

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **B. S.**, zastoupená Mgr. Romanem Bazgierem, advokátem se sídlem Praha 1, Vodičkova 24, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 12. 2022, č. j. 20 Ad 12/2022 - 72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně byla s účinností od 11. 5. 2020 uznána invalidní v prvním stupni invalidity podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „ZDP“). Dne 6. 9. 2021 požádala o změnu výše invalidního důchodu na třetí stupeň z důvodu zhoršení zdravotního stavu. Žalovaná rozhodnutím ze dne 23. 12. 2021, č. j. R-X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žádost žalobkyně o změnu výše invalidního důchodu zamítla. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně námitky, které žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 4. 2022, č. j. RN-X, zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Důvodem nevyhovění žádosti byly posudkové závěry, podle kterých poklesla pracovní schopnost žalobkyně z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu toliko o 40 %, a žalobkyně je proto nadále invalidní v prvním stupni.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, které krajský soud vyhověl a rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud vycházel při rozhodování z dávkového spisu a provedených důkazů – z jím vyžádaného posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Ostravě (dále jen „posudková komise MPSV“) ze dne 10. 11. 2022 a ze žalobkyní předloženého znaleckého posudku soudního znalce MUDr. Vítězslava Lorence (obor zdravotnictví, odvětví různá, se specializací na posudkové lékařství) ze dne 14. 7. 2022 (dále jen „znalecký posudek“). Krajský soud po provedeném dokazování dospěl k závěru, že rozhodující

příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně podle stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí byla idiopatická skolióza v hrudně-bederní krajině. Na tomto závěru se shodli jak posudková komise, tak znalec MUDr. Vítězslav Lorenc. Diagnostickému závěru pak odpovídá také podřazení uvedeného zdravotního postižení pod kapitolu XIII., odd. E-2 (vrozené nebo získané deformity, včetně skolióz) 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 jen „vyhláška o posuzování invalidity“). Ve zbytku se již posudky posudkové komise MPSV a znalce ve svých závěrech rozcházejí, přesto měl krajský soud za dostatečně podložené, že míra poklesu pracovní schopnosti žalobkyně činila ke dni vydání napadeného rozhodnutí minimálně 50 %, odpovídající horní hranici rozpětí stanoveného pro zdravotní postižení uvedené v položce 2b jmenované vyhlášky, neboť posudek posudkové komise MPSV dospěl k hodnotě 50% a znalecký posudek k hodnotě 80%. Sporné podle krajského soudu zůstalo, (i) zda má být postižení žalobkyně klasifikováno podle položky 2b nebo 2c vyhlášky o posuzování invalidity, (ii) jaká má být konkrétní míra poklesu pracovní schopnosti, včetně toho, zda má být horní hranice daného rozpětí stanoveného pro rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně navýšena až o 10 procentních bodů, ať již ohledem na další zdravotní postižení žalobkyně nebo s ohledem na závažnost dopadů rozhodujícího zdravotního postižení na schopnost žalobkyně využívat dosažené vzdělání, zkušenosti a znalosti, případně na schopnost pokračovat v předchozí výdělečné činnosti a na schopnost rekvalifikace a také, (iii) jaké je datum vzniku invalidity, respektive invalidity vyššího stupně.

[4] Krajský soud dovodil, že další posouzení nebylo v této fázi potřebné, protože samotné závěry posudkové komise vyhodnotil jako dostačující pro závěr, že míra poklesu pracovní schopnosti žalobkyně z důvodu jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu byla ke dni vydání napadeného rozhodnutí vyšší (minimálně 50 %), než ze které vycházela žalovaná (40 %) a vyplýval z nich konsekventně i jiný závěr o stupni invalidity žalobkyně, než ke kterému dospěla žalovaná. Závěr žalované, podle kterého žalobkyně byla ke dni vydání napadeného rozhodnutí invalidní v prvním stupni, proto za tohoto stavu nemohl obstát *per se*, a krajskému soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení. Krajský soud uvedl, že s ohledem na revizní princip bude možné nápravu zjištěných vad provést přímo v námitkovém řízení. Žalovanou proto zavázal opětovně rozhodnout o námitkách žalobkyně se zahrnutím důkazů doplněných v soudním řízení mezi podklady pro nové rozhodnutí a vypořádat se s rozdíly, které se podávají z obou posudků.

[5] S ohledem na plný úspěch ve věci, krajský soud přiznal žalobkyni vůči žalované právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Za takový náklad považoval i náklady spojené se znaleckým posudkem, jež si žalobkyně nechala vypracovat pro účely tohoto řízení.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná, dále jen „stěžovatelka“ kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[7] Stěžovatelka předně uvádí, že projednávaná věc svým významem podstatně přesahuje její vlastní zájmy ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., neboť napadený rozsudek je v rozporu s konstantní judikaturou a platnou právní úpravou, zejména pokud jde o výklad § 4 odst. 2 a § 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „ZOPSZ“), § 4 odst. 1 písm. a), § 60 odst. 1, § 77 odst. 2 a § 78 odst. 5 s. ř. s. Podle stěžovatelky krajský soud *rozhodl jen zdánlivě*, pokud rozhodnutí o stěžejní žalobní námitce *de facto* přenesl na stěžovatelku a učinil ji tak rozhodcem mezi posudkovou komisí MPSV a znalcem MUDr. Vítězslavem Lorencem, ačkoliv jí tato pravomoc nebyla svěřena zákonem (§ 4 odst. 2 a § 5 ZOPSZ). Krajský soud zároveň napadené rozhodnutí zrušil, aniž by vyslovil jednoznačný závazný právní názor týkající se merita věci.

[8] Podle názoru stěžovatelky ZOPSZ jednoznačně svěřuje posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti pro účely soudního řízení posudkovým komisím MPSV. Posudek posudkové komise MPSV je pro stěžovatelku rozhodujícím posudkem o invaliditě, na jehož základě je v případě zrušení rozhodnutí o invaliditě soudem přiznáváno dávkové plnění a nedochází tedy již k opětovnému přezkoumávání zdravotního stavu lékařem stěžovatelky.

[9] Soudy neposuzují věcnou správnost posudku posudkové komise, neboť k tomu nemají potřebné odborné znalosti. Soud hodnotí, zda závěry posudku vycházejí z dosaženého stavu vědeckého poznání, jsou opřeny o řádně zjištěné a pro věc relevantní skutečnosti a jsou prosty iracionality či chyb v úsudku. Znalecký posudek je v případě posuzování invalidity nezbytný pouze tehdy, pokud by o správnosti posudku posudkové komise byla pochybnost co do jeho úplnosti a správnosti a pokud by současně znalecký posudek mohl tyto pochybnosti odstranit. Neúplnost nebo nepřesvědčivost posudku posudkové komise MPSV lze v řízení před soudem odstranit doplňujícím nebo srovnávacím posudkem. Stěžovatelka je přesvědčena, že důkaz znaleckým posudkem je účelný pouze tehdy, pokud z něj krajský soud vyvodí ve vztahu ke stěžejní žalobní námitce určité závěry. Provedení důkazu znaleckým posudkem pouze za tím účelem, aby tento důkaz následně vypořádala stěžovatelka v řízení o námitkách, je v podstatě jen přenášením odpovědnosti za hodnocení tohoto důkazu na stěžovatelku. Pokud by totiž měla stěžovatelka sama rozhodnout mezi tím, zda se přikloní k názoru posudkové komise MPSV nebo ke znaleckému posudku (jehož vypracování iniciovala žalobkyně a nikoli soud), pak krajský soud plní pouze roli prostředníka, ale vlastní rozhodnutí o stěžejní žalobní námitce ponechá na stěžovatelce.

[10] Stěžovatelka obecně souhlasí s krajským soudem, že v posuzované věci se jedná o odbornou otázku, že posudek komise MPSV je hodnocen jako každý jiný důkaz a že není vyloučeno, aby zdravotní stav (včetně stupně invalidity) byl v případě potřeby posouzen také soudním znalcem. Namítá ale, že z napadeného rozsudku není zřejmé, k jakému závěru krajský soud dospěl, tj. zda považoval posudek posudkové komise za přesvědčivý a dostatečně odůvodněný a zda se posudková komise dostatečně vypořádala s tvrzeními ve znaleckém posudku. Pokud nikoliv, pak si měl krajský soud opatřit od posudkové komise MPSV doplnění jejího posudku za účelem posouzení, zda je stěžovatelka invalidní ve třetím stupni. Namísto toho ale krajský soud uvedl, že se posudky posudkové komise a znalce rozcházejí a zavázal stěžovatelku, aby v dalším řízení opětovně rozhodla o námitkách žalobkyně a vypořádala se s těmito rozdíly. Stěžovatelka má však za to, že další

posouzení soudem nebylo potřebné, jelikož závěry posudkové komise jsou dostačující pro závěr o zrušení rozhodnutí.

[11] Podle názoru stěžovatelky se posouzení zdravotního stavu žalobkyně posudkovou komisí MPSV jeví jako úplné a přesvědčivé; posudková komise se ve svém posudku vyjádřila rovněž k tomu, proč se neztotožnila s názorem znalce ve znaleckém posudku. Je zřejmé, že i v dalším řízení by stěžovatelka vycházela z toho, že se u žalobkyně nejedná o invaliditu třetího stupně podle § 39 odst. 2 písm. c) ZDP.

[12] Stěžovatelka se dále domnívá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť z něj není patrné, jak hodnotil podstatné důvody ve vztahu k žalobnímu bodu, tj. požadavku na uznání invalidity třetího stupně, a jaký názor zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí v projednávané věci. Nejedná se přitom o první případ, v němž správní soudy ponechávají na stěžovatelce, aby rozhodla o tom, zda je správnější závěr znalce či posudkové komise MPSV, případně stěžovatelku zavazují k tomu, aby v dalším řízení interpretovala závěry posudku posudkové komise, aniž by objasnily, proč je úkolem stěžovatelky, respektive jejího lékaře v námitkovém řízení, revidovat, doplňovat, nebo vysvětlovat medicínské závěry posudkové komise MPSV a být tak arbitrem mezi posudkovou komisí a soudním znalcem, zvláště pokud posudkový náhled lékaře stěžovatelky na zdravotní stav žalobce je zcela odlišný.

[13] Konečně stěžovatelka nesouhlasí ani s výrokem o náhradě nákladů řízení, pokud jde o náklady vynaložené na znalecký posudek, které nepovažuje za účelně vynaložené. Rovněž má za to, že žalobkyně ve věci neměla plný úspěch, neboť se nelze domnívat, že se jí jednalo pouze o zrušení napadeného rozhodnutí, a nikoli také o vyhovění jejímu návrhu na uznání invalidity třetího stupně. Stěžovatelka proto nesouhlasí s vyčíslením náhrady nákladů řízení a poukazuje na nejednotnost soudního rozhodování v této otázce.

[14] Vzhledem k uvedenému navrhuje stěžovatelka napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Má za to, že stěžejní kasační námitka stěžovatelky, tj. že měl krajský soud sám na základě důkazů rozhodnout o konkrétní míře procentuální pracovní neschopnosti žalobkyně a jejím stupni invalidity, svědčí o nepochopení celého systému a zásad správního soudnictví, což podrobně rozvedla. Pokud tedy soud rozhodl tak, že se rozhodnutí žalované zrušuje a žalovaná je povinna o námitkách žalobkyně rozhodnout znovu, a to s přihlédnutím k aktuálnímu zdravotnímu stavu, závěrům znaleckého posudku a posudku posudkové komise MPSV a vypořádat se případnými rozpory mezi těmito důkazy, jedná se o legitimní právní názor soudu. Správní soud se s těmito rozpory sám ani vypořádat nemůže s ohledem na to, že se jedná o odborné medicínské znalosti, jimiž na rozdíl od žalované nedisponuje. Navíc je zcela zjevné, že pokud komise MPSV stanovila snížení pracovní schopnosti o 50 % a znalecký posudek o 80 %, v obou případech se jedná o vyšší procentuální snížení, než k jakému dospěla žalovaná, a právě proto došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí. Názor žalované, že jí správní soud uvede přesné procento poklesu pracovní schopnosti a přesný stupeň invalidity, svědčí podle žalobkyně o určitém alibismu při rozhodování. Pokud jde tvzení, že si krajský soud nevyžádal doplnění posudku od komise MPSV

pokračování

za účelem vyřešení rozporů, žalobkyně upozorňuje, že komise MPSV měla posudek znalce k dispozici.

[16] Žalobkyně dále uvádí, že stěžovatelka před krajským soudem sama navrhovala zrušení svého rozhodnutí; je tak na zvážení, zda je možné, aby účastník řízení podal opravný prostředek proti rozhodnutí, jímž bylo vyhověno jeho návrhu. Žalobkyně nesouhlasí ani s argumentací stěžovatelky týkající se přiznání nákladů řízení. Má za to, že znalecký posudek byl stěžejní pro přehodnocení jejího zdravotního stavu posudkovou komisí MPSV, protože bylo přiznání náhrady za jeho vypracování na místě. Navrhuje proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[17] Před vlastním posouzením zákonnosti napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda jsou splněny podmínky řízení o kasační stížnosti.

[18] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. *kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná.*

[19] Z obsahu kasační stížnosti, podrobně rekapitulovaném výše, je zřejmé, že stěžovatelka nebrojí proti tomu, že krajský soud její rozhodnutí zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (ostatně sama se v řízení před krajským soudem k tomuto návrhu žalobkyně připojila), ale nesouhlasí s důvody, pro které ke zrušení došlo a polemizuje zejména s právním názorem krajského soudu, kterým jí zavázal pro další průběh správního řízení. Závazný právní názor považuje za neurčitý a nerespektující povahu soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech invalidního důchodu i jí vedeného námitkového řízení po zrušení jejího rozhodnutí soudem. Je proto evidentní, že podstata jejích výhrad směřuje *proti důvodům* rozhodnutí krajského soudu. Jedná se tedy o situaci předvídanou § 104 odst. 2 s. ř. s.; kasační stížnost je proto v této části nepřípustná (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j 5 Afs 91/2012 - 41).

[20] Pokud jde o druhou kasační námitku, již stěžovatelka brojí proti výroku o nákladech řízení o žalobě, i v této části je kasační stížnost, z důvodů uvedených v § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná. Jestliže je totiž nepřípustná zbývající část kasační stížnosti (viz předcházející odstavec), pak v dané části kasační stížnosti stěžovatelka brojí již jen proti výroku o nákladech řízení.

[21] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než kasační stížnost stěžovatelky z důvodů vyplývajících z § 104 odst. 2 s. ř. s. postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.) jako celek pro nepřípustnost odmítnout.

[22] Nejvyšší správní soud však s ohledem na právní názor vyslovený krajským soudem považuje za potřebné alespoň v rámci *obiter dictum* vysvětlit ve stručnosti základní pravidla, jimiž se přezkumné řízení soudní na úseku dávek podmíněných dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem řídí. Na rozdíl od „klasického“ přezkumu není v tomto typu řízení těžištěm pouhé posouzení, zda žalovaný správní orgán řádně zjistil skutkový stav a zda ho následně po právní stránce adekvátně zhodnotil, ale soud při posuzování zákonnosti rozhodnutí žalované musí primárně vycházet z vlastního dokazování, především z posudku posudkové komise MPSV. To ostatně vyplývá i z ustanovení § 4 odst. 2 ZOPSZ, které

ukládá Ministerstvu práce a sociálních věcí posuzovat zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění. Posudek PK MPSV má povahu tzv. *povinného důkazu*, bez jehož provedení nemůže soud ve věci rozhodnout, neboť k tomu nemá potřebné odborné znalosti.

[23] Takový posudek zajiště není výhradním důkazem ve věci, soud může k doplnění dokazování provést i důkazy jiné, ať již posudkem doplňujícím, či posudkem komparativním, anebo též posudkem znaleckým, v každém případě je však jeho povinností, aby všechny důkazy v řízení provedené sám vyhodnotil a učinil z nich jasný a jednoznačný závěr, který pak eventuálně promítne i do právního názoru, jímž zaváže správní orgán pro další řízení. Dojde-li tedy na základě provedeného dokazování k závěru, že pojištěnec splňuje podmínky pro uznání invalidity či invalidity vyššího stupně, zaváže tímto názorem žalovanou současně s uvedením data, od něhož jsou invalidita či zvýšení jejího stupně prokázány. Co však v žádném případě soud učinit nesmí, je provést důkazy a jejich zhodnocení přenést na žalovaný správní orgán. Takový postup popírá základní principy, na nichž je přezkumné řízení soudní na tomto úseku založeno, a zároveň představuje hrubé pochybení, jež by za jiných okolností vedlo k okamžitému zrušení napadeného rozsudku pro vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] Důsledkem uvedeného chybného postupu však není jen formálně nezákonný rozsudek, ale dopady se projevují i v následném správním řízení. Žalovaná sice může vyhodnotit posudek posudkové komise MPSV z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti (což s kladným výsledkem zřejmě v projednávané věci učinila), nemá však k dispozici žádné adekvátní důkazní prostředky k tomu, aby odstranila rozpory mezi důkazy provedenými soudem, ani k tomu, aby doplnila dokazování v případě, kdy posudek posudkové komise MPSV úplným a přesvědčivým neshledá. Žalovaná nemá oprávnění k tomu, aby si vyžádala doplňující či komparativní posudek posudkové komise MPSV, respektive Ministerstvo práce a sociálních věcí nemá ze zákona žádnou povinnost eventuální žádosti žalované o vypracování takového posudku vyhovět. Nelze přitom požadovat po žalované, aby její posudkový lékař, jenž vypracovával posudek pro účely námitkového řízení, posuzoval správnost posudku nadřízeného správního orgánu, eventuálně odstraňoval rozpory mezi důkazy provedenými soudem. K něčemu takovému nemá lékař žalované kompetenci.

[25] Nezákonný postup soudu tedy může ve svém důsledku vést k tomu, že právní názor, jímž žalovanou zaváže pro další řízení, nebude v praxi realizovatelný, což se koneckonců zčásti týká i projednávané věci (odstraňování rozporu mezi znaleckým posudkem a posudkem posudkové komise MPSV). Opětovně se jedná o závažnou vadu (byť navazující na předchozí), která by byla sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Před takovými postupy proto musí Nejvyšší správní soud do budoucna krajské soudy co nejdůrazněji varovat.

[26] V daném případě nemůže Nejvyšší správní soud z důvodů vyložených v odstavci [19] nezákonnost napadeného rozsudku napravit, pokud by však po vydání nového rozhodnutí žalované musel krajský soud na základě eventuální nové žaloby věc znovu posuzovat, bylo by nanejvýš žádoucí, aby napodruhé již postupoval řádně podle zákona.

pokračování

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 3 větou první s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla odmítnuta, Nejvyšší správní soud (za použití § 120 s. ř. s) nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. dubna 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu