



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Mgr. M. M.**, zastoupená JUDr. Ing. Jaroslavem Hostinským, advokátem se sídlem Vinohradská 2134/126, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 31. 7. 2024, č. j. 36 Ad 7/2024-28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 31. 7. 2024, č. j. 36 Ad 7/2024-28, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 12. 1. 2024, č. j. MPSV-2024/17397-919, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 146 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ing. Jaroslava Hostinského, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 31. 7. 2024, č. j. 36 Ad 7/2024-28, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2024, č. j. MPSV-2024/17397-919, sp. zn. SZ/MPSV-2022/138623-919 (dále též „rozhodnutí

žalovaného z roku 2024“), ve věci žádosti žalobkyně o přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně podala dne 22. 3. 2023 žádost o přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Pardubicích, kontaktní pracoviště Králíky, za účelem posouzení zdravotního stavu žalobkyně požádal v souladu s § 35 odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením“), Okresní správu sociálního zabezpečení Ústí nad Orlicí o zpracování zdravotního posudku. Lékařka okresní správy sociálního zabezpečení posudek o zdravotním stavu vyhotovila dne 21. 6. 2022. Dle posudkového závěru byla žalobkyně shledána osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Mělo jít o zdravotní stav, který nebyl uveden v příloze č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 388/2011 Sb.“), ale svým funkčním postižením odpovídal nebo byl svými funkčními důsledky srovnatelný se zdravotním stavem uvedeným v bodě 1 písm. i) přílohy č. 4 této vyhlášky. Tento zdravotní stav byl způsoben zejména komplikacemi souvisejícími s epiteloidním maligním mezoteliomem pleury (zhoubným nádorem z buněk pohrudnice), který byl žalobkyni diagnostikován v roce 2019. Na základě tohoto posudku vydal úřad práce rozhodnutí ze dne 13. 7. 2022, č. j. 155332/22/UO, sp. zn. 3365-22-UO, kterým žalobkyni přiznal nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ od 1. 6. 2022 do 31. 5. 2024.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí úřadu práce odvolání. V odvolání brojila mimo jiné proti tomu, že okresní správa sociálního zabezpečení dospěla v posudku o jejím zdravotním stavu ze dne 21. 6. 2022 na základě totožných posudkových zjištění k jiným posudkovým závěrům než v posudku o zdravotním stavu ze dne 17. 6. 2021. Zatímco dle posudku o zdravotním stavu ze dne 17. 6. 2021 měla žalobkyně v souladu s bodem 2 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. nárok na průkaz ZTP dle § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, dle posudku o zdravotním stavu ze dne 21. 6. 2022 měla nárok pouze na průkaz TP dle § 34 odst. 2 téhož zákona ve spojení s bodem 1 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. Žalovaný před rozhodnutím o tomto odvolání požádal o posouzení zdravotního stavu posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí v Hradci Králové. Posudková komise vyhotovila posudek dne 23. 9. 2022 a dospěla ke stejnému posudkovému závěru jako okresní správa sociálního zabezpečení. Na základě posudku posudkové komise vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 13. 10. 2022, č. j. MPSV-2022/184400-919, sp. zn. SZ/MPSV-2022/138623-919, kterým zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí úřadu práce.

[4] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích, které krajský soud rozsudkem ze dne 3. 5. 2023, č. j. 52 Ad 22/2022-30 (dále též „rozsudek krajského soudu z roku 2023“), vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud totiž shledal, že „posudek PK MPSV, posudek ze dne 21. 6. 2022 a posudek ze dne 17. 6. 2021 jsou založeny na týchž podstatných skutkových zjištěních, avšak oproti předchozímu řízení, které vyústilo v udělení

pokračování

průkazu ZTP žalobkyni, byl nyní žalobkyni udělen pouze průkaz TP. Pro to, aby správní orgán mohl dospět k závěru, že neuzná původně uznanou mimořádnou výhodu zdravotně těžce postižené osobě, musí dojít ke zlepšení zdravotního stavu dané osoby, případně musí být důvodně konstatováno, že předchozí posudek byl nadhodnocený. Posudek ze dne 21. 6. 2022, posudek PK MPSV ani rozhodnutí žalovaného neobsahují přezkoumatelné závěry o zlepšení (změně) zdravotního stavu žalobkyně oproti předchozímu řízení. Tyto závěry by přitom musely být prokázány objektivizovaným zdravotním stavem žalobkyně, tedy především lékařskými nálezy. Žalovaný dle odůvodnění napadeného rozhodnutí ani nedospěl k důkazně podloženému závěru, že u žalobkyně v předchozím řízení došlo k nadhodnocení jejího zdravotního stavu. V posudku PK MPSV ani v napadeném rozhodnutí zároveň není vypořádána stěžejní odvolací námitka žalobkyně, související s nyní uvedeným.“. Z těchto důvodů krajský soud závazal žalovaného, aby doplnil do spisu „řádně zpracovaný či doplněný posudek PK MPSV, který řádně zohlední posudkový spis Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Orlicí, spis odvolacího orgánu a bude se zabývat tím, zda a na základě jakých skutečností a podkladů je třeba se odchýlit od závěru posudku ze dne 17. 6. 2021“. Teprve poté byl dle závazného právního názoru krajského soudu žalovaný oprávněn vydat ve věci nové rozhodnutí.

[5] V návaznosti na rozsudek krajského soudu z roku 2023 si žalovaný vyžádal od posudkové komise MPSV v Hradci Králové (v jiném složení) nový posudek, který byl vyhotoven dne 9. 11. 2023 (dále též „posudek z roku 2023“). V tomto posudku posudková komise dospěla k závěru, že žalobkyně je osobou se středně těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, včetně osob s poruchou autistického spektra ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a že jde o zdravotní stav uvedený v bodě 1 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. Stav žalobkyně byl vyhodnocen jako trvalý, nebyla předpokládána možnost zlepšení v čase. Posudková komise v posudku uvedla, že po prostudování podkladů, včetně vyžádané zdravotní dokumentace od ošetřujícího lékaře, a na základě výsledku pohovoru a pozorování při jednání posudkové komise, kterého se žalobkyně účastnila, komise dospěla k obdobnému závěru jako lékařka okresní správy sociálního zabezpečení. V posudku z roku 2023 je uvedeno, že žalobkyně chodila bez opory, po rovině byla schopna ujít v podstatě neomezenou vzdálenost, dušná byla pouze při chůzi do kopce. Neměla postižení dolních ani horních končetin. Pociťovala trvalou únavu. Tento stav dle posudkové komise odpovídal kritériím bodu 1 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. V roce 2021, kdy byl zdravotní stav žalobkyně posouzen v posudku o zdravotním stavu ze dne 17. 6. 2021, byl žalobkyni přiznán průkaz ZTP dle § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením ve spojení s bodem 2 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. na dobu 1 roku z toho důvodu, že byla krátce po ukončení léčby, po opakovaných punkcích hrudníku, po opakovaných bronchopneumoniích, subjektivně pociťovala dušnost i při minimální zátěži a bylo nutné, aby podstupovala léčbu kyslíkem. V době relevantní pro posudek z roku 2023 však již byl dle posudkové komise stav žalobkyně jiný, neboť byla dušná až při větší námaze a nepotřebovala již léčbu kyslíkem.

[6] V návaznosti na posudek z roku 2023 vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 12. 1. 2024, č. j. MPSV-2024/17397-919, sp. zn. SZ/MPSV-2022/138623-919, kterým rozhodnutí úřadu práce změnil tak, že žalobkyni přiznal nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ od 1. 6. 2022 trvale. Žalobkyně podala ke Krajskému soudu v Hradci Králové - pobočce v Pardubicích žalobu i proti tomuto rozhodnutí žalovaného,

kterou krajský soud shora uvedeným rozsudkem ze dne 31. 7. 2024, č. j. 36 Ad 7/2024-28, zamítl.

[7] Krajský soud uvedl, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není úlohou správních soudů posuzovat obsahovou správnost závěrů posudkové komise. Soudy mají při přezkumu ve správním soudnictví pouze ověřit, zda posudková komise měla k dispozici dostatek podkladů pro své závěry, zda bylo její posouzení komplexní, řádně odůvodněné a vypořádává se s námitkami. Krajský soud dospěl k závěru, že v posudku z roku 2023, z něhož vycházel žalovaný v rozhodnutí z roku 2024, byly dostatečně vypořádány nejen námitky odvolací, ale i námitky žalobní.

[8] Krajský soud neshledal nepřezkoumatelnost posudku z roku 2023 ani rozhodnutí žalovaného z roku 2024. Uvedl, že posudková komise odůvodnila, proč dospěla k závěru, že žalobkyně měla nárok pouze na průkaz TP dle § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, přestože v roce 2021 byl žalobkyni přiznán nárok na průkaz ZTP dle § 34 odst. 3 téhož zákona. Z posudku z roku 2023 totiž vyplývá, že k resekci bránice a 6. žebra a extenzivní radikální dekortikaci pravé plíce došlo v únoru roku 2020. Punkce výpotku (odsávání tekutiny z mezihrudí) pak byly prováděny v období od března do května roku 2020. Zlepšení zdravotního stavu žalobkyně tak dle krajského soudu vyplývalo z posudku z roku 2023 implicitně a bylo dáno časovým odstupem od operačního zákroku a punkcí výpotku, které podstoupila, a absencí oxygenoterapie.

[9] Ohledně námitek žalobkyně, dle nichž v posudku z roku 2023 nebyl zohledněn její únavový syndrom a restriční ventilační porucha, krajský soud uvedl, že dle posudkového zhodnocení byly trvalá únava a dušnost při větší námaze zohledněny. Středně těžká restriční ventilační porucha je konstatována ve zprávě onkologa a dušnost po mírně delší cestě ve zprávě algeziologa. Nejzávažnější skutková zjištění (resekce bránice, resekce 6. žebra a extenzivní radikální dekortikace pravé plíce) byla dle krajského soudu součástí diagnostického souhrnu, který je v posudku uveden, což svědčilo o tom, že byla při posuzování zdravotního stavu žalobkyně zohledněna. Z posudku z roku 2023 dle krajského soudu vyplývá, že ani další zdravotní potíže žalobkyně (např. osteoporóza či smíšená úzkostná depresivní porucha) nebyly opomenuty.

[10] Žalobkyně dále namítala rozpory mezi podklady pro posudek z roku 2023 a jeho závěry, resp. to, že pro některé závěry, ke kterým posudková komise v tomto posudku dospěla, podklady absentují. Krajský soud však mezi podklady posudku z roku 2023 a jeho závěry rozpor neshledal. Citované lékařské nálezy podle krajského soudu závěry posudkové komise dostatečně odůvodňovaly. Dílčí rozpory byly dle krajského soudu dány zejména zahrnutím subjektivního hodnocení potíží žalobkyně do jednotlivých lékařských zpráv a nemohly proto způsobit nepřezkoumatelnost posudku jako celku. Krajský soud shledal, že z lékařských nálezů vyplývalo, že žalobkyně je schopná chůze bez opory, nemá postižení dolních ani horních končetin, trpí ponámahovou dušností a zvýšenou únavou, jakož i to, že je schopna být zaměstnána, byť s únavou. Tato zjištění byla dle soudu dostatečná pro odůvodnění odchylky od posudku o zdravotním stavu žalobkyně ze dne 17. 6. 2021 a pro přijetí závěru o středně těžkém funkčním postižení pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením ve spojení s bodem 1 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb.

pokračování

[11] Ohledně námitky žalobkyně, podle níž tvrzení posudkové komise, dle nichž „*po rovině ujde prakticky neomezenou vzdálenost, dušná je pouze při chůzi do kopce*“ a „*nepotřebuje léčbu kyslíkem*“, nemají přímou oporu ve spisu, krajský soud uznal, že skutečně v lékařských nálezech ani ve vyjádření žalobkyně zaznamenaném při jednání posudkové komise výslovně uvedena nejsou. Krajský soud však shledal, že s nimi nejsou ani v zásadním rozporu a žalobkyně ani v žalobě netvrdila, že by nebyla pravdivá. Poukazovala pouze na to, že neměly oporu ve spise. Z těchto důvodů krajský soud neshledal, že by absence opory uvedených tvrzení ve spise způsobovala neúplnost či nepřesvědčivost posudku z roku 2023, neboť ostatní posudkovou komisí učiněná skutková zjištění oporu v lékařských zprávách měla a posudkový závěr dostatečně odůvodňovala.

[12] Krajský soud rovněž neshledal, že by nevymezení pojmů „*běžné zatížení*“ a „*lehké zatížení*“ dle bodu 1 písm. i), resp. bodu 2 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. mělo vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Dle krajského soudu bylo podstatné, že posudková komise uvedla, z jakých důvodů na rozdíl od posudku o zdravotním stavu ze dne 17. 6. 2021 shledala, že stav žalobkyně odpovídá úrovni středně těžkého funkčního postižení pohyblivosti nebo orientace, nikoliv úrovni těžkého postižení, a že uvedla, jak se zjištěný současný zdravotní stav žalobkyně promítá do její schopnosti pohyblivosti.

[13] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, podle níž nebyl respektován závazný právní názor, který soud vyslovil v rozsudku z roku 2023. Soud k této námitce uvedl, že žalovaný nechal zpracovat nový posudek, posudková komise v závěru posudkového hodnocení zdůvodnila, v čem spatřuje změnu zdravotního stavu žalobkyně oproti předchozímu řízení, s tím, že uvedená změna je podložena citovanými lékařskými zprávami, případně vyplývá z plynutí času.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[14] Žalobkyně (stěžovatelka) napadá v záhlaví uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní nejdříve předesílá, že nepřezkoumatelnost jednotlivých posudků jejího zdravotního stavu namítala v rámci celého dosavadního průběhu řízení a že dle jejího názoru dospěly následné posudky k závěru odlišnému od závěrů posudku o zdravotním stavu ze dne 17. 6. 2021 navzdory tomu, že vycházely z „*téměř shodných*“ posudkových zjištění jako tento posudek. Stěžovatelce není zřejmé, jak k tomu mohlo dojít, když primární posudková zjištění, kterými jsou resekce bránice, resekce 6. žebra a extenzivní radikální dekortikace pravé plíce zásadně a trvale ovlivňují její zdravotní stav.

[15] Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud nevypořádal její žalobní námitku, v níž namítala, že v posudku z roku 2023 nebyl respektován závazný právní názor krajského soudu z rozsudku z roku 2023. Namítá také, že závěr o zlepšení jejího zdravotního stavu v posudku z roku 2023 nebyl dostatečně podložen konkrétními lékařskými nálezy.

[16] Dále stěžovatelka uvádí, že tvrzení soudu, dle něhož „*byla krátce po ukončení léčby, po opakovaných punkcích hrudníku, po opakovaných bronchopneumoniích, subjektivně pociťovala dušnost při minimální zátěži, byla nutnost oxygenoterapie*“ sice vyplývá

z lékařských zpráv, ale vytržené z kontextu postrádá vypovídací hodnotu. Má se totiž jednat pouze o část léčebných procedur a obtíží, kterými si v období let 2021 až 2024 prošla.

[17] Tvzení posudkové komise, dle něhož „*nyní je situace jiná, je dušná při větší námaze, nepotřebuje léčbu kyslíkem*“, nemá dle stěžovatelky oporu ve spise. Uvádí-li správní orgány a soud, že zlepšení jejího zdravotního stavu vyplývá z plynutí času, vycházejí dle stěžovatelky z nepodloženého tvrzení, že plynutí času je v jejím případě pozitivní okolností.

[18] Stěžovatelka již v žalobě namítala, že oporu ve spise nemají ani tvrzení posudkové komise, že stěžovatelka po rovině ujde v podstatě neomezenou vzdálenost, že je dušná pouze při chůzi do kopce či větší námaze a že nepotřebuje léčbu kyslíkem. Krajský soud při vypořádání této námitky v bodu 35 svého rozsudku dle stěžovatelky popřel, že by existoval zásadní rozpor mezi podklady ve spisu a přijatými závěry. V bodě 36 svého rozsudku pak krajský soud uznal, že některé závěry posudkové komise nemají oporu ve spisu. Tvrzení soudu uvedená v těchto bodech jsou tedy ve vzájemném rozporu. Připouští-li navíc krajský soud, že některé závěry posudkové komise nemají oporu ve spisu, nemůže dle stěžovatelky obstat jeho tvrzení, že posudek z roku 2023 je úplný, přesvědčivý a přezkoumatelný.

[19] Stěžovatelka dále v rámci dosavadního průběhu řízení namítala, že posudková komise v posudkovém zhodnocení neuvedla veškerá její relevantní omezení. V diagnostickém souhrnu totiž podle stěžovatelky nejsou uvedeny ani zdůvodněny chronická bolest, únavový syndrom ani restriční ventilační porucha, přestože v lékařských zprávách tyto potíže uvedeny jsou a mohou mít významný dopad na její pohyblivost a výkonnost. Jejich opomenutím došlo dle stěžovatelky k porušení zásady materiální pravdy zakotvené v § 3 správního řádu. Například ventilační porucha je zjevná z doložených spirometrických měření a dosahuje až těžkého stupně. Hodnoty plicních funkcí stěžovatelky podle jejích tvrzení dosahují jen asi 40 % hodnot běžných u zdravého člověka. Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že mohlo být nevhodně zvoleno již samotné složení posudkové komise.

[20] Krajský soud podle stěžovatelky nevypořádal ani žalobní námitku, zda samotná přítomnost epiteloidního maligního mezoteliomu pleury a nutnost podstoupení resekce 6. žebra, bránice a extenzivní radikální dekortikace pravé plíce neodůvodňují přítomnost těžkého postižení pohyblivosti a celkové výkonnosti při lehkém zatížení při onkologických potížích ve smyslu bodu 2 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb.

[21] Krajský soud dle stěžovatelky rovněž dostatečně nevypořádal její žalobní námitku nevymezení pojmů „*běžné zatížení*“ a „*lehké zatížení*“ dle bodu 1 písm. i), resp. bodu 2 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. posudkovou komisí.

[22] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[23] Žalovaný považuje závěry rozsudku krajského soudu za správné a navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnost zamítl.

pokračování

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[26] Stěžovatelka v tomto případě namítá zásadní pochybení žalovaného, resp. jeho posudkové komise, i krajského soudu (zejména co se týče odůvodnění jejich rozhodnutí, resp. posudku), která by mohla mít dopad do jejího hmotněprávního postavení a která navíc nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti prima facie vyloučit. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

[27] Nejvyšší správní soud tedy dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud

již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[29] Namítá-li stěžovatelka nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z toho důvodu, že se krajský soud nevypořádal s její žalobní námitkou, podle níž posudková komise byla povinna „*řádně interpretovat*“ jednotlivé pojmy uvedené v § 34 odst. 2 a 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a bodu 1 písm. i) a bodu 2 písm. i) vyhlášky č. 388/2011 Sb., konstatuje k tomu Nejvyšší správní soud, že krajský soud se s touto námitkou, jak stěžovatelka sama v kasační stížnosti uvádí, určitým způsobem vypořádal v bodě 37 svého rozsudku, v němž uvedl: „*Pokud jde o žalobní námitku spočívající v nevymezení pojmů „běžné zatížení“ a „lehké zatížení“, tak dle soudu nemělo výslovné nevymezení pojmů vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V dané věci je podstatné, že posudková komise uvedla, z jakých důvodů nyní ve srovnání s posudkem z června 2021 posoudila zdravotní stav žalobkyně na úrovni středně těžkého funkčního postižení pohyblivosti nebo orientace, nikoliv na úrovni těžkého funkčního postižení, a že uvedla, jak se zjištěný současný zdravotní stav žalobkyně promítá do její schopnosti pohyblivosti.*“ Rozsudek krajského soudu tak není nepřezkoumatelný pro nevypořádání této námitky, neboť krajský soud pro tento závěr určité důvody uvedl.

[30] Nejvyšší správní soud k této otázce dále odkazuje na svůj rozsudek ze dne 8. 12. 2021, č. j. 4 Ads 184/2021-30, v němž konstatoval: „*V posudku takové odborné lékařské komise se přitom hodnotí nejenom celkový zdravotní stav účastníka řízení, nýbrž se v něm zaujímají i posudkové závěry ohledně splnění v zákoně stanovených kritérií pro přiznání dávky či průkazu osoby zdravotně postižené. Tento posudek je tedy ve správním a následně v přezkumném soudním řízení stěžejním důkazem, na nějž je soud při nedostatku odborné erudice odkázán, a proto je zapotřebí klást zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost.*“ (srov. také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, č. j. 4 Ads 64/2022-17, bod 22, či ze dne 9. 9. 2025, č. j. 22 Ads 61/2025-64, bod 9). Pojmy, na něž stěžovatelka odkazuje, jsou tedy spíše pojmy medicínské než právní. Zaujmout posudkový závěr ohledně splnění kritérií stanovených v zákoně pro přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením je úkolem posudkové komise. Správnímu soudu poté z důvodu nedostatku odborné erudice v oblasti medicíny přísluší pouze přezkoumat, zda je posudek jednoznačný, určitý, úplný a přesvědčivý.

[31] Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud nevypořádal její žalobní námitku, dle níž neměl být dodržen závazný právní názor, který krajský soud vyjádřil v rozsudku z roku 2023. Krajský soud však tuto námitku vypořádal v bodě 38 svého rozsudku, a to následujícím způsobem: „*Žalovaný postupoval v souladu s právním názorem soudu, nechal zpracovat nový posudek, posudková komise MPSV v závěru posudkového hodnocení zdůvodnila, v čem spatřuje změnu zdravotního stavu žalobkyně oproti předchozímu řízení s tím, že uvedená změna je podložena citovanými lékařskými zprávami, příp. vyplývá z plynutí času. Závěr nového posudku*

pokračování

převzal žalovaný do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedenou námitku tedy soud hodnotí jako nedůvodnou.“

[32] S námitkou, zda stěžovatelčiny jednotlivé potíže, zejména tedy epiteloidní maligní mezoteliom pleury, resekce 6. žebra a bránice a extenzivní radikální dekortikace pravé plíce, samy o sobě neodůvodňují nárok na průkaz ZTP, se krajský soud implicitně vypořádal tím, že považoval posudek z roku 2023 za úplný a přesvědčivý. Nejvyšší správní soud tedy rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal a mohl se dále zabývat věcnými námitkami stěžovatelky.

[33] Podle § 34 odst. 1 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením *„[n]árok 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.“*

[34] Podle § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením *„[n]árok 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.“*

[35] Podle § 34 odst. 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením *„[n]árok 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.“*

[36] Podle § 34b odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením *„[p]rováděcí právní předpis stanoví, které zdravotní stavy lze považovat za podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace“*.

[37] Podle bodu 1 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. *„[z]a podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace na úrovni středně těžkého funkčního postižení pohyblivosti a orientace lze považovat tyto zdravotní stavy: (...) omezení pohyblivosti a celkové výkonnosti při běžném zatížení při interních a onkologických postiženích“*.

[38] Podle bodu 1 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb. *„[z]a podstatné omezení schopnosti pohyblivosti a orientace na úrovni těžkého funkčního postižení pohyblivosti*

a orientace lze považovat tyto zdravotní stavy: (...) těžké postižení pohyblivosti a celkové výkonnosti již při lehkém zatížení při interních a onkologických postiženích“.

[39] Jak uvedl zdejší soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 8. 12. 2021, č. j. 4 Ads 184/2021-30, „Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že posouzení zdravotního stavu mj. i v souvislosti s poskytováním dávek podmíněných zdravotním stavem či jako zde přiznáním průkazu osob se zdravotním postižením je věcí odborně medicínskou, k níž nemá soud potřebné odborné znalosti, a proto vždy vychází z posouzení osob, které jimi disponují. V rámci řízení před správními orgány v těchto věcech zdravotní stav posuzuje Ministerstvo práce a sociálních věcí, které za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise, jak vyplývá z § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v relevantním znění (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2004, č. j. 5 Ads 34/2003-82, č. 526/2005 Sb. NSS). V posudku takové odborné lékařské komise se přitom hodnotí nejenom celkový zdravotní stav účastníka řízení, nýbrž se v něm zaujímají i posudkové závěry ohledně splnění v zákoně stanovených kritérií pro přiznání dávky či průkazu osoby zdravotně postižené. Tento posudek je tedy ve správním a následně v přezkumném soudním řízení stěžejním důkazem, na nějž je soud při nedostatku odborné erudice odkázán, a proto je zapotřebí klást zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost. Posudek lze však považovat za úplný a přesvědčivý jen v případě, že se v něm posudková komise vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k potížím udávaným stěžovatelkou a tyto své posudkové závěry jednoznačně a konkrétně zdůvodní. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku způsobující jeho nepřesvědčivost nebo neúplnost přitom nemůže soud nahradit vlastní úvahou, jelikož pro to nemá potřebnou odbornou erudici (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 Ads 22/2003-48; ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003-61, č. 511/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 9. 2. 2006, č. j. 6 Ads 25/2004-58).“

[40] Nejvyšší správní soud nepovažuje posudek z roku 2023 za přesvědčivý. Soud se s tímto posudkem důkladně seznámil. Relevantní pasáže posudkového zhodnocení se skládají z diagnostického souhrnu obsahujícího přepis klinických zjištění uvedených v lékařských zprávách jednotlivých lékařů z relevantních odvětví medicíny a z velmi stručného popisu přijatých závěrů. Závěry posudkové komise o zlepšení zdravotního stavu stěžovatelky uvedené v tomto strohém závěru posudkového zhodnocení přitom nemají v diagnostickém souhrnu dostatečnou oporu. Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než přisvědčit stěžovateli, že z diagnostického souhrnu skutečně nevyplývá, že stěžovatelka „po rovině ujde prakticky neomezenou vzdálenost, dušná je pouze při chůzi do kopce. (...) Nyní je situace jiná, je dušná při větší námaze.“. Dostatečná opora pro tyto závěry se nenachází ani na jiném místě ve správním spisu.

[41] Jedná se přitom o závěry, které jsou důležité pro posouzení, zda lze stěžovatelčin zdravotní stav považovat za středně těžké funkční postižení pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, nebo těžké funkční postižení pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34 odst. 3 téhož zákona, resp. zda lze stěžovatelčin stav považovat za omezení pohyblivosti a celkové výkonnosti při běžném zatížení ve smyslu bodu 1 písm. i) přílohy č. 4 vyhlášky č. 388/2011 Sb., nebo těžké postižení pohyblivosti a celkové výkonnosti již při lehkém zatížení ve smyslu bodu 2 písm. i) přílohy č. 4 téže vyhlášky. Na rozdíl od krajského soudu je tedy Nejvyšší správní soud přesvědčen o tom, že pokud se opora pro závěry důležité

pokračování

pro toto posouzení v diagnostickém souhrnu nenachází, není možné považovat posudek z roku 2023 za přesvědčivý.

[42] Dospěla-li posudková komise k těmto závěrům na základě vlastního pozorování, poukazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 Ads 248/2017-61, v němž konstatoval, že *„úkolem posudkových lékařů i PK MPSV primárně není vyšetřování posuzovaných osob, ale pouze posudkové zhodnocení nálezů klinických lékařů, které jsou pro vypracování posudku podkladem. Lékař či PK MPSV sice mohou v případě pochybností o průkaznosti některých nálezů provést při jednání orientační vyšetření posuzované osoby, není to však zákonem předepsáno a případné závažné pochybnosti o zdravotním stavu by musely být řešeny vysláním posuzované osoby k vyšetření na některém z klinických pracovišť (viz. např. rozsudky NSS ze dne 31. 10. 2017, čj. 3 Ads 254/2016-64, anebo ze dne 15. 8. 2018, čj. 3 Ads 212/2017-25).“*. Nachází-li se opora pro uvedené závěry v lékařských zprávách, jejichž obsah nebyl zahrnut v diagnostickém souhrnu, Nejvyšší správní soud nemůže jejich obsah přezkoumat, neboť stěžovatelčina zdravotní dokumentace nebyla součástí správního spisu vedeného k její žádosti o průkaz osoby se zdravotním postižením, který byl zdejšímu soudu poskytnut.

[43] Poukázat lze také na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 4. 10. 2017,

č. j. 8 Ads 136/2017-35, v němž o posudku posudkové komise relevantním pro jím projednávanou věc uvedl následující: *„Posudek obsahuje pouze výčet lékařských zpráv a věty: „přes pokles intelektových schopností na pomezí pásma slaboduchosti a lehké mentální retardace je orientační schopnost posuzované zachována“ a „[z] výše uvedeného vyplývá-posuzovaná nemá podstatné omezení v oblasti orientace.“ Z nich však není patrný myšlenkový postup, který k závěru vedl. 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 posuzované správně rozhodnout. Musí si přitom být vědom, že „inteligentní laik“ sice má duševní schopnosti porozumět těmto odborným informacím, ovšem pro jejich rychlé a patřičně důkladné pochopení mu chybí znalost širších souvislostí a celé řady základních principů, které odborníkovi připadají samozřejmé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 17/2017-15). Vhodné může být ve výše popsaných souvislostech předestřít nejprve stručný exkurs o tom, jak rozhodné části těla a psychiky fungují za běžných okolností a v jakých ohledech, v jaké míře a z jakých příčin dochází u posuzované osoby k odchylkám od běžného stavu. Rovněž je třeba popsat, z jakých vyšetření byly uvedené poznatky získány a co přesně ta vyšetření ukázala. Vhodné může být i popsat podstatu použitých diagnostických metod a jejich spolehlivost a přesnost.“*

[44] Jakkoli se jednalo o skutkové odlišný případ, lze požadavky na přesvědčivost posudku, Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku obecně formulované, vztáhnout i na věc nyní posuzovanou. Těmto požadavkům posudek z roku 2023 rovněž nevyhovuje, neboť ponechává několik nevyřešených otázek. Jak již bylo uvedeno, v prvé řadě není zřejmé, z čeho posudková komise vyvodila závěry, že stěžovatelka *„po rovině ujde prakticky neomezenou vzdálenost“* a že *„dušná je pouze při chůzi do kopce“* (v lékařských zprávách ze dne 27. 7. 2023 i 23. 2. 2023 je přitom dle diagnostického souhrnu uvedeno: *„[N]etoleruje zvýšenou námahu.“* Lékařská zpráva ze dne 23. 2. 2023 také konstatuje: *„U nemocné trvá středně těžká restriční ventilační porucha v důsledku proběhlé léčby, není tendence*

k úpravě a toto omezení bude trvalé.“ V lékařské zprávě ze dne 30. 5. 2022 je zmíněno: „Zadýchává se při sebemenší námaze – např. i při vykonávání běžných domácích prací.“ Dále se zde uvádí: „[V] popředí obtíží dále chronický únavový syndrom, chronická bolest v oblasti hrudního koše, snížená pracovní výkonnost, prognóza je nejistá, vážná.“ V lékařské zprávě ze dne 23. 5. 2022 je uvedeno: „chůze bez opory“ a „nyní zhoršené dýchání“, lékařská zpráva ze dne 7. 4. 2022 zmiňuje následující: „po mírně delší cestě dušná“, „bez klidové dušnosti“, „ponámahová dušnost“). Dušnost při námaze (je otázkou, při jaké námaze), resp. dýchací potíže, dále únava, bolesti a celkově zhoršená funkce plic v důsledku zákroků, které stěžovatelka z důvodu léčby onkologického onemocnění podstoupila, tedy resekce 6. žebra, resekce bránice a extenzivní radikální dekortikace pravé plíce, jsou tedy opakovaně zmiňovány v lékařských zprávách citovaných v diagnostickém souhrnu, nevyplyvají z nich však výše citované závěry posudkové komise. Z posudku není patrné, jakou konkrétní roli popsané zdravotní potíže hrály při posouzení, zda má stěžovatelka nárok na průkaz TP, nebo ZTP. V projednávané věci proto nezbyvá než uzavřít, že posudková komise se v posudku z roku 2023 nevypořádala se všemi rozhodnými skutečnostmi, což má rovněž za následek jeho neúplnost a nepřesvědčivost.

[45] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že není oprávněn se zabývat námitkou, jíž stěžovatelka brojí proti složení posudkové komise. Jedná se totiž o námitku, kterou stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla, a která je tedy ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

IV.

Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[47] V dalším řízení žalovaný rozhodne na základě nového či doplněného posudku posudkové komise žalovaného, který bude vyhovovat požadavkům jednoznačnosti, určitosti, úplnosti a přesvědčivosti, a to zejména díky tomu, že v něm budou vypořádány všechny rozhodné skutečnosti a že v něm budou popsány myšlenkové postupy, na jejichž základě byl posudkový závěr přijat.

[48] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení tvoří v tomto případě

pokračování

jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka byla na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšná, má tedy vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů.

[49] Řízení o žalobách i kasačních stížnostech ve věcech „sociální péče“ jsou ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, osvobozena od placení soudního poplatku a stěžovatelka nebyla v řízení o žalobě zastoupena. Náleží jí proto pouze náhrada nákladů spojených s právním zastoupením v řízení o kasační stížnosti, v němž byla zastoupena advokátem JUDr. Ing. Jaroslavem Hostinským; pro určení výše náhrady se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném v době poskytnutí jednotlivých úkonů právní služby, tedy ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“).

[50] Ze spisu je patrné, že stěžovatelce náleží náhrada nákladů řízení vynaložených na odměnu jejího zástupce ve výši 2 x 1 000 Kč a na paušální náhradu jeho hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 9 odst. 2, § 7 bodem 3 a § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024] a na DPH 21 % (zástupce stěžovatelky je plátcem DPH).

[51] Celkem tedy přísluší stěžovatelce náhrada nákladů řízení ve výši 3 146 Kč. K úhradě této částky stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. října 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu