila pouze závěry vyplývající z některých lékařských zpráv.

[15] Stěžovatel tak namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud se proto zabýval nejdříve tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[16] Podle § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek platí, že *nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ (průkaz TP) má osoba se středně těžkým*

pokračování

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.

[17] Podle § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek platí, že 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.

[18] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda měl být stěžovateli přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením ZTP podle § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek namísto průkazu TP podle § 34 odst. 2 téhož zákona. Tato otázka závisí na posouzení zdravotního stavu stěžovatele. Stěžejními důkazy jsou proto lékařské posudky o zdravotním stavu. Jejich přezkum ze strany správních soudů je však omezený, neboť ty nemají k posouzení jejich správnosti potřebné odborné znalosti. Krajský soud proto v řízení o žalobě proti rozhodnutí, které je na lékařském posudku založeno, podrobuje posudek pouze testu jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti. Aby byl posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý, je třeba, aby se posudková komise vypořádala se všemi relevantními podklady a přezkoumatelnou úvahou z nich vyvodila závěry podstatné pro posouzení zdravotního stavu dané osoby (bod 13 rozsudku sp. zn. 8 Ads 331/2018 a bod 22 rozsudku sp. zn. 4 Ads 184/2021). Krajský soud tak musí s ohledem na obsah žalobních námitek konkrétně a přezkoumatelně odůvodnit, proč má za to, že posudek tyto požadavky splňuje nebo nesplňuje. Tomu však městský soud v nyní projednávané věci nedostál.

[19] Stěžovatel v žalobě namítl, že se posudková komise nezabývala lékařskými zprávami doloženými k odvolání. Ty mají prokazovat, že se zhoršila jeho pohyblivost, sebeobsluha a psychický stav. Postiženy nemá pouze dolní končetiny, nýbrž i pánev a trup. Zároveň má poruchu senzoriky. Postiženy jsou i dýchací svaly, střeva, močový měchýř a svěrače. Má obtíže se stabilizačním systémem páteře a trpí neurologickými potížemi, křečemi, neovladatelnými pohyby doprovázenými silnými bolestmi a ztuhlostí trupu. Komplikací pro něj dále představuje kožní lymfom, který sice vymizel, ale může se vrátit. Rovněž se zhoršil stav jeho levého kolene, u kterého byly nalezeny vícečetné léze a degenerativní změny. Tyto problémy mu takřka znemožnily chodit a většinu rehabilitačních činností. Tím dochází ke zhoršování paraparézy a spasticity. S těmito skutečnostmi popsanými v odvolání se však podle stěžovatele posudková komise nevypořádala, přestože byly doloženy lékařskými zprávami. Posudek podle něj proto nesplňuje podmínku objektivitu a přesvědčivosti.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že městský soud dostatečně neodůvodnil, proč posudek splňuje požadavek jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti (bod [18] výše). Městský soud v bodě 16 napadeného rozsudku zrekapituloval obsah posudku posudkové komise. V bodě 17 se zaměřil pouze na to, zda lékařské zprávy doložené stěžovatelem k odvolání byly formálně podkladem pro vypracování posudku posudkovou komisí a zda ambulantní zpráva vypracovaná až po vydání posudku mohla mít na něj nějaký vliv. Poté zcela obecně uvedl, že posudková komise hodnotila diagnózy stěžovatele a že odůvodnila, proč je osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace (blíže viz rekapitulaci v bodě [5] výše). Úvahy městského soudu však dostatečně nereagují na podstatu žalobní argumentace stěžovatele. Ten poukázal na to, že se jeho zdravotní stav zhoršil, přičemž popsal konkrétní zdravotní problémy, kterými trpí, které mají odůvodňovat přiznání nároku na průkaz ZTP a které mají vyplývat z jím doložených lékařských zpráv. Těmito zdravotními problémy se podle stěžovatele posudková komise nezabývala, přestože je tvrdil v odvolání (bod [19] výše).

[21] Podstata žalobní argumentace tak mířila na to, zda posudková komise dostatečně zohlednila stěžovatelem tvrzené a dokládané zhoršení zdravotního stavu zejména s ohledem na konkrétní zdravotní problémy, kterými trpí. Tím se však městský soud vůbec nezabýval. Nijak nehodnotil, zda a jakým způsobem se posudková komise s tvrzeným zhoršením zdravotního stavu vypořádala. Pouhá rekapitulace obsahu posudku nepředstavuje dostatečnou reakci na žalobní argumentaci, jestliže stěžovatel popsal konkrétní zdravotní problémy, které mají přiznání průkazu ZTP odůvodňovat. Městský soud se měl proto správně zabývat tím, zda posudková komise zohlednila jednotlivé příčiny zhoršení zdravotního stavu, a tedy i stěžovatelem doložené lékařské zprávy, a zda zejména z pohledu odvolacích námitek řádně odůvodnila, proč má stěžovatel nárok pouze na průkaz TP. Jelikož tak městský soud neučinil, zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Je proto namístě jej zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se proto nyní nemohl pro předčasnost věcně zabývat tím, zda posudek požadavek jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti splňuje. Je na městském soudu, aby se touto otázkou zabýval přezkoumatelným způsobem jako první, pakliže takováto vada byla namítána již v žalobě.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Zrušil proto napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku zejména v bodě [21] výše (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. listopadu 2024

pokračování

8 Ads 72/2024-40

Petr Mikeš
předseda senátu