



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíkové v právní věci žalobce: **H. H.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 6. 2023, č. j. 16 Ad 7/2023-32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2022, č. j. X, žalovaná zamítla žádost žalobce o změnu výše invalidního důchodu podle § 41 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „ZDP“) z důvodu nesplnění podmínek § 39 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Při rozhodování žalovaná vycházela z posudku o invaliditě ze dne 3. 3. 2022 vypracovaného posudkovou lékařkou Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň-město, MUDr. T., podle něhož lze žalobce považovat za invalidního v druhém stupni, a to od 2. 9. 2016.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí námitkami. Rozhodnutím ze dne 12. 1. 2023, č. j. X, žalovaná námitky zamítla. Pro účely tohoto rozhodnutí vypracovala posudková lékařka žalované (pracoviště Plzeň), MUDr. D., Ph.D., posudek o invaliditě ze dne 5. 1. 2023. V něm potvrdila závěry výše označeného posudku.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“). Krajský soud pro účely soudního řízení zadal vypracování posudku Posudkové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí v Plzni (dále též „posudková komise MPSV“). Ta v posudku ze dne 8. 6. 2023 došla k závěru, že žalobce splňuje podmínky pro mimořádné navýšení míry poklesu pracovní schopnosti podle § 3 odst. 2 vyhlášky č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity (dále též „vyhláška o posuzování invalidity“). Míru poklesu pracovních schopností shledala ve výši 70 %, a to s datem vzniku ke dni 2. 9. 2016. S ohledem na charakter postižení byla stanovena platnost trvale; žalobce není schopen pracovního zařazení a neexistuje u něj naděje na zlepšení zdravotního stavu.

[4] V návaznosti na uvedený posudek posudkové komise MPSV krajský soud rozsudkem ze dne 16. 6. 2023, č. j. 16 Ad 7/2023-32, rozhodnutí žalované ze dne 12. 1. 2023 a jemu předcházející rozhodnutí ze dne 24. 3. 2022 zrušil, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. K tomu uvedl, že z vyžádaného posudku vyplynulo, že k datu vydání napadeného rozhodnutí se u žalobce jednalo o invaliditu třetího stupně (a nikoli o invaliditu druhého stupně, jak dovozují předcházející posudky a rozhodnutí žalované). Dle posudku posudkové komise MPSV došlo k poklesu pracovní schopnosti žalobce o 70 %, což odpovídá třetímu stupni invalidity, avšak dřívější posudky shledávají míru poklesu o 50 %, tedy pouze druhý stupeň invalidity. Z uvedeného vyplývá, že žalovaná si neopatřila ve správním řízení takové důkazy, které by prokázaly skutečný stav věci. Krajský soud přitom sám o nároku žalobce na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně nemohl rozhodnout, jelikož mu to neumožňuje platná právní úprava (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), jak ostatně uvedla i žalovaná ve svém vyjádření k žalobě. Proto krajský soud přistoupil ke zrušení správních rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelka souhrnně dovozuje, že krajský soud pochybil, pokud na základě posudku posudkové komise MPSV přistoupil ke zrušení správních rozhodnutí. Podle stěžovatelky je posudek posudkové komise vadný, resp. nesprávný. Posudek posudkové komise MPSV je zatížen rozporností, neboť neodpovídá tomu, co bylo obsaženo v lékařských zprávách. Lékařské zprávy zmiňují zejména příčiny sociální, nikoliv zdravotní. Příčiny, které vedly k mimořádnému zvýšení horní hranice míry poklesu pracovní schopnosti, musí být v posudku vždy náležitě odůvodněny, což v dané věci není splněno. Posudková komise MPSV pochybila, pokud na danou věc aplikovala § 3 odst. 2 vyhlášky o posuzování invalidity. Protože krajský soud převzal závěry takto vadného posudku PK, sám zatížil svůj rozsudek nezákonností. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

[6] Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovil svůj souhlas se závěry krajského soudu. Podle jeho názoru krajský soud postupoval správně, pokud přistoupil ke zrušení správních rozhodnutí. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti nevyhověl.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Kasačnímu soudu nepřisluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti obстоjí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[9] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační stížnosti důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu.

[10] Podle § 39 odst. 1 ZDP je pojištěnec invalidní, jestliže z důvodu *dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nastal pokles jeho pracovní schopnosti nejméně o 35 %*. Podle druhého odstavce, *jestliže pracovní schopnost pojištěnce poklesla a) nejméně o 35 %, avšak nejvíce o 49 %, jedná se o invaliditu prvního stupně, b) nejméně o 50 %, avšak nejvíce o 69 %, jedná se o invaliditu druhého stupně, a c) nejméně o 70 %, jedná se o invaliditu třetího stupně*. Podle § 39 odst. 4 ZDP platí, že *při určování poklesu pracovní schopnosti se vychází ze zdravotního stavu pojištěnce doloženého výsledky funkčních vyšetření; přitom se bere v úvahu, a) zda jde o zdravotní postižení trvale ovlivňující pracovní schopnost, b) zda se jedná o stabilizovaný zdravotní stav, c) zda a jak je pojištěnec na své zdravotní postižení adaptován, d) schopnost rekvalifikace pojištěnce na jiný druh výdělečné činnosti, než dosud vykonával, e) schopnost využití zachované*

pracovní schopnosti v případě poklesu pracovní schopnosti nejméně o 35 % a nejvíce o 69 %, f) v případě poklesu pracovní schopnosti nejméně o 70 % též to, zda je pojištěnec schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek.

[11] Podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPSZ“) *Ministerstvo práce a sociálních věcí posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise.*

[12] Podle § 8 odst. 9 ZOPSZ *Česká správa sociálního zabezpečení posuzuje invaliditu a dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav dítěte a jeho neschopnost vykonávat z důvodu tohoto zdravotního stavu výdělečnou činnost pro účely řízení o námitkách.*

[13] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že posouzení míry poklesu pracovní schopnosti a stanovení dne vzniku invalidity je otázkou odbornou, medicínskou, a rozhodnutí soudu tak závisí především na odborném lékařském posouzení. Správní soud si proto nemůže učinit úsudek o této otázce sám (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 6 Ads 61/2013-34, ze dne 24. 1. 2021, č. j. 2 Ads 9/2020-22 atp.). Podle § 4 odst. 2 ZOPSZ posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění Ministerstvo práce a sociálních věcí, které za tímto účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise. Posudkové komise jsou oprávněny posoudit pokles pracovní schopnosti a zaujmout posudkové závěry o invaliditě, jejím vzniku, trvání či zániku. Posudek, který splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti a který se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, bývá zpravidla rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Soud totiž nemá, a ani nemůže mít, odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení invalidity závisí především (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 3 Ads 266/2015-48, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 5 Ads 202/2016-29, jakož i ze dne 11. 10. 2023, č. j. 7 Ads 39/2023-22 atp.)

[14] Úkolem soudu v rámci soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci žádosti o přiznání invalidního důchodu je posoudit, zda posudek příslušné posudkové komise MPSV, o němž se opírá správní rozhodnutí, je úplný a přesvědčivý (test úplnosti, přesvědčivosti a správnosti posudku – srov. konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 25. 9. 2003 č. j. 4 Ads 13/2003-54, ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 158/2012-24, ze dne 28. 6. 2023, č. j. 7 Ads 25/2022-32). Požadavek úplnosti, přesvědčivosti a správnosti posudku spočívá v tom, že se posudková komise musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a musí své posudkové závěry náležitě odůvodnit. Z posudku musí být zřejmé, že zdravotní stav posuzovaného byl komplexně posouzen na základě úplné zdravotnické dokumentace i s přihlédnutím ke všem jím tvrzeným obtížím, aby nevznikly pochybnosti o úplnosti a správnosti klinické diagnózy. V posudku musí být dále uvedeno, zda zjištěný zdravotní stav zakládá dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, a pokud ano, které zdravotní postižení bylo vzato za jeho rozhodující příčinu v případě, že příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je více zdravotních potíží (§ 2 odst. 3 vyhlášky o posuzování invalidity).

pokračování

[15] Podle názoru Nejvyššího správního soudu posudek posudkové komise MPSV výše uvedeným požadavkům dostál. Posudek se podrobně zabývá otázkou zdravotního stavu žalobce, který hodnotí komplexně na základě úplné zdravotnické dokumentace. Vypořádává se i se závěry dřívějších posudků. Posudková komise dostatečně odůvodnila i to, proč shledala důvod k navýšení míry poklesu pracovní schopnosti o 70 % (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, č. j. 5 Ads 202/2016-29, zejm. body 33 a násl.). Posudek splňuje i další požadavky právní úpravy a navazující judikatury vč. požadavků vyžadovaných § 7 písm. g) vyhlášky o posuzování invalidity na odůvodnění posudkových závěrů (srov. zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Ads 17/2017-15). Jak již přitom bylo výše naznačeno, soud není oprávněn posuzovat medicínské závěry posudkové komise, resp. je přehodnocovat, a to ani na základě stížní argumentace (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 3 Ads 266/2015-48, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 5 Ads 202/2016-29, ze dne 11. 10. 2023, č. j. 7 Ads 39/2023-22 atp.).

[16] Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by posudková komise vykročila z rámce § 3 odst. 2 vyhlášky o posuzování invalidity. Podle označeného ustanovení platí, že *v případě, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav pojištěnce má takový vliv na jeho schopnost využívat dosažené vzdělání, zkušenosti a znalosti, na schopnost pokračovat v předchozí výdělečné činnosti nebo na schopnost rekvalifikace, že pokles pracovní schopnosti pojištěnce je větší, než odpovídá horní hranici míry poklesu pracovní schopnosti u příčiny, popřípadě rozhodující příčiny dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, lze tuto horní hranici zvýšit až o 10 procentních bodů.*

[17] V obecné rovině nepochybně platí, že za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu se považuje takové zdravotní postižení, které má nejvýznamnější dopad na pokles pracovní schopnosti pojištěnce, přičemž procentuální hodnocení podle přílohy k vyhlášce se nesčítají (§ 2 odst. 3 vyhlášky o posuzování invalidity). Institut mimořádného zvýšení podle § 3 vyhlášky o posuzování invalidity však představuje reakci na situace, kdy specifická kombinace postižení způsobuje, že běžný režim posouzení poklesu pracovní způsobilosti (hodnocení podle postižení s nejvýznamnějším dopadem) nereflektuje skutečný pokles pracovní schopnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 6 Ads 61/2013-34).

[18] Nejvyšší správní soud považuje za prokázané (a stěžovatelka ani nerozporuje), že u žalobce bylo shledáno nikoliv jen jedno zdravotní postižení. Posudek posudkové komise MPSV shledává kombinaci zdravotních postižení (X), přičemž se opírá o relevantní lékařské zprávy, které tomuto závěru konvenují. Posudek posudkové komise MPSV se také přezkoumatelně vypořádává s tím, proč žalobce nebylo lze hodnotit podle kapitoly V, položky 9c místo položky 9b. Pokud jde o aplikaci institutu mimořádného zvýšení, není pravdou, že se posudek posudkové komise MPSV v odůvodnění mimořádného zvýšení omezuje pouze na citaci předmětného ustanovení. Na několika místech posudku posudkové komise MPSV je konstatováno, že žalobce je nezaměstnatelný, z čehož vyplývá i nemožnost používání získaného vzdělání (srov. první důvod podle § 3 odst. 2 vyhlášky o posuzování invalidity). Posudku PK nelze klást k tíži ani to, že hodnotil i sociální aspekty zdravotního stavu žalobce. Žalobce byl (a to shodně ve všech posudcích) hodnocen podle kapitoly V, položky 9b přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity. Obecné posudkové zásady této

kapitoly (duševní poruchy a poruchy chování) jsou vyhláškou stanoveny tak, že posudkový orgán hodnotí „úroveň psychických, mentálních, sociálních a pracovních funkcí a schopnosti vykonávat pracovní činnosti takovým způsobem nebo v takových mezích, které jsou považovány za normální v daném sociokulturním prostředí.“ Položka 9b je pak definována mj. jako „podstatně snižená úroveň sociálního fungování.“ Zkoumání úrovně sociálního fungování, resp. sociálních aspektů zdravotního stavu žalobce tedy bylo jednoznačně na místě. Oporu pro výklad stěžovatelky neposkytuje ani stěžovatelkou označený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 6 Ads 61/2013-34. Tento v obecných východiscích konvenuje tomu, co soud vyslovil v tomto rozhodnutí (proto byl již také soudem výše několikrát citován). Z označeného rozsudku přitom nevyplývá, že by aplikace § 3 odst. 2 vyhlášky byla kategoricky vyloučena v souzené věci. Rozsudek skutkově a právně řeší jiný důvod přiznání mimořádného zvýšení („v případě, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav pojištěnce má takový vliv na jeho [...] schopnost pokračovat v předchozí výdělečné činnosti“).

[19] Ani na základě žádné další stížní argumentace nebylo lze shledat nezákonnost rozsudku krajského soudu. Ten vyšel z jednoznačného, úplného a přesvědčivého posudku posudkové komise MPSV. Posudková komise MPSV v něm náležitě vysvětluje, z jakého důvodu přistoupila k mimořádnému zvýšení, resp. k závěru o invaliditě třetího stupně v případě žalobce. Uvedený posudek přitom i v dalších ohledech odpovídá právní úpravě a konstantní judikatuře (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2015, č. j. 3 Ads 114/2014-21, ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Ads 17/2017-15, nebo ze dne 13. 12. 2018, č. j. 5 Ads 202/2016-29). Krajský soud proto nepochybil, pokud z posudku posudkové komise MPSV v dané věci vyšel a na základě něho přistoupil ke zrušení správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační stížnosti ani žádný jiný důvod, pro který by rozsudek krajského soudu nemohl obstát. Krajský soud postupoval v mezích právní úpravy a navazující judikatury.

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelce nárok na náhradu nákladů řízení nevznikl, jelikož je podle § 60 odst. 2 s. ř. s. správním orgánem rozhodujícím ve věcech důchodového pojištění. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a náležela by mu proto náhrada nákladů řízení. Žalobce však ani na výzvu soudu (k vyčíslení a doložení nákladů řízení) nesdělil, že požaduje náhradu nákladů řízení, resp. v jaké výši. Žalobce přitom nebyl v řízení zastupován advokátem. K přiznání náhrady neshledal soud důvod ani s ohledem na obsahu spisu a vyjádření žalobce (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2018, č. j. 7 Ads 376/2017-27, ze dne 7. 9. 2017, č. j. 7 Ads 257/2017-19).

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

V Brně dne 29. listopadu 2023

pokračování

Tomáš Foltas
předseda senátu