



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudkyní JUDr. Petrou Venclovou, Ph.D., ve věci

žalobkyně: V. M.

proti

žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí, IČ 00551023
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2024, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 14. 8. 2024, č. j. X, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně dne 22. 5. 2023 požádala u Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích (dále jen „Úřad práce“) o příspěvek na zvláštní pomůcku (motorové vozidlo) ve smyslu § 9 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (dále též „zákon č. 329/2011 Sb.“).

2. Úřad práce rozhodnutím ze dne 27. 7. 2023, č. j. X žádost žalobkyně zamítl. Podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí byl posudek o zdravotním stavu žalobkyně ze dne 21. 6. 2023 zpracovaný Okresní správou sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“), dle kterého nemá žalobkyně těžkou vadu pohybového nebo mentálního systému uvedené v bodu 1. písm. a), b), d) až i), l), m) části I přílohy zákona č. 329/2011 Sb., nejde ani o mentální postižení uvedené v bodě 5, písm. b) části I téže přílohy či o autistické poruchy uvedené v bodu 5. písm. c) části I téže přílohy.
3. Proti rozhodnutí Úřadu práce podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 9. 2023, č. j. X napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu práce k novému projednání s odůvodněním, že rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečných podkladů, neboť posudek OSSZ nelze považovat za jednoznačný, úplný a přesvědčivý.
4. Rozhodnutím Úřadu práce ze dne 26. 2. 2024, č. j. X byla žádost žalobkyně opětovně zamítnuta s odůvodněním, že OSSZ v doplněném posudku o zdravotním stavu žalobkyně ze dne 12. 2. 2024 setrval na svém původním posudkovém závěru, tedy žalobkyně nemá těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí, těžkou nebo hlubokou mentální retardaci nebo autistickou poruchu s těžkým funkčním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.
5. Proti rozhodnutí Úřadu práce si žalobkyně podala odvolání. V odvolacím řízení žalovaný zadal Posudkové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, pracoviště v Hradci Králové (dále též „PK MPSV“) o posouzení zdravotního stavu žalobkyně. Při jednání PK MPSV byla žalobkyně přešetřena odborným lékařem z oboru neurologie. V posudku se PK MPSV ztotožnila s posudkovým závěrem lékaře OSSZ Pardubice s tím, že u žalobkyně nejde o těžkou vadu nosného (pohybového) ústrojí uvedenou v bodu 1. písm. a), b), d) až i), l), m) části I. přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., nejde ani o těžké mentální postižení uvedené v písm. b) bodu 5 části I téže přílohy, ani o poruchu autistického spektra uvedenou v bodu 5. písm. c) bodě části I téže přílohy. Žalobkyně opakovaně namítala, že v roce 2015 bylo vyhověno její žádosti o příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo, a to na základě stejného zdravotního stavu a stejného zákona, když v rámci tehdejšího posudkového zhodnocení bylo uzavřeno, že u žalobkyně se jedná o funkční ztrátu obou dolních končetin na podkladě úplné obrny (plegie) nebo těžkého ochrnutí. K této námitce se PK MPSV vyjádřila tak, že se u žalobkyně o funkční ztrátu obou dolních končetin nejedná, neboť dle Instrukce náměstkyně sekce sociálně pojistných systémů č. 2/2016 (dále též „Instrukce“) je *při funkční ztrátě dolních končetin chůze i s vydatnou oporou prakticky nemožná*. Žalovaný vyhodnotil posudek PK MPSV jako úplný a přesvědčivý, proto odvolání žalobkyně zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí Úřadu práce potvrdil.
6. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou podanou podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobkyně považuje rozhodnutí žalovaného za nesprávné. Uvedla, že od narození má dětskou mozkovou obrnu s kvadruspastickou formou s těžkou poruchou lokomoce, již od dětství jí byl státní příspěvek na zvláštní pomůcku přiznáván, v roce 2015 jí byl příspěvek přiznán na základě stejného zákona. Její zdravotní stav je neměnný či spíše se dle budoucí prognózy specialistů se zhorší. Navrhuje tedy zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení správnímu orgánu k novému rozhodnutí.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech obsažených v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný vnímá posudek PK MPSV jako stěžejní důkazní

prostředek, který považuje za úplný, neboť se PK MPSV vypořádala se všemi rozhodnými skutečnostmi, zároveň jej považuje za přesvědčivý, protože PK MPSV řádně zdůvodnila posudkové závěry, které přesně formulovala. Žalobou napadené rozhodnutí je dle žalovaného v souladu s právními předpisy, a proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

8. Krajský soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle právního a skutkového stavu k datu vydání napadeného rozhodnutí podle ust. § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
9. Podle § 9 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., *nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla nebo speciálního zádržního systému má osoba, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí, autistickou poruchu s těžkým funkčním postižením anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardaci charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a její zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku.*
10. Podle § 9 odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb., *se za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav pro účely tohoto zákona považuje nepříznivý zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než 1 rok.*
11. Podle § 9 odst. 4 zákona č. 329/2011 Sb., *zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku a zdravotní stavy vylučující jeho přiznání jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu.*
12. Podle § 9 odst. 11 zákona č. 329/2011 Sb., *příspěvek na zvláštní pomůcku, který je poskytován na pořízení motorového vozidla, se opětovně poskytne při splnění podmínek uvedených v odstavcích 2, 5 a 6 nejdříve po uplynutí 84 kalendářních měsíců po sobě jdoucích, počínaje od kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém nabylo právní moci předchozí rozhodnutí o tomto příspěvku; to neplatí, jestliže osoba tento příspěvek nebo jeho poměrnou část vrátila, popřípadě jí jeho vrácení bylo prominuto.*
13. Podle bodu 5. části I. přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., *se za zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku na pořízení motorového vozidla nebo speciálního zádržního systému, považují:*
 - a) *zdravotní postižení uvedená v bodě 1 písm. a), b), d) až i), l) a m),*
 - b) *těžká nebo hluboká mentální retardace a stavy na rozhraní těžké mentální retardace,*
 - c) *autistické poruchy s těžkým funkčním postižením, s opakovanými závažnými a objektivně prokázanými projevy autoagrese nebo heteroagrese přetrvávajícími i přes zavedenou léčbu.*
14. Z citované právní úpravy vyplývá, že pro přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku – motorového vozidla je třeba, aby žadatel měl těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí a tato vada byla uvedena pod písm. a), b), d) až i), l), m) přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., přičemž tento výčet je taxativní (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 4 Ads 51/2016-29). Vzhledem k tomu, že žalovaný nemá potřebné odborné znalosti pro posouzení povahy zdravotního postižení žalobkyně, byl pro žalovaného stěžejním důkazem posudek PK MPSV. Právě z tohoto důvodu je třeba na posudek klást zvýšené požadavky zejména z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti. Nejvyšší správní soud tak např. v rozsudku ze dne 14. 9. 2022, č. j. 10 Ads 360/2020–63, vyslovil: „*Požadavek úplnosti a přesvědčivosti kladený na tyto posudky spočívá pak v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a aby své posudkové závěry náležitě odůvodnila.*“

15. Krajský soud podrobil přezkumu posudek PK MPSV a dospěl k závěru, že nesplňuje požadavky na jeho jednoznačnost, úplnost a přesvědčivost.
16. Soud má za to, že se posudek PK MPSV, a tudíž ani napadené rozhodnutí žalované, nedostatečně vypořádalo s námitkou žalobkyně, že u ní za nezměněného zdravotního stavu za použití totožné právní úpravy nebyl příspěvek přiznán, ačkoli jí byl dříve přiznán opakovaně. PK MPSV a shodně i žalovaný k námitce žalobkyně pouze uvedli: „*U posuzované se o uvedenou funkční ztrátu obou dolních končetin nejedná, jelikož při funkční ztrátě dolních končetin je chůze i s vydatnou oporou prakticky nemožná (viz Instrukce náměstkyně sekce sociálně pojistných systémů č. 2/2016).*“
17. K funkční ztrátě obou dolních končetin na podkladě úplné obrny (plegie) nebo těžkého ochrnutí (těžká paréza) Instrukce v čl. 7 uvádí: *Jde o paraplegii nebo těžkou paraparézu dolních končetin. Plegie znamená, že není motorická ani senzorická funkce v celém rozsahu končetiny, svalová síla je 0, tento funkční nález musí být prokázán na obou dolních končetinách. Při těžké paréze není možný pohyb proti gravitaci, svalová síla dosahuje stupně 1–2 v celém rozsahu obou končetin, opěrná funkce obou dolních končetin je těžce narušena u spastické formy, u chabé chybí, chůze i s vydatnou oporou prakticky nemožná.*
18. Z jazykového výkladu Instrukce vyplývá, že nemožnost chůze se vztahuje pouze k těžké paréze, nikoli k plegii. Z posudku PK MPSV však jednoznačně nevyplývá, zda se u žalobkyně jedná o plegii nebo těžkou parézu, v posudku není uvedeno, zda je či není zachována motorická a senzorická funkce končetin, jakého stupně dosahuje svalová síla na jednotlivých končetinách, zda je či není narušena opěrná funkce končetin, případně v jakém rozsahu. Krajský soud v této souvislosti poukazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 2 Ads 17/2017–15, ve kterém se uvádí: „*Ten, kdo zdravotní stav posuzuje, si musí být vědom, že jeho role je především zprostředkující – má odborné informace srozumitelně a pokud možno komplexně vysvětlit „inteligentnímu laikovi“ tak, aby tento na jejich základě mohl o věci posuzovaného správně rozhodnout. Je proto v první řadě třeba vyvarovat se zkratkovitým formulacím v lékařském žargonu a užívání latinských nebo jiných odborných lékařských pojmů mimo lékařské prostředí zpravidla neužívaných, a tedy nikoli obecně známých.*“
19. Dále je třeba vytknout, že PK MPSV ve svém posudku vůbec neodůvodnila svůj závěr, že se u žalobkyně nejedná o zdravotní postižení uvedené v části I bodu 1. písm. g) přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb. (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). Soud má za to, že pokud PK MPSV učiní zjištění, že má žalobkyně těžkou poruchu chůze právě v důsledku postižení obou dolních končetin, avšak je učiněn závěr, že se nejedná o těžké postižení uvedené v bodu 1. písm. b) části I. přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., měla by se PK MPSV zabývat případným postižením ostatních funkčních celků a jejich vlivem na pohyblivost žalobkyně. Na základě těchto zjištění by pak měla dostatečně odůvodnit svůj závěr, zda se u žalobkyně jedná, či nejedná o postižení uvedené v bodu 1. písm. g) části I. přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb.
20. Soud zejména považuje posudek PK MPSV za vnitřně rozporný, když na jednu stranu se v posudku uvádí (zdůrazněno sudem), že žalobkyně je schopna nadzvednout pravou dolní končetinu krátce nad podložku, vlevo pohyb proti gravitaci nezvládne, na druhou stranu žalobkyně je schopna chůze i bez opěrných pomůcek, ale pouze v dosahu několika metrů

v bezbariérovém prostředí, na kratší vzdálenosti je schopna přecházet s přidržováním se druhé osoby nebo nábytku, na delší vzdálenosti používán invalidní vozík. Vzhledem k tomu, že Instrukce jako interní výkladové vodítko, ale ani jiný právní předpis, nedefinují pojem „chůze“, je třeba vyjít z obecné definice, kdy chůze je lokomoční pohyb využívající dolní končetiny, chůze se skládá z jednotlivých kroků, kdy se pravidelně střídá jedna noha za druhou. Pokud je však zjištěno, že žalobkyně vůbec nezvedne levou dolní končetinu proti gravitaci, má soud za to, že nemůže touto nohou učinit krok. V takovém případě se u žalobkyně nemůže jednat o chůzi, ale o neplnohodnotný alternativní způsob pohybu. I tyto skutečnosti by měla PK MPSV v posudku vysvětlit a své závěry na uvedená skutková zjištění navazující náležitě odůvodnit.

21. S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že posudek PK MPSV, jakožto stěžejní podklad pro rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na zvláštní pomůcku – motorového vozidla, není úplný a přesvědčivý, a to ani ve vztahu ke zdravotnímu postižení uvedenému v části I bodě 1 písm. b), ani ke zdravotnímu postižení uvedenému v části I bodě 1 písm. g) přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb. Žalovaný tak pochybil, když z něho vycházel jako ze stěžejního důkazu, v důsledku čehož se jeho rozhodnutí stalo nepřezkoumatelné. Proto krajský soud dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání žalované rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovaný vázán právním názorem krajského soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku.
22. V dalším řízení žalovaný odstraní nedostatky ve zjištěném skutkovém stavu věci týkající se zdravotního stavu žalobkyně, jak bylo vytknuto výše, a to nejen ve vztahu ke zdravotnímu postižení uvedenému v části I bodě 1 písm. b), ale též ke zdravotnímu postižení uvedenému pod písm. g) přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., zároveň dostatečně odůvodní své závěry pro přiznání či nepřiznání příspěvku. Soud připomíná, že shora citovaná Instrukce je vnitřním předpisem a její obsah, má-li soud akceptovat jeho aplikaci žalovaným (resp. PK MPSV), pak musí být v souladu se zákonem a s prováděcími právními předpisy. Jedná se o interní akt (interní metodický či výkladový pokyn), který nemůže obsahovat ze své podstaty právní normy, které by mohly být ve vztahu *lex specialis* vůči právním normám obsaženým v zákoně či v prováděcích právních předpisech. Proto Instrukce obsahující výklad právní normy není závazná ani pro soudní přezkum zákonnosti žalovaného rozhodnutí. K judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se stability správní praxe a s ní související otázky interních normativních aktů lze odkázat na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS; ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86, ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS; či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Soudy nejsou přitom oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat.
23. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle zásady úspěchu ve věci podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Protože žalovaný nebyl ve věci úspěšný a žalobkyni náklady řízení nevznikly, rozhodl soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Pardubice 22. ledna 2025

JUDr. Petra Venclová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně