

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **B. V.,** zast. Mgr. Romanem Seidlerem, advokátem se sídlem Malická 11, Plzeň, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 10. 2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 11. 2016, čj. 16 Ad 20/2016-62,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Romanu Seidlerovi, advokátu, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 1 573 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 9. 6. 2015 žádost o přiznání invalidního důchodu. Žalovaná na podkladě posudku vypracovaného posudkovým lékařem Okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „posudkový lékař OSSZ“) zjistila, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla žalobcova pracovní schopnost pouze o 25 %. Rozhodnutím ze dne 4. 9. 2015 tedy tuto žádost zamítla. Žalobce podal námitky, které na

základě opětovného posudku posudkového lékaře žalované (dále též „posudkový lékař ČSSZ“) žalovaná rozhodnutím specifikovaným v záhlaví zamítla. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou, kterou krajský soud po zhodnocení posudku zpracovaného posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „posudková komise MPSV“) výše označeným rozsudkem zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Jeho zdravotní stav prý nemohl být řádně posouzen bez osobní prohlídky. Osobního vyšetření se přitom stěžovatel opakovaně domáhal. Posudek nezohledňuje všechny jeho potíže a celkový zdravotní stav. Nebylo tedy možné objektivně určit míru poklesu jeho pracovní schopnosti. Krajský soud se měl zabývat také zvýšením horní hranice poklesu pracovní schopnosti stěžovatele ve smyslu § 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 (vyhláška o posuzování invalidity), neboť vězeňský lékař stěžovatele označil za práce neschopného. Stěžovatel má dále za to, že má splněnou i potřebnou dobu pojištění.

[3] Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení

[4] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] NSS předesílá, že správní soud sám zdravotní stav žadatele o invalidní důchod nepřezkoumává. Posouzení míry poklesu pracovní schopnosti a stanovení dne vzniku invalidity je totiž otázkou odbornou, medicínskou. Rozhodnutí soudu proto závisí především na odborném lékařském posouzení. 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 hodnotí posudek jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 77 odst. 2 s. ř. s. Nejsou-li namítány jiné vady řízení, správní soud v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení ve věci invalidity, resp. v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, ověřuje pouze to, zda posudek příslušné posudkové komise, o nějž se opírá správní rozhodnutí, je úplný a přesvědčivý (test úplnosti, přesvědčivosti a správnosti posudku – srov. konstantní judikaturu NSS, např. rozsudek ze dne 25. 9. 2003, čj. 4 Ads 13/2003-54, č. 511/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 15. 5. 2013, čj. 6 Ads 11/2013-20, a mnohé jiné), případně zda byla příslušná posudková komise řádně obsazena (test řádného složení posudkové komise).

pokračování

[7] Stěžejní otázkou tohoto případu je, zda stěžovatel měl být pro účely posouzení žádosti o invalidní důchod *osobně vyšetřen* posudkovým lékařem, resp. posudkovou komisí MPSV. NSS se proto bude zabývat tím, zda posudek posudkové komise MPSV, který nechal pořídit krajský soud, obstojí v testu úplnosti, přesvědčivosti a správnosti.

[8] V obecné rovině soud zkoumá, zda se posudková komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především s těmi, které stěžovatel namítá, a zda posudkové závěry náležitě odůvodnila. Z posudku musí být zřejmé, že zdravotní stav stěžovatele 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). Za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu se považuje takové zdravotní postižení, které má nejvýznamnější dopad na pokles pracovní schopnosti pojištěnce. Procentní míru poklesu pracovní schopnosti tedy komise vyhodnotí podle charakteru zdravotního postižení na základě vyhlášky o posuzování invalidity a současně odůvodní stanovenou míru poklesu pracovní schopnosti v rámci zde stanoveného rozpětí, včetně případného zvýšení podle § 3, resp. snížení ve smyslu § 4 cit. vyhlášky.

[9] NSS má za to, že posudek posudkové komise MPSV ze dne 17. 6. 2016, ve spojení s doplňujícím posudkem ze dne 13. 10. 2016, který byl stěžejním podkladem pro rozhodování krajského soudu, dostál nárokům testu úplnosti, přesvědčivosti a správnosti. Posudková komise vycházela z úplné stěžovatelovy zdravotnické dokumentace a dále z celé řady lékařských nálezů, zejména pak z propouštěcí zprávy z interního oddělení, kde byl stěžovatel za účelem komplexních odborných vyšetření hospitalizován od 9. 7. 2015 do 24. 7. 2015, tj. necelý měsíc předtím, než MUDr. M. vydala posudek pro účely prvostupňového rozhodnutí o žádosti stěžovatele (13. 8. 2015). Posudek též rekapituluje obsah těch nejvýznamnějších zjištění, a tak umožňuje lépe si představit průběh zdravotních obtíží stěžovatele. Jelikož stěžovatel nenamítal vedle nedostatku osobní prohlídky žádné konkrétní pochybení, závěry posudkové komise podložené náležitým odůvodněním se NSS jeví jako přesvědčivé.

[10] Nyní NSS přikročí konkrétněji k stěžovatelově námitce, že měl být posudkovým lékařem, resp. posudkovou komisí osobně vyšetřen.

[11] Dle § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, je pojištěnec invalidní, *jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nastal pokles jeho pracovní schopnosti nejméně o 35 %*. Při určování poklesu pracovní schopnosti se dle odst. 4 téhož ustanovení *vychází ze zdravotního stavu pojištěnce doloženého výsledky funkčních vyšetření*.

[12] Podle § 8 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, okresní správy sociálního zabezpečení *posuzují zdravotní stav a pracovní*

schopnost fyzických osob pro účely sociálního zabezpečení a pro účely poskytnutí dávek a průkazu osoby se zdravotním postižením podle jiných právních předpisů při zjišťovacích a kontrolních lékařských prohlídkách. Dle odst. 2 téhož ustanovení provede okresní správa sociálního zabezpečení *zjišťovací lékařskou prohlídku* na základě žádosti *správního orgánu, který vede řízení, pro jehož účely je posudek žádán*. Podle odst. 8 téhož ustanovení pak při posuzování podle odstavce 1 *vychází okresní správa sociálního zabezpečení* zejména *z nálezu ošetřujícího lékaře, popřípadě výsledků funkčních vyšetření a výsledků vlastního vyšetření lékaře, který plní úkoly okresní správy sociálního zabezpečení podle odstavce 1, a z podkladů stanovených jinými právními předpisy. Při posuzování podle odstavce 1 lze vycházet také z podkladů vypracovaných lékařem určeným Českou správou sociálního zabezpečení* (zvýraznění doplněno).

[13] Dle § 16a odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení [o]*rgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu podle § 4 odst. 2 nebo § 8 je* oprávněn vyzvat *posuzovanou fyzickou osobu, aby*

> a) se podrobila vyšetření svého zdravotního stavu lékařem plnícím úkoly příslušného orgánu sociálního zabezpečení, popřípadě, jde-li o posuzování podle § 8 odst. 1, lékařem určeným Českou správou sociálního zabezpečení,
> b) se podrobila vyšetření svého zdravotního stavu u určeného poskytovatele zdravotních služeb nebo jinému odbornému vyšetření,
> c) předložila poskytovateli zdravotních služeb uvedenému ve výzvě lékařské nálezy ošetřujících lékařů, které jí byly vydány, nebo
> d) sdělila a doložila další údaje, které jsou významné pro vypracování posudku, nebo poskytla jinou součinnost, která je potřebná k vypracování posudku; posuzovaná fyzická osoba je povinna výzvě vyhovět.

[14] Dle § 7 vyhlášky o posuzování invalidity posudek o invaliditě mj. obsahuje

> d) výčet rozhodujících podkladů o zdravotním stavu pojištěnce, z nichž orgán sociálního zabezpečení vycházel při posouzení zdravotního stavu a pracovní schopnosti pojištěnce,
> e) skutková zjištění, ke kterým orgán sociálního zabezpečení dospěl při posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti pojištěnce,
> f) výsledek posouzení zdravotního stavu a míry poklesu pracovní schopnosti
> g) odůvodnění výsledku posouzení zdravotního stavu a míry poklesu pracovní schopnosti.

[15] Z právě cit. ustanovení lze vyčíst, že pro účely posouzení žádosti o invalidní důchod je třeba určit míru poklesu pracovní schopnosti žadatele. Tento pokles je možno určit za pomoci zjišťovací lékařské prohlídky, avšak žádný právní předpis *nestanoví* povinnost takové vyšetření *vždy* nutně provést (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 65/2012-21). Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení totiž v § 8 odst. 2 dává správnímu orgánu, který je příslušný k posouzení žádosti, možnost o zjišťovací lékařskou prohlídku požádat. Vlastní vyšetření lékaře, který plní úkoly okresní správy sociálního zabezpečení, patří mezi podklady pro rozhodování o žádosti o invalidní důchod, které odst. 8 téhož ustanovení vyjmenovává v demonstrativním výčtu. Z ničeho nelze dovodit, že by žadatel o invalidní důchod musel být posudkovým lékařem, resp. posudkovou komisí, obligatorně osobně vyšetřen. Jedná se pouze o možnost, kterou žalovaná, posudkoví lékaři či posudková komise disponují (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2012, čj. 6 Ads 21/2012-30, bod 14). Nedostačuje-li předložená zdravotnická dokumentace, posudkový lékař si může vyžádat další odborné vyšetření, nebo žadatele osobně vyšetřit.

pokračování

[16] Nutno také připomenout, že v tomto případě si krajský soud vyžádal přezkoumání zdravotního stavu stěžovatele posudkovou komisí MPSV, která tak učinila komplexně a nezávisle na předchozích zjištěních posudkových lékařů OSSZ, resp. ČSSZ. Ani posudková komise nepovažovala za potřebné stěžovatele osobně vyšetřit, a to ani za situace, kdy si krajský soud od ní vyžádal doplňující posudek. Jejím úkolem ostatně je *„pouze hodnotit zdravotní stav žadatelů podle kritérií stanovených právními předpisy, nikoliv provádět primární klinická zjištění. To je úkolem ošetřujícího lékaře stěžovatele a lékařů odborných, u nichž se léčí. Ti se pak podílejí na kompletizaci zdravotní dokumentace. Přítomnost stěžovatele na jednání posudkové komise by tak byla nezbytná pouze v případě, pokud by zdravotní dokumentace o jeho zdravotním stavu byla neúplná, některé nálezy nejednoznačné či dokonce rozporné, případně pokud by bylo třeba došetřit některé skutečnosti v rámci vyšetření za hospitalizace a komise k tomu od něj potřebovala podrobnější informace“* (viz rozsudek ze dne 15. 5. 2013, čj. 3 Ads 91/2012-19, nebo též ze dne 5. 2. 2016, čj. 2 Ads 209/2015-76, bod 44). Osobní vyšetření má zvláštní význam, existují-li rozpory mezi posudkovým hodnocením a podkladovými materiály.

[17] Výše uvedené závěry se nepříčí ani požadavkům judikatury co do *odnětí* jednou přiznaného invalidního důchodu, neboť se jedná o diametrálně odlišné situace. Jde o situace, kdy osoba např. pobírala po dlouhou dobu invalidní důchod, který jí byl bez náležité kontrolní prohlídky odebrán (viz rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2012, čj. 6 Ads 97/2012-28, bod 29).

[18] NSS v rozsudku ze dne 20. 1. 2004, čj. 4 Ads 33/2003-62, dospěl k názoru, že neúčast posuzovaného na jednání posudkové komise je vadou řízení, která může mít za následek nesprávné stanovení míry poklesu schopnosti výdělečné činnosti. NSS tak ale usoudil podle nyní již neúčinné vyhlášky ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení. Tato vyhláška v § 1 odst. 2, který byl účinný do 31. 12. 2006, stanovila, že při posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti občanů *přihlédne lékař okresní správy sociálního zabezpečení k* <u>výsledkům vlastního vyšetření</u> *a musí vycházet z lékařských zpráv a posudků vypracovaných odbornými lékaři o zdravotním stavu občanů* (zvýraznění doplněno).

[19] Posudkoví lékaři, resp. posudková komise měli k dispozici podrobnou dokumentaci stěžovatelova zdravotního stavu rozhojněnou o komplex vyšetření, která bezprostředně předcházela podání sporné žádosti o invalidní důchod (srov. odlišně rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 6 Ads 98/2006-44, v němž NSS zrušil rozhodnutí žalované ohledně odnětí invalidního důchod, neboť posudkový lékař neměl k dispozici aktuální poznatky o zdravotním stavu tehdejšího stěžovatele). Ze správního a soudního spisu neplyne, že by stěžovatelův případ byl jakkoliv hraniční (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2013, čj. 6 Ads 45/2013-25, bod 15). Na tom nic nemůže změnit ani to, že posudková komise MPSV na rozdíl od posudkových lékařů OSSZ nebo ČSSZ dospěla k názoru, že rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu stěžovatele nebylo jeho onkologické onemocnění, jež je 8 let bez jakýchkoliv vnějších projevů, ale bolest páteře, která omezuje pohyblivost, a dále pak stav po operaci výhřezu meziobratlové ploténky

v roce 1989. Za daného stavu nebyly dány důvody pro nezbytné osobní vyšetření stěžovatele posuzujícími lékaři, resp. posudkovou komisí.

[20] Skutkové závěry vyhotovených posudků ve věci stěžovatele vesměs potvrzují i předcházející rozhodnutí žalované, jimiž nebylo v posledních letech vyhověno opakovaným žádostem stěžovatele o invalidní důchod (rozhodnutí žalované o námitkách ze dne 30. 6. 2011 a ze dne 4. 12. 2014).

[21] Stěžovatel dále namítá, že se posudková komise MPSV ani krajský soud výslovně nezabývaly tím, zda nelze v jeho případě zvýšit horní hranici poklesu pracovní schopnosti dle § 3 odst. 2 vyhlášky o posuzování invalidity. Dle tohoto ustanovení lze horní hranici zvýšit až o 10 procentních bodů, pokud *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.*

[22] Není pravda, že by se posudková komise MPSV vůbec nezabývala možností zvýšit stěžovatelův pokles pracovní schopnosti dle § 3 odst. 2 cit. vyhlášky. V posudku ze dne 17. 6. 2016 sice přímo na toto ustanovení nepoukázala, ovšem na s. 3 uvedla, že stěžovatel byl s některými omezeními schopen *„lehké práce v dělnických profesích v lehkém průmyslu nebo ve službách, včetně v současnosti vykonávaného zaměstnání při výrobě hraček“*. V doplnění tohoto posudku ze dne 13. 10. 2016 se pak s možností zvýšení, resp. snížení poklesu pracovní schopnosti stěžovatele vyrovnala tak, že se *„nemůže vyjádřit ke konkrétnímu pracovnímu zařazení ve věznici, nezná tamní pracoviště, která znají lékaři věznice. Proto vyjádřila své závěry, ohledně pracovních indikací a kontraindikací, ve svém posudku obecně“*.

[23] S ohledem na specifické skutkové okolnosti případu nebylo povinností posudkové komise ani krajského soudu výslovně se zabývat použitím § 3 odst. 2 vyhlášky o posuzování invalidity. Stěžovatel se v době posuzování zdravotního stavu, i následně v den vydání napadeného rozhodnutí nacházel ve výkonu trestu odnětí svobody. Možnosti zaměstnání nabízené ve věznicích zpravidla nemohou být tak pestré jako ty, které by se stěžovateli nabídly, pokud by pobýval na svobodě. Navíc je stěžovatel absolventem zemědělského odborného učiliště (opravář zemědělských strojů). Takovou kvalifikaci NSS již v minulosti považoval za standardní středoškolské odborné vzdělání se širokým, takřka univerzálním uplatněním neomezeným jen na zemědělská odvětví (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2013, čj. 6 Ads 61/2013-34, bod 18). Stěžovatel konečně netvrdil žádné skutečnosti, jež by jeho vzdělání a kvalifikaci činily natolik specifickými, že by ho právě v důsledku jeho zdravotních potíží nebylo možno v žádném z jemu příbuzných oborů využít.

[24] Za této situace krajský soud nepochybil, pokud důkaz posudkem posudkové komise MPSV považoval za stěžejní a vzal za svůj závěr, že pracovní schopnost stěžovatele nepoklesla o nejméně 35 %, a proto stěžovatel nesplňuje jednu z podmínek pro přiznání invalidního důchodu.

pokračování

[25] Dále stěžovatel krajskému soudu vytkl, že v minulosti již splňoval předpoklady pro vznik nároku na invalidní důchod, a tedy musel splňovat rovněž potřebnou dobu pojištění. Ani tato námitka není důvodná. Krajský soud totiž v závěru napadeného rozsudku, *nad rámec* odůvodnění, upozornil stěžovatele na zákonnou podmínku minimální doby pojištění (§ 40 zákona o důchodovém pojištění) a doporučil mu, aby si u žalované ověřil, zda má potřebnou dobu pojištění splněnou. Krajský soud z toho nevyvozoval pro svůj rozsudek žádné závěry, dobou pojištění neargumentovala ani žalovaná. NSS proto nepovažuje tuto úvahu krajského soudu za rozhodovací důvod, jehož eventuální vadnost by mohla založit zrušení rozsudku pro jeho nezákonnost.

[26] Pro úplnost NSS uvádí, že nijak nezpochybňuje skutečnost, že stěžovatel trpí zdravotními obtížemi, s nimiž jsou spojena omezení a obtíže v každodenním životě. Tento závěr ostatně vyplývá z vypracovaných posudků, i posudková komise uvedla, že jeho zdravotní stav je dlouhodobě nepříznivý. Při objektivním posouzení však tento stav nebyl takového charakteru, aby odůvodňoval přiznání invalidního důchodu. Soudy přitom mohly přezkoumat správní rozhodnutí pouze z hlediska skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[29] Podle § 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s. advokátovi, který byl stěžovateli ustanoven usnesením krajského soudu ze dne 13. 1. 2016, čj. Na 8/2015-19, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce provedl ve věci jeden úkon právní služby, kterým je sepsání kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon právní služby zástupci stěžovatele náleží mimosmluvní odměna ve výši 1 000 Kč [§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Za právní služby tedy ustanovenému zástupci náleží 1 300 Kč a dále částka odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 1 573 Kč (potvrzení o registraci plátce DPH na č. l. 60 spisu krajského soudu). Tato částka bude ustanovenému zástupci stěžovatele vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 22. června 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu