



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **R. K.**, zastoupená JUDr. Vladimírem Zonkem, advokátem se sídlem Vítězná 3334/7, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 1. 2018, č. j. 20 Ad 3/2017 – 53,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Vladimíru Zonkovi, advokátovi, **s e n e p ř i z n á v á** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 20. 12. 2016, č. j. MPSV-2016/273001-923 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ostravě (dále jen „*Úřad práce*“) ze dne 11. 2. 2016, č. j. 181607/16/OI, jímž byl žalobkyni přiznán nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ ode dne 1. 10. 2015 trvale. Žalobkyni byl původně přiznán průkaz se symbolem „ZTP/P“ a jádrem sporu je otázka, zda vzhledem k jejímu zdravotnímu stavu neměly správní orgány žalobkyni přiznat posledně uvedený průkaz s tím spojenými právy a výhodami.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „*krajský soud*“). V žalobě namítala, že jí byl v prosinci 2013 přiznán průkaz ZTP/P v souvislosti s tím, že pobírala příspěvek na mobilitu, poukazovala na svůj nepříznivý zdravotní stav a prodělané operace. Krajský soud usnesením ze dne 23. 2. 2017, č. j. 20 Ad 3/2017 – 20,

ustanovil žalobkyni zástupce, který dne 21. 3. 2017 doplnil žalobu. V doplnění žaloby se uvádí, že rozhodnutí žalovaného vychází z posudků, které věrně neodrážejí stav žalobkyně a její zdravotní postižení, pro které je téměř neschopna pohybu. Vypracované posudky obsahují věcné i formální chyby. Z důvodu zdravotních obtíží i pokročilého věku by žalobkyni měl náležet minimálně průkaz ZTP. Z uvedených důvodů se tedy žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 1. 2018, č. j. 20 Ad 3/2017 – 53, žalobu zamítl jako nedůvodnou. Svoji pozornost zaměřil především na otázku zdravotního stavu žalobkyně. Dle krajského soudu obsah posudkového spisu posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), o němž se rozhodnutí žalovaného opírá, svědčil o dostatečných podkladech pro jeho vypracování. Posudková komise MPSV dospěla ke shodnému posudkovému závěru s posudkovým lékařem OSSZ v Ostravě (o němž bylo opřeno rozhodnutí Úřadu práce). Dále krajský soud uvedl, že posudková komise MPSV zasedala v řádném složení, neboť byl přítomen i odborný lékař z oboru neurologie a ortopedie, provedla posouzení na základě znalosti kompletní zdravotní dokumentace žalobkyně a měla dostatečné odborné předpoklady k tomu, aby náležitě posoudila zdravotní stav žalobkyně. Zdravotní stav žalobkyně byl hodnocen dle lékařských zpráv předcházejících datu vydání rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Na základě výše uvedeného krajský soud shodně se žalovaným konstatoval, že v případě žalobkyně se jedná o osobu se středně těžkým funkčním postižením 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 osobám se zdravotním postižením“); nejde o osobu s těžkým funkčním postižením pohyblivosti nebo orientace, či o osobu se zvláště těžkým funkčním postižením nebo úplným postižením pohyblivosti nebo orientace ve smyslu § 34 odst. 3 nebo odst. 4 citovaného zákona. Jedná se o zdravotní stav uvedený v odst. 1, písm. g) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, tzn. postižení páteře s často recidivujícími projevy nervosvalového dráždění a poruchou svalového korzetu nebo se ztuhnutím dvou úseků páteře.

[5] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a v níž navrhuje zrušení napadeného rozsudku.

[6] Stěžovatelka namítá, že krajský soud se nezabýval přesahem „rozhodnutí správního orgánu z roku 2013 s rozhodnutím správního orgánu z roku 2015“. Konkrétně stěžovatelka poukazuje na to, že přiznání zdravotního průkazu ZTP/P dle blíže nespecifikovaného rozhodnutí z roku 2013 se překrývá s rozhodnutím o přiznání průkazu TP z roku 2015 (tj. s rozhodnutím žalovaného a předcházejícím rozhodnutím Úřadu práce; zřejmě nedopatřením uvádí rok 2015, neboť obě uvedená rozhodnutí jsou z roku 2016, byť přiznávají nárok na průkaz TP zpětně ode dne 1. 10. 2015 – pozn. soudu). Podle názoru stěžovatelky tento „přesah“ v rozsahu třech měsíců (průkaz ZTP/P platil do konce roku 2015) způsobuje vadu, jejímž následkem je nicotnost rozhodnutí žalovaného.

[7] Stěžovatelka dále označuje napadený rozsudek krajského soudu za nepřesvědčivý a neodůvodňující rozpory uvedené v kasační stížnosti (zřejmě míněna okolnost „přesahu“ uvedená v předchozím odstavci – pozn. soudu). Krajský soud se důsledně nezabýval tím, proč došlo ke změně rozhodnutí o přiznání průkazu TP z roku 2015 (správně z roku 2016) „skokově proti předchozímu rozhodnutí“, jímž byl stěžovateli přiznán průkaz ZTP/P.

pokračování

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatelka uplatňuje v zásadě dvě kasační námitky. První kasační námitka míří na právní posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného, přičemž stěžovatelka má za to, že rozhodnutí je nicotné kvůli „přesahu“ s dřívějším správním rozhodnutím. Krajský soud tak podle stěžovatelky měl rozhodnutí žalovaného prohlásit za „nulitní“. V tomto případě se tedy jedná o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nikoli písmeno b) citovaného ustanovení, jak uvádí stěžovatelka. Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je věcí právního hodnocení věci kasačním soudem a nezakládá proto nedostatek návrhu. K tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Druhou námitkou stěžovatelka míří na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť ten se podle ní nevypořádal právě s uvedeným přesahem (či „rozpor“ mezi správními rozhodnutími) a též se důsledně nezabýval tím, proč došlo ke „skokové“ změně rozhodnutí o přiznání statutu osoby se zdravotním postižením (jinými slovy dostatečně neposoudil, proč stěžovatelka přestala mít nárok na průkaz ZTP/P a správní orgány jí přiznaly jen průkaz TP – pozn. soudu). V tomto případě se tedy jedná o kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že kasační stížnost je na samé hranici projednatelnosti. Argumenty stěžovatelky jsou pouze hrubě naznačeny a nejsou zřetelně artikulovány. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70). Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatelky, aby v kasační stížnosti specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu (dále srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42).

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, tedy kasačním důvodem uvedeným v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52).

[14] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku není důvodná. Předně stěžovatelka naznačuje, že krajský soud se opomněl zabývat „skutečností přesahu“ původního rozhodnutí z roku 2013 (správně zřejmě míněno z roku 2014 – pozn. soudu), jímž byl žalobkyni přiznán průkaz ZTP/P,

s rozhodnutím žalovaného. Nejvyšší správní soud však ověřil z žaloby a jejího doplnění, že o tomto „přesahu“ se v podáních stěžovatelky nepojednává, respektive tento „přesah“ není vytýkán jako důvod nezákonnosti či snad dokonce nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka na první straně žaloby pouze popisuje – sice z pohledu laika, avšak srozumitelně – předcházející vývoj věci. Konkrétně uvádí, že do konce roku 2015 jí byl přiznán průkaz ZTP/P, protože pobírala příspěvek na mobilitu, v únoru 2016 jí bylo doručeno rozhodnutí Úřadu práce jako správního orgánu prvního stupně, že má od 1. 10. 2015 trvale přiznán průkaz TP a dne 22. 12. 2016 obdržela rozhodnutí žalovaného. Jinak se však vlastní žalobní argumentace týká výlučně tvrzeného chybného posouzení zdravotního stavu stěžovatelky. Ani doplnění žaloby o žádném „přesahu“ správních rozhodnutí nehovoří a také se soustředí na otázku posouzení zdravotního stavu stěžovatelky (podrobněji viz odstavec [2] výše).

[15] Z výše uvedeného je patrné, že nelze vytýkat krajskému soudu, že se otázkou „přesahu“ správních rozhodnutí nezabýval, pokud tato otázka nebyla přednesena v žalobě. Krajský soud se naopak správně soustředil na otázku posouzení zdravotního stavu stěžovatelky, neboť k tomu mířila žalobní argumentace. Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný, neboť reaguje na uplatněné žalobní body a předkládá k nim svoje vysvětlení.

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatelkou vytýkaná vada „přesahu“ správních rozhodnutí nebyla obsažena v žalobě, jedná se o nepřípustnou námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelka však z této vady dovozuje nicotnost rozhodnutí žalovaného a otázkou nicotnosti je soud povinen zabývat se z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Proto se Nejvyšší správní soud této otázce věnoval blíže. K tomu jen na úvod zdejší soud stručně poznamenává, že není pochybením krajského soudu, pokud se k nicotnosti rozhodnutí žalovaného explicitně v napadeném rozsudku nevyjádřil. Platí totiž, že krajský soud není povinen věnovat se v každém rozhodnutí výslovně otázkám, které zkoumá z úřední povinnosti a které nebyly předmětem žaloby. Jak bylo popsáno výše, stěžovatelka v řízení před krajským soudem nicotnost správních rozhodnutí nenamítala, krajský soud pak sám tuto vadu neshledal, což je z jeho rozhodnutí patrné implicitně.

[17] Stěžovatelka nerozvedla, jak by uvedený přesah správních rozhodnutí měl způsobit nicotnost rozhodnutí žalovaného a v čem konkrétně má nicotnost rozhodnutí spočívat. Podle § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je nicotné *rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.* Vzhledem k výše uvedenému by mohl do úvahy připadat pouze důvod týkající se *zjevné vnitřní rozpornosti* rozhodnutí žalovaného. Takovou vadou však rozhodnutí žalovaného, ani rozhodnutí Úřadu práce jako správního orgánu prvního stupně, netrpí.

[18] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že rozhodnutí z roku 2014 (specifikované v odstavci [19] níže) o přiznání příspěvku na mobilitu není předmětem soudního přezkumu v nyní projednávané věci. Nad rámec nutného a k vysvětlení širších souvislostí projednávaného případu lze však odkázat na vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 10. 3. 2017, ze kterého se podává, že dle § 34 odst. 5 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění do 31. 12. 2013, náležel průkaz ZTP/P *osobám, které jsou podle zákona o sociálních službách považovány pro účely příspěvku na péči za osoby závislé na pomoci jiné osoby ve stupni III (těžká závislost) nebo stupni IV (úplná závislost), a osobám, u kterých bylo pro účely příspěvku na mobilitu zjištěno, že nejsou schopny zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace* (zvýraznění přidáno).

pokračování

[19] Podle žalovaného posouzením stupně závislosti stěžovatelky v rámci řízení o příspěvku na péči v roce 2013 byla jako nezvládaná hodnocena základní životní potřeba mobilita a stěžovatelce tak vznikl ze zákona nárok na průkaz ZTP/P (viz str. 8 vyjádření k žalobě, respektive č.l. 29 soudního spisu). Žalovaný dále poukázal na to, že stěžovatelce byl rozhodnutím Úřadu práce ze dne 10. 3. 2014, č. j. 226168/14/OT, přiznán příspěvek na mobilitu ode dne 1. 12. 2013 do 31. 12. 2015. Z tohoto titulu vznikl stěžovatelce nárok na průkaz ZTP/P, jehož platnost byla omezena do dne 31. 12. 2015. Následně Úřad práce zaslal stěžovatelce výzvu ze dne 21. 1. 2015 k prokázání nároku na průkaz (obsažena ve správním spisu) a žalobkyně si až dne 5. 10. 2015 podala žádost o přiznání průkazu (též obsažena ve správním spisu). Řízení o této žádosti vyústilo nejprve v rozhodnutí Úřadu práce ze dne 11. 2. 2016, jímž byl stěžovatelce přiznán průkaz TP zpětně od 1. 10. 2015 trvale, a následně i v rozhodnutí žalovaného, které bylo předmětem přezkumu ze strany krajského soudu v nyní posuzované věci. Stanovená doba platnosti průkazu odpovídá § 35 odst. 5 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, podle jehož věty první *nárok na průkaz osoby se zdravotním postižením vzniká nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o jeho přiznání, přičemž podle věty poslední citovaného ustanovení doba trvání nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením je součástí výroku rozhodnutí o přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením.* V souladu s uvedeným stanoví výrok prvostupňového rozhodnutí Úřadu práce dobu trvání nároku „*ode dne 1. 10. 2015 trvale*“.

[20] Z výše uvedeného lze dovozovat, že stěžovatelka „*přesab*“ správních rozhodnutí zřejmě spatřuje v tom, že na základě pravomocného rozhodnutí žalovaného se zpětně ukázalo, že v období od 1. 10. do 31. 12. 2015 měla stěžovatelka současně nárok na průkaz ZTP/P z titulu předcházejícího rozhodnutí Úřadu práce ze dne 10. 3. 2014, jakož i průkaz TP dle rozhodnutí žalovaného (a jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí Úřadu práce). Uvedené však nezpůsobuje nicotnost rozhodnutí žalovaného, ani jeho nezákonnost. Předně Nejvyšší správní soud opakuje, že správní rozhodnutí z roku 2014 týkající se stěžovatelky není předmětem soudního přezkumu v projednávané věci.

[21] I kdyby však informace o „*přesahu*“ doby platnosti průkazu ZTP/P a průkazu TP v období od 1. 10. do 31. 12. 2015 byly pravdivé, taková situace nezakládá nicotnost pozdějšího rozhodnutí (tedy rozhodnutí žalovaného). Podle § 34a odst. 2 písm. d) bod 5. zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením *platnost průkazu osoby se zdravotním postižením jako veřejné listiny končí rozhodnutím krajské pobočky Úřadu práce o neplatnosti průkazu osoby se zdravotním postižením v případě, že bylo rozhodnuto o změně nároku na průkaz osoby se zdravotním postižením nebo o zániku nároku na tento průkaz.* Rozhodnutím o přiznání nároku na průkaz TP tak zanikla platnost předchozího průkazu ZTP/P. *De iure* tak k žádnému tvrzenému „*přesahu*“ nedošlo, neboť stěžovatelčin průkaz ZTP/P zpětně pozbyl platnosti ode dne 1. 10. 2015, kdy počal platit nový průkaz TP. Je ovšem zřejmé, že *de facto* mohla stěžovatelka disponovat průkazem ZTP/P až do konce jeho platnosti dne 31. 12. 2015, a to s ohledem na to, že o nároku na průkaz TP (zpětně od 1. 10. 2015) správní orgány rozhodly až v roce 2016. Obecně lze jistě připustit, že uvedená situace není žádoucí, nicméně stěžovatelka v řízení před krajským soudem (ani v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí Úřadu práce) nenamítala, že by jakkoli došlo k dotčení na jejích veřejných subjektivních právech. Obdobně nic takového nenamítá ani v kasační stížnosti. Pokud zákonodárce připustil přiznávání průkazu osoby se zdravotním postižením se zpětnými účinky (viz výše citovaný § 35 odst. 5 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením), nelze žalovanému (respektive Úřadu práce) daný postup vytýkat. Ve správním řízení bylo prokázáno, že stěžovatelka má s ohledem na zdravotní stav nárok na průkaz TP. Žádost o přiznání průkazu podala v říjnu 2015, proto Úřad práce správně rozhodl o vzniku nároku na průkaz od počátku tohoto kalendářního měsíce (tj. od 1. 10. 2015).

[22] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává (výrok II. tohoto rozsudku).

[24] Krajský soud ustanovil stěžovatelce jako zástupce JUDr. Vladimíra Zonku, advokáta, a to usnesením ze dne 23. 1. 2018, č. j. 20 Ad 3/2017 – 45, který ji zastupoval i v řízení o kasační stížnosti. JUDr. Vladimír Zonek nahradil původně ustanoveného advokáta JUDr. Milana Ostřížka, který byl v průběhu řízení před krajským soudem vyškrtnut ze seznamu advokátů České advokátní komory. V řízení o kasační stížnosti však ustanovený advokát neprovedl žádné relevantní úkony ve smyslu kvalifikovaného právního zastoupení. Jak již zdejší soud uvedl v odstavci [12] výše, je kasační stížnost na samé hranici projednatelnosti. Kromě faktických chyb (nepřesné označení dat správních rozhodnutí), které by ještě bylo možné tolerovat, je kasační stížnost formulována obecně a vágně. Nemíří proti závěrům obsaženým v rozsudku krajského soudu, které se primárně týkaly správnosti posouzení zdravotního stavu stěžovatelky, pouze namítá jeho nepřezkoumatelnost z důvodů, které ani nebyly obsaženy v žalobě. Dále v ní ustanovený zástupce jen nekonkrétně vyjadřuje nesouhlas s napadeným rozsudkem a postupem krajského soudu, který označuje za nepřesvědčivý a nedůsledný. Nebyly tedy naplněny zákonné předpoklady pro přiznání odměny ve smyslu platné právní úpravy dané vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že ustanovenému zástupci stěžovatelky odměnu za zastupování v řízení o kasační stížnosti nepřiznal (výrok III. tohoto rozsudku).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu