

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **V. K.**, zast. Mgr. Petrem Seidlem, advokátem se sídlem Masarykova tř. 2462/55, Teplice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2021, č. j. MPSV-2021/159111-916, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 6. 2023, č. j. 16 Ad 9/2021-105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR – Krajské pobočky v Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“) ze dne 5. 9. 2017, č. j. 369572/17/TP, jímž zamítnul žalobcovu žádost o dávku pro osoby se zdravotním postižením – příspěvek na zvláštní pomůcku „motorové vozidlo“ dle zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 329/2011 Sb.“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Neshledal důvodnou námitku o nesprávnosti doplňujícího lékařského posudku, který si žalovaný vyžádal poté, co krajský soud rozsudkem ze dne 17. 5. 2021, č. j. 42 Ad 36/2018-42, zrušil předešlé rozhodnutí ve věci. Posudková komise žalovaného jednala dne 20. 7. 2021, přičemž dospěla k závěru, že u žalobce nebylo prokázáno těžké funkční postižení pohybového a nosného ústrojí ve smyslu § 9 odst. 2 a 4 zákona č. 329/2011 Sb. Podstatným omezením hybnosti se dle instrukce náměstkyně ministryně sekce sociálně pojistných systémů č. 2/2016 (dále jen „instrukce č. 2/2016“), rozumí omezení hybnosti o dvě třetiny rozsahu kloubních exkurzí. Posudkově rozhodné je zejména omezení rozsahu flexe. Žalovaný

následně požádal o vypracování srovnávacího posudku, dle kterého se u žalobce nejedná o těžkou vadu nosného pohybového ústrojí dle taxativně uvedených posudkových kritérií. Krajský soud shledal, že z doplňujícího posudku ze dne 20. 7. 2021 je patrný důvod, pro který není snížení hybnosti žalobcových kyčelních kloubů možné považovat za podstatné omezení hybnosti kyčelních kloubů ve smyslu přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., respektive za ankylózu kyčelních kloubů. Ta nebyla prokázána ani RTG vyšetřením. Z doplňujícího posudku je zjevné, že se posudková komise zabývala i aktivním rozsahem pohybu obou kyčelních kloubů, který činí sedmdesát stupňů.

[3] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že posudková lékařka porušila zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), když si vyžádala žalobcovu úplnou zdravotní dokumentaci. Posuzující lékaři si mohou dle tohoto zákona od poskytovatele zdravotních služeb vyžádat zapůjčení zdravotnické dokumentace. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku podjatosti posudkové lékařky spočívající v nesprávném posouzení zdravotního stavu stěžovatele, jelikož podjatost úřední osoby nelze shledat v jejím postupu nebo rozhodování.

[4] Krajský soud neustanovil znalce k posouzení současného zdravotního stavu žalobce, neboť vycházel ze skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí. Neprovedl ani navržené důkazy, které byly součástí správního spisu.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce, vyjádření žalovaného a replika

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného odkazují na čl. 7 bod I. odst. 1 písm. e) instrukce č. 2/2016. Tento článek je v rozporu s textem čl. I odst. 1 písm. e) přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb., který má před danou instrukcí přednost. Stěžovatelovo omezení je s odkazem na instrukci č. 2/2016 bagatelizováno. Krajský soud v dřívějším rozsudku č. j. 42 Ad 36/2018-42 uvedl, že stěžovatelovo omezení dosahuje intenzity požadované přílohou k zákonu č. 329/2011 Sb., přičemž žádal bližší odůvodnění závěrů správních orgánů. Žalovaný dodal odůvodnění spočívající v citaci instrukce č. 2/2016, s čímž se krajský soud spokojil. Instrukce je však pouze interním dokumentem a nemůže přímo vyvolávat následky ve sféře třetích osob.

[7] Instrukce č. 2/2016 navíc nebyla správně vyložena. Žalovaný i krajský soud pominuli, že daná instrukce užívá slovo „zejména“, když stanoví, co je posudkově významné. Stěžovatel je v rámci abdukce omezen pasivně o více než tři čtvrtiny rozsahu kloubního pohybu. Žalovaný ani krajský soud se nezabývali otázkou, jestli takové omezení není dostatečné, případně jestli veškerá stěžovatelova omezení nezakládají v souhrnu potřebnou míru omezení. Žalovaný argumentuje hodnotami pohybu stěžovatelových kyčlí, kterých bylo dosaženo pasivně, tj. silou druhé osoby. Zákon č. 329/2011 Sb. ani instrukce č. 2/2016 nestanoví, aby byl posuzován pouze rozsah pasivního pohybu.

pokračování

[8] Řízení před krajským soudem je zmatečné. Odůvodnění napadeného rozsudku spočívá v odkazu na instrukci č. 2/2016. Daná instrukce však nebyla provedena v rámci dokazování.

[9] Ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil vlastní vyjádření. V něm namítá, že úřad práce v rozhodnutí ze dne 5. 9. 2017 účelově neuvedl jméno posudkového lékaře MUDr. H., jelikož tento lékař je nezpůsobilý k vydávání lékařských posudků. Krajský soud se námitkou o nezpůsobilosti tohoto lékaře nezabýval. Stěžovatel nesouhlasí se způsobem, jakým žalovaný doplnil své dřívější rozhodnutí. Doplnující posudek ze dne 20. 7. 2021 hovoří o pasivním pohybu, který není uváděn jako posudkově rozhodný dle instrukce č. 2/2016. Stěžovatel rozporuje, že posudková lékařka neporušila zákon č. 582/1991 Sb. tím, že si vyžádala jeho úplnou zdravotní dokumentaci. Dne 18. 7. 2021 totiž čerpala dovolenou a 19. 7. 2021 zapříčinila, že ortoped nemohl vyhodnotit RTG snímek kyčelních kloubů. Stěžovatel dále nesouhlasí s neprovedením navrhovaných důkazů. Krajský soud též neodůvodnil zamítnutí návrhu na ustanovení soudního znalce.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Správní orgány nerozhodovaly podle instrukce č. 2/2016, ale dle údajů uvedených v lékařských posudcích.

[11] Stěžovatel v replice uvedl, že žalovaný se ve vyjádření nezabýval otázkou nesprávného výkladu textu instrukce č. 2/2016. Skutečnost, že žalovaný v ní užitě slovo „zejména“ ignoroval, vyplývá z jeho vyjádření. Pouhá možnost flexe nepostačuje k umožnění chůze jako takové.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dále se NSS zabýval otázkou přijatelnosti kasační stížnosti.

[13] Kasační stížností napadený rozsudek vydal specializovaný senát krajského soudu. Při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti se však nevychází z toho, v jaké formaci krajský soud věc fakticky projednal, nýbrž v jaké formaci ji měl podle práva projednat (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 360/2021-59, č. 4289/2022 Sb. NSS). O dávkách poskytovaných osobám se zdravotním postižením má správně rozhodovat specializovaný samosoudce, jelikož tyto dávky spadají pod pojem *sociální péče* uvedený v § 31 odst. 2 s. ř. s. (srov. bod 17 rozsudku ze dne 22. 3. 2023, č. j. 4 Ads 45/2023-24, č. 4473/2023 Sb. NSS), jde tedy o věci, u nichž je nutno nejprve posoudit přijatelnost kasační stížnosti. NSS se proto zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.).

[14] Nejvyšší správní soud nepřijatelnost podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem *přesah vlastních zájmů stěžovatele*. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto usnesení může jednat v typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou

judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal, že by se v projednávané věci jednalo o některý z výše uvedených případů. Z tohoto důvodu je kasační stížnost nepřijatelná.

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. Stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že krajský soud i žalovaný odůvodnili zamítnutí jeho žádosti s odkazem na instrukci č. 2/2016. Rozhodnutí může být nepřezkoumatelné buď pro nedostatek důvodů (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS), nebo pro nesrozumitelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). Ani jednou z těchto vad napadený rozsudek netrpí. Samotná skutečnost, že krajský soud vycházel z instrukce č. 2/2016, tuto vadu nezpůsobuje.

[17] Dle stěžovatele bylo řízení před krajským soudem zmatečné, jelikož krajský soud neprovedl instrukci č. 2/2016 jako důkaz. Tvrzenou vadu nelze podřadit pod žádnou z vad uvedených v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pro které může být soudní řízení zmatečné. Jediné pochybení typově spadající pod toto ustanovení lze shledat v tom, že namísto specializovaného samosoudce rozhodoval o věci tříčlenný senát, nicméně v takovém rozhodování nelze shledat vadu řízení dosahující intenzity zmatečnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32). K údajnému neprovedení důkazu instrukcí č. 2/2016 NSS konstatuje, že tuto instrukci krajský soud provedl jako důkaz při ústním jednání ze dne 13. 6. 2023, jak vyplývá ze zvukového záznamu na CD založeného na č. 1. 103 spisu krajského soudu a bodu 26. napadeného rozsudku.

[18] K námitce nesprávného posouzení podstatného omezení hybnosti kyčelních kloubů v doplňujícím posudku ze dne 20. 7. 2021 NSS připomíná, že lékařské posudky hodnotí soud jako každý jiný důkaz, jelikož však bývá posudek posudkové komise v soudním řízení stěžejním důkazem, je kladen zvýšený důraz na jeho jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003-61, č. 800/2006 Sb. NSS). Posudková komise se musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které posuzovaný namítá, a své posudkové závěry musí náležitě odůvodnit (viz rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3 Ads 70/2012-14). V projednávané věci se uplatňuje shodný mechanismus posuzování zdravotního stavu jako ve výše uvedených rozsudcích, které se týkaly posuzování invalidity.

[19] Stěžovatel namítá, že instrukce č. 2/2016 ani zákon č. 329/2011 Sb. nepožadují, aby bylo posuzováno pouze omezení rozsahu pasivního pohybu kyčelních kloubů. Krajský soud v bodě 46. napadeného rozsudku uvedl, že z doplňujícího posudku ze dne 20. 7. 2021 je zjevné, že se posudková komise zabývala i aktivním rozsahem pohybu obou kyčelních kloubů, který činil sedmdesát stupňů, tedy téměř dvě třetiny rozsahu hybnosti zdravého jedince, které považuje instrukce č. 2/2016 za podstatné omezení hybnosti. Z doplňujícího posudku tak vyplývá, že stěžovatel ani u aktivního rozsahu pohybu nenaplní požadavek, který je uveden v čl. 7 bodu I. odst. 1 písm. e) instrukce č. 2/2016. Stěžovatel tento závěr ničím nevyvrací.

pokračování

[20] Dle stěžovatele žalovaný a krajský soud odkázali na instrukci č. 2/2016, která je v rozporu s přílohou zákona č. 329/2011 Sb. NSS dává stěžovateli za pravdu, že žalovaný v napadeném rozhodnutí z dané instrukce vycházel při posuzování omezení hybnosti kyčelních kloubů. Námitku nepřipustného odkazu na instrukci č. 2/2016 nicméně stěžovatel neuplatnil v žalobě ani v replice ze dne 4. 4. 2022 (č. l. 74 spisu krajského soudu). Jelikož tuto námitku neuplatnil v řízení před krajským soudem, ačkoliv mu v tom objektivně nic nebránilo, je třeba danou námitku považovat za nepřipustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS).

[21] Stěžovatel dále namítá, že žalovaný i krajský soud vyložili instrukci č. 2/2016 nesprávně, jelikož opomenuli slovo „zejména“ uvedené v jejím čl. 7 bodu I odst. 1 písm. e). Tato námitka je též nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem. S touto námitkou souvisí i námitka, že žalovaný měl kromě omezení pohybu ve flexi vzít v potaz i omezení pohybu v abdukci, extenzi, a navíc omezení kyčelních rotací. Stěžovatel v řízení před krajským soudem nenamítal, že by omezení pohybu mělo být posuzováno ve všech výše uvedených hlediscích, ačkoliv mohl. V žalobě sice upozornil na omezení rotací kyčlí, nicméně s tímto tvrzením se krajský soud vypořádal v bodě 44. napadeného rozsudku.

[22] Co se týče námitky neprovedení navrhovaných důkazů, krajský soud v bodě 60. napadeného rozsudku konstatoval, že důkazy uvedené v tomto bodě neprovedl, jelikož byly součástí správního spisu. Takový postup je souladný s judikaturou, jelikož dokumenty nacházející se ve spisu se nepovažují za důkazní prostředky a neprovádí se jimi dokazování (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). K námitce, že krajský soud neodůvodnil zamítnutí návrhu na ustanovení znalce, je třeba konstatovat, že v bodě 58. napadeného rozsudku uvedl, že tomuto návrhu nevyhověl, jelikož vycházel ze skutkového stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí žalovaného, a naopak nemohl vycházet z pozdějšího zdravotního stavu, jenž by byl zjištěn navrhovaným znaleckým posudkem. Není tak pravdou, že by krajský soud návrh na ustanovení soudního znalce zamítl bez odůvodnění.

[23] Stěžovatel na závěr namítá, že postupem posudkové lékařky bylo zabráněno, aby ortoped vyhodnotil RTG snímek. Toto tvrzení ničím nedokládá. NSS se proto ztotožňuje se závěrem uvedeným v bodě 54. napadeného rozsudku, že posudková lékařka neporušila zákon č. 582/1991 Sb. tím, že si vyžádala stěžovatelovu úplnou zdravotní dokumentaci, jelikož tento zákon její postup umožňuje.

[24] Co se týče tvrzení o nezpůsobilosti MUDr. H., z ničeho nevyplývalo, že by MUDr. H. nebyl schopen vykonávat profesi posudkového lékaře. Závěry tohoto lékaře byly navíc potvrzeny doplňujícím posudkem ze dne 20. 7. 2021 a srovnávacím posudkem ze dne 16. 9. 2021. Krajský soud se k tomuto tvrzení nevyjádřil výslovně, nýbrž pouze implicitně, neboť toto pochybení nemohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. Pro danou věc je totiž podstatné, že z ničeho nevyplývá, že posudkový lékař nebyl z důvodu stěžovatelem uváděné duševní nemoci způsobilý vydat lékařský posudek v jeho věci. Zejména pak krajský soud shledal doplňující posudek posudkové komise ze dne

20. 7. 2021, který potvrdil závěry MUDr. H., za úplný a přesvědčivý podklad pro rozhodnutí žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřijatelnou odmítl podle § 104a s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. listopadu 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu