

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Tomáše Rychlého, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **I. N.**, zast. Mgr. Petrem Miketou, advokátem se sídlem Jaklovecká 1249/18, Slezská Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2016, č. j. MPSV-2016/173717-923, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 12. 2016, č. j. 19 Ad 34/2016 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl shora označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 15. 8. 2016, č. j. MPSV-2016/173717-923. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ostravě ze dne 22. 4. 2016, č. j. 390411/16/OT, jímž byl žalobkyni přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ od 1. 1. 2016 trvale. Žalobkyně s tímto rozhodnutím nebyla spokojená, jelikož má za to, že má nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP“.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že pro rozhodnutí správních orgánů bylo zásadní posouzení zdravotního stavu žalobkyně. Ve věci byl zpracován posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, který však nebyl nedostatečně odůvodněný a vyvolával pochybnosti o objektivním zhodnocení stavu žalobkyně. Výhrady krajského soudu se týkaly zhodnocení schopnosti žalobkyně orientovat se. Posudková komise žalobkyni osobně nevyšetřila a vycházela pouze ze zdravotní dokumentace. Z posudku nebylo patrno, proč má být žalobkyně plně orientovaná, resp. že

ji její postižení podstatně neomezují v orientaci, dospěla-li posudková komise k závěru, že u žalobkyně se jedná o lehkou mentální retardaci, smíšenou úzkostně depresivní poruchu a kdy je žalobkyně polymorbidně astenická a závislá osobnost. Pochybnosti krajskému soudu o přesvědčivosti závěrů posudkové komise vyplynuly i z lékařské zprávy MUDr. H., kterou provedl jako důkaz.

[3] Krajský soud zdůraznil, že jeho výhrady se netýkaly úplnosti a přesvědčivosti závěrů posudku ohledně schopnosti žalobkyně zvládat základní životní potřebu v oblasti mobility, nýbrž toliko její životní potřeby v oblasti orientace. Závěry posudku ohledně základní životní potřeby v oblasti mobility považoval za dostatečné a plně podložené zdravotní dokumentací. Krajský soud žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti správního orgánu

[4] Stěžovatel uvedl, že od 1. 1. 2014 se pro účely nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením posuzuje schopnost pohyblivosti nebo orientace, nikoli základní životní potřeba mobility a orientace, na které krajský soud poukazoval ve svém rozsudku.

[5] Krajský soud opakovaně odkázal na zprávu MUDr. H., která byla vyhotovena až po vydání napadeného rozhodnutí stěžovatele. Zároveň stěžovatel nesouhlasí s konstatováním, že posudková komise měla jen jednu zprávu MUDr. H. Posudková komise vycházela z 10 nálezů tohoto lékaře.

[6] K výtce, že posudková komise žalobkyni osobně nevyšetřila, stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011 - 44 (dostupný z www.nssoud.cz stejně jako další zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), dle něhož je osobní vyšetření sice pravidlem, které však nemusí platit bezvýjimečně. Pokud je posudek úplný a přesvědčivý, nemusí být nepřítomnost oprávněné osoby při jednání posudkové komise na újmu jeho kvalitě. Žalobkyně byla v minulosti u jednání posudkové komise, a to dne 11. 2. 2015. Posudková komise proto pro svůj posudek ze dne 14. 7. 2016 nepovažovala za nutné provést její nové vyšetření. Posudková komise zhodnotila zdravotní stav žalobkyně komplexně a všechny důležité skutečnosti uvedla v protokolu ze svého jednání. K posouzení jejího zdravotního stavu i v její nepřítomnosti měla komise dostatek podkladů.

[7] Posudek posudkové komise byl pro stěžovatele rozhodujícím důkazem. Z hlediska celistvosti a přesvědčivosti nevzbuzoval žádné pochyby. Stěžovatel dále poukázal na rozsudek krajského soudu ze dne 28. 11. 2016, č. j. 19 Ad 33/2016 - 30, ve věci příspěvku na péči dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Šlo o věc, v níž v posudku ze dne 14. 7. 2016 posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí k příspěvku na péči uvedla, že u žalobkyně nebyla prokázána závažnější porucha smyslových funkcí, že žalobkyně je orientována všemi kvalitami a její mentální omezení na hranici slaboduchosti a lehké mentální retardace dovoluje zvládnout orientaci a komunikaci v rámci zvládání základních životních potřeb. Zmíněný posudek byl v odkazovaném rozsudku sp. zn. 19 Ad 33/2016 považován soudem za úplný a celistvý, což je v rozporu s nyní napadeným rozsudkem krajského soudu, který hodnotil posudek, který byl vypracován týž den, ve věci průkazu osoby se zdravotním postižením.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Za stěžovatele v řízení o kasační stížnosti jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Správní orgány rozhodovaly ve věci nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením. Žalobkyni byl přiznán nárok a průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP", nicméně žalobkyně v odvolání vyjádřila přesvědčení, že má s ohledem na svůj zdravotní stav nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP".

[12] Dle § 34 odst. 2 a 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením"), platí:

„(2) 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.

(3) 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.“

[13] Nárok na průkaz TP nebo průkaz ZTP se odvíjí od závažnosti funkčního postižení pohyblivosti nebo orientace. Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání vycházel z posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 14. 7. 2016.

[14] Posouzení míry pohyblivosti a orientace je otázkou odbornou, medicínskou, a rozhodnutí soudu tak závisí především na odborném lékařském posouzení. K odborným lékařským otázkám byl vypracován posudek posudkové komise. Soud si sice nemůže o těchto odborných otázkách učinit úsudek, nicméně vypracovaný posudek hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s., zejména zda splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Hodnotí, zda se posudek vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně těch, jež namítá posuzovaná osoba, a zda je z nich zřejmé, že zdravotní stav byl komplexně posouzen na základě úplné zdravotnické dokumentace. Posudkový závěr musí být náležitě zdůvodněn, aby byl přesvědčivý a srozumitelný i pro správní soud, který nemá, a ani nemůže mít, odborné lékařské znalosti. Soud ověřuje, zda posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí je úplný a přesvědčivý ve výše uvedeném smyslu. K tomu srov. např. bod [13] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, č. j. 8 Ads 136/2017 - 35.

[15] Krajský soud dospěl k závěru, že posudek posudkové komise, z něhož stěžovatel vycházel, nebyl úplný a přesvědčivý ohledně hodnocení schopnosti žalobkyně orientovat se. Naopak zdůraznil, že jeho výhrady vůči úplnosti a přesvědčivosti posudku se netýkají hodnocení pohyblivosti žalobkyně. Nejvyšší správní soud je v takovém případě s ohledem na kasační námitky povolán jen k přezkumu, zda obstojí závěr krajského soudu o neúplnosti a nepřesvědčivosti posudku v hodnocení schopnosti orientace. K pohyblivosti žalobkyně se totiž kasační námitky nevyjadřují.

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením krajského soudu o neúplnosti a nepřesvědčivosti posudku. Výhrady krajského soudu vůči posudku se týkaly zejména toho, že posudková komise žalobkyni osobně nevyšetřila a vycházela jen ze zdravotní dokumentace, která byla nedostatečná ve vztahu ke schopnosti žalobkyně orientovat se. Ve svém odvolání žalobkyně jako na prvním místě poukazovala právě na své potíže s orientací, k nimž uvedla, že bez svého manžela není schopna se orientovat v běžných životních činnostech.

[17] Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí svůj posudek ze dne 14. 7. 2016 vypracovala, aniž by žalobkyni osobně vyšetřila. V rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011 - 44, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*přímé osobní vyšetření posuzované osoby lékařem okresní správy sociálního zabezpečení a posudkovou komisí by mělo být pravidlem. Takové pravidlo však nemůže platit bezvýjimečně a vždy musí být náležitě zohledněny konkrétní okolnosti projednávaného případu.*“ K tomu v bodě [12] rozsudku ze dne 9. 3. 2017, č. j. 4 Ads 226/2016 - 58, doplnil, že nedostatek osobního vyšetření by způsobil procesní pochybení tehdy, pokud existují další okolnosti, ze kterých se podává potřeba získání vlastního náhledu na zdravotní stav posuzované osoby ze strany posudkové komise. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takové okolnosti v nynější věci byly dány.

[18] Dle posudku o zdravotním stavu ze dne 10. 3. 2016, který byl podkladem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, byla žalobkyně orientována místem a osobou, ne však časem. Měla narušenou paměť a snížený intelekt, dle dokumentace IQ 65. V posudku se dále uvádí, že chování je narušené s ohledem na úzkost, komunikace a řeč těla jsou rovněž narušené s úzkostnými projevy, žalobkyně je málomluvná. V posudku posudkové komise ze dne 14. 7. 2016, ze kterého vycházel stěžovatel, se uvádí, že žalobkyně je orientována všemi směry, přiměřeně a adekvátně komunikuje, verbální projev je jednodušší. Její intelekt je na hranici slaboduchosti a lehké mentální retardace. Hlavní příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je dle tohoto posudku smíšená úzkostně depresivní porucha, stav je stabilizovaný a spíše převládají emoční rozlady než deprese.

[19] Posudek ze dne 10. 3. 2016 a posudek posudkové komise ze dne 14. 7. 2016 se lišily v hodnocení toho, jak je žalobkyně orientovaná (zda všemi směry, jak bylo uvedeno v posudku ze dne 10. 3. 2016, nebo jen osobou a místem, nikoli však časem, jak bylo uvedeno v posudku ze dne 14. 7. 2016). Tuto odchylnost pozdější posudek nevysvětluje, navíc šlo o posudek, který vycházel pouze z písemných podkladů, zejména zdravotní dokumentace.

[20] Hodnocení zdravotního stavu v posudku ze dne 14. 7. 2016, ze kterého vycházel stěžovatel, bylo založeno zejména na zdravotní dokumentaci žalobkyně. Ze shrnutí v posudku vyplývá, že pouze některé lékařské zprávy tvořící tuto zdravotní dokumentaci se vyjadřovaly k schopnosti žalobkyně orientovat se. Jde ovšem o lékařské nálezy vydané před delším časem před vyhotovením posudku ze dne 14. 7. 2016. Praktická lékařka se v nálezu ze dne 6. 5. 2015 (tj. více než rok od posudku, z nějž vycházel stěžovatel) vedle dalšího zmínila, že žalobkyně je orientovaná všemi směry a má přiměřenou paměť. V posudku je rekapitulována celá řada lékařských zpráv od psychiatra MUDr. H. v období od 28. 1. 2015 do 27. 4. 2016, které se však vyjadřují k úzkostem, smutkům či naopak spokojenosti žalobkyně a její emoční rozkolísanosti. Ke schopnosti žalobkyně orientovat se není v rekapitulaci zdravotní dokumentace od psychiatra uvedeno nic. Určité informace by snad bylo možno v daném směru čerpat jen ze zpráv psychiatra z první poloviny roku 2015. Zbylé zprávy lékařů jiných odborností se vyjadřují k tělesnému stavu žalobkyně. U zprávy z plicního vyšetření ze dne 26. 2. 2015 je zmíněno, že žalobkyně je orientovaná.

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve vztahu k hodnocení schopnosti žalobkyně orientovat se trpí posudek ze dne 14. 7. 2016 nepřesvědčivostí s ohledem na výše konstatovaný komplex okolností. Ten je dán dílčím odchylným hodnocením schopnosti orientovat od posudku ze dne 10. 3. 2016 zpracovaného pro správní orgán prvního stupně, aniž by rozdílné posouzení bylo v následném posudku jakkoli vysvětleno. Dále pak skutečností, že posudek ze dne 14. 7. 2016 vycházel z lékařské dokumentace, kterou nelze označit ve vztahu k hodnocení schopnosti orientace za aktuální. Nejvyšší správní soud tak shledal, že bez přímého lékařského vyšetření posudkovou komisí ministerstva není její posudek přesvědčivý. Jak bylo výše uvedeno, osobní vyšetření posudkovou komisí by mělo být pravidlem.

[22] Uvedený závěr nezvrátilo ani tvrzení stěžovatele o tom, že posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí vyšetřila žalobkyni dne 11. 2. 2015. Nejvyšší správní

soud konstatuje, že o tomto vyšetření se posudek ze dne 14. 7. 2016 vůbec nezmiňuje a není z něj tedy ani patrný výsledek stěžovatelem tvrzeného vyšetření ze dne 11. 2. 2015, které navíc posudku ze dne 14. 7. 2016 předcházelo o téměř 1,5 roku.

[23] Stěžovatel poukázal na to, že v rozsudku ze dne 28. 11. 2016, sp. zn. 19 Ad 33/2016, krajský soud ve věci příspěvku na péči hodnotil jiný posudek posudkové komise ministerstva též vydaný dne 14. 7. 2016. Dle stěžovatele ani zde posudková komise žalobkyni osobně nevyšetřila, přesto krajský soud v odkazovaném rozsudku posudek označil za úplný a přesvědčivý. Nejvyšší správní soud konstatuje, že určujícím pro přezkum nyní napadeného rozsudku krajského soudu (tj. rozsudku ze dne 13. 12. 2016, č. j. 19 Ad 34/2016 - 38) bylo věcné hodnocení závěru krajského soudu o přesvědčivosti nyní posuzovaného posudku. Po věcné stránce se Nejvyšší správní soud s hodnocením krajského soudu ztotožnil. Přesvědčivost nyní posuzovaného posudku posudkové komise nemůže být založena tím, že krajský soud jiný posudek (byť vyhotovený týž den) v jiném rozsudku označil za přesvědčivý a úplný. Úvahy krajského soudu v nyní napadeném rozsudku jsou dostatečně podrobně a precizně rozvedeny, tudíž ani v daném ohledu nelze shledávat v tomto rozsudku krajského soudu nezákonnost.

[24] Na okraj pak lze zmínit, že stěžovatelem odkazovaný rozsudek krajského soudu ze dne 28. 11. 2016, č. j. 19 Ad 33/2016 - 30, byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2017, č. j. 7 Ads 19/2017 - 22, a to s ohledem na pochybení krajského soudu, který tehdy nenařídil jednání, ačkoli tak učinit měl.

[25] Ani námitka, že krajský soud vyšel ze zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením v neaktuálním znění, nevede k závěru o důvodnosti kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud konstatuje, že text § 34 odst. 1 a § 34b zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, který ve svém rozsudku uvedl krajský soud, odpovídá znění těchto ustanovení účinných od 1. 1. 2014. V daném ohledu krajský soud z neaktuálního znění zákona nevycházel. Je sice pravda, že se na několika místech odůvodnění krajský soud zmínil o neschopnosti zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility a orientace, což je pojem použitý v § 34 odst. 2 daného zákona ve znění do 31. 12. 2013, kdežto ve znění od 1. 1. 2014 se pojednává o funkčním postižení pohyblivosti nebo orientace. Pro důvody, na kterých odůvodnění rozsudku krajského soudu stojí, jde však o naprosto okrajovou záležitost. Podstatné pro krajský soud bylo, zda posudek posudkové komise byl úplný a přesvědčivý ve vztahu k hodnocení zdravotního stavu žalobkyně. Pro zrušovací důvod krajského soudu v podobě nepřesvědčivosti posudku v hodnocení, jak je na tom žalobkyně s orientací, nehrají dílčí posuny v textu zákona roli.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud vyhodnotil všechny kasační námitky jako neopodstatněné, proto kasační stížnost jako nedůvodnou dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni žádné náklady v řízení nevznikly.

[28] Žalobkyni byl již před krajským soudem ustanoven zástupce z řad advokátů, který ji dle § 35 odst. 9, věty poslední, s. ř. s. zastupuje i v řízení o kasační stížnosti. Jelikož v řízení o kasační stížnosti ustanovený advokát neučinil žádný úkon právní služby, stát mu nehradí žádnou odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu