ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ladislava Derky v právní věci žalobce: **J. R.**, na jehož místo vstoupili do řízení **A. R.**, a **J. R.**, oba zast. JUDr. Pavlem Pokorným, advokátem se sídlem Veverkova 1343/1, Hradec Králové, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 3. 2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2017, čj. 43 Ad 7/2016-38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2017, čj. 43 Ad 7/2016-38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) požádal o invalidní důchod dle § 38 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Žalovaná jeho žádost i následně podané námitky zamítla s odkazem na nesplnění zákonem stanovených podmínek, neboť míra poklesu pracovní schopnosti žalobce činila pouze 25 %.

[2] Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou, ve které namítal nemožnost výkonu povolání v oboru kuchař vzhledem k vrozenému omezení rotace obou horních končetin. Jedná se o středně těžké omezení hybnosti obou loketních kloubů s omezením funkce končetiny pro manipulaci a přenášení těžkých břemen. Kvůli tomuto onemocnění je dlouhodobě nezaměstnaný, bez výhledu nalezení vhodného zaměstnání.

[3] Krajský soud vyžádal vypracování posudku Posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí (PK MPSV). Ta označila za rozhodující příčinu jeho dlouhodobě nepříznivého stavu snížení úchopové schopnosti horních končetin pro vrozené omezení hybnosti obou předloktí v loketních kloubech. Procentní míru poklesu pracovní schopnosti stanovila podle kapitoly XV., oddílu B., položky 3b přílohy k vyhlášce č. 359/2009 Sb. ve výši 25 %. Tím zvolila horní hranici procentního rozpětí vzhledem k charakteru a stupni základního onemocnění a s přihlédnutím k dosaženému stupni vzdělání, výkonu nejvýše středně těžké práce a možnosti rekvalifikace. Neshledala důvod pro zvýšení dle § 3 odst. 1 a 2 citované vyhlášky.

[4] Krajský soud uvedl, že nemá pochybnosti o správnosti posudkového závěru PK MPSV, neshledal důvody k vypracování revizního znaleckého posudku. Konstatoval, že žalobce je mladého věku, zdravotní problémy ho sice trápí, "*ale ne natolik, aby mohly závěry posudkové komise vyvrátit. Naopak lze mít za to, že tyto závěry jsou zcela objektivní, neboť žalobce žádnými výraznými obtížemi netrpí, takže ani není možné navýšení míry poklesu pracovní schopnosti dle ust. § 3 vyhlášky č. 359/2009 Sb.*"

II. Kasační stížnost, úkony NSS před rozhodnutím

[5] Žalobce s rozhodnutím krajského soudu nesouhlasil a podal proti němu kasační stížnost. V ní namítl nedostatečně zjištěný skutkový stav věci. Již u krajského soudu namítal podjatost posudkové komise, neboť se jedná o zaměstnance stejného správního orgánu, který rozhoduje o přiznání či nepřiznání invalidity. Tyto lékařské posudky přiznávají, že se u něho jedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který má příčinu ve vrozeném omezení hybnosti obou předloktí v loketních kloubech. Nedostatečně však přihlédly k tomu, že toto onemocnění je výrazným handicapem na trhu práce. Zdravotní postižení mu brání vykonávat většinu fyzických prací, při nichž jsou používány horní končetiny. Posudková komise se vyjadřuje rozporuplně, neboť v odůvodnění posudku uvádí, že jde o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a v posudkovém závěru konstatuje, že se o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav nejedná. Nevzala v úvahu nemožnost výkonu jeho povolání ani zhoršení zdravotních potíží.

[6] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí.

[7] Žalovaná ve svém vyjádření konstatovala, že v řízení byl zdravotní stav stěžovatele objektivně zjištěn, posouzen i vyhodnocen posudkovou komisí, která odůvodnila závěr o nesplnění zákonných podmínek pro přiznání invalidity. Navrhla kasační stížnost zamítnout.

[8] Po zaslání vyjádření žalované stěžovateli oznámil NSS jeho zástupce, že stěžovatel dne 28. 10. 2017 zemřel, tuto skutečnost doložil úmrtním listem. Nejvyšší správní soud poté oslovil dědice zemřelého žalobce, A. R. a J. R. (rodiče stěžovatele), s poučením, že za splnění podmínek stanovených v § 63 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění mohou v řízení pokračovat (shodně viz rozsudky NSS ze dne 18. 1. 2008, čj. 4 Ads 70/2007-44, ze dne 27. 9. 2012, čj. 4 Ads 140/2011-98). Rodiče zemřelého stěžovatele soudu sdělili,

pokračování

že se zemřelým žalobcem žili ve společné domácnosti a hodlají pokračovat v řízení o kasační stížnosti. Za tím účelem udělili plnou moc zástupci, který zastupoval zemřelého žalobce.

[9] Podle ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zemřel-li oprávněný po uplatnění nároku na dávku, vstupují do dalšího řízení o dávce a nabývají nároky na částky splatné do dne smrti oprávněného postupně manžel (manželka), děti a rodiče, jestliže žili s oprávněným v době jeho smrti v domácnosti. Adresa bydliště žalobce a jeho rodičů je shodná, rodiče potvrdili vůli pokračovat v řízení, NSS tedy podmínky § 63 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění považuje za splněné. Na místo zemřelého žalobce J. R. (nar. X), vstoupili do řízení jeho pozůstalí rodiče, A. R. a J. R. (nar. X).

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky pro projednání kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů. Ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Námitka neúplného nebo nepřesvědčivého posouzení zdravotního stavu stěžovatele v řízení o dávkách důchodového pojištění se podle judikatury Nejvyššího správního soudu posuzuje jako námitka jiné vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, čj. 4 Ads 13/2003-54, ze dne 3. 4. 2013, čj. 6 Ads 158/2012-24, nebo ze dne 13. 11. 2013, čj. 6 Ads 45/2013-25).

[12] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání (správního) rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, tedy v projednávané věci ke dni 23. 9. 2015. Pojištěnec je v souladu s § 39 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nastal pokles jeho pracovní schopnosti nejméně o 35%. Podle § 39 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění 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

[13] Posouzení míry poklesu pracovní schopnosti je otázkou odbornou, medicínskou a rozhodnutí soudu tak závisí především na odborném lékařském posouzení. Ve správním řízení o dávce podmíněné zdravotním stavem posuzuje zdravotní stav Česká správa sociálního zabezpečení (§ 5 písm. i zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci provádění

sociálního zabezpečení). Podrobně upravuje postup při posuzování zdravotního stavu § 8 téhož zákona, který stanoví povinnost a oprávnění okresní správy sociálního zabezpečení vypracovat posudek o tom, zda zdravotní stav žadatele o dávku odůvodňuje její poskytnutí (§ 8 odst. 7). Při posuzování invalidity 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, a z podkladů stanovených jinými právními předpisy (§ 8 odst. 8 zákona č. 5822/1991 Sb.).

[14] Ani v řízení před správním soudem si soud nemůže učinit úsudek o zdravotním stavu a pracovní schopnosti účastníka řízení sám. Podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci provádění sociálního zabezpečení, posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů 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. Posudkové řízení je specifickou formou správní činnosti (srov. § 16a zákona č. 582/1991 Sb.) spočívající v posouzení zdravotního stavu občana a některých důsledků z něj vyplývajících pro oblast sociálního zabezpečení a důchodového pojištění. Postup posudkového orgánu, jehož hlavním obsahem je posudková činnost, předpokládá vedle odborných lékařských znalostí též znalosti z oboru posudkového lékařství. I tyto posudky nicméně hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. a v případě potřeby může zejména uložit též zpracování posudku soudem ustanoveným znalcem z oboru posudkového lékařství.

[15] Z výše uvedeného je zřejmé, že činnost posudkových komisí a posudkových lékařů upravuje zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Výhrady stěžovatele, který považuje posudkové lékaře za podjaté proto, že působí u správního orgánu, který o dávce rozhoduje, jsou tedy namířeny přímo proti znění zákona, který tuto situaci předpokládá. Soulad citované právní úpravy s ústavním pořádkem potvrdil opakovaně Ústavní soud (viz například nález ze dne 1. 11. 1995, sp. zn. II ÚS 92/95, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR svazek 4 pod č. 72). Námitka systémové podjatosti posudkových lékařů proto není důvodná.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítá, že správní orgány ani krajský soud se nezabývaly jeho tvrzením, dle něhož míru poklesu jeho pracovní schopnosti významně ovlivňuje skutečnost, že si vzhledem k omezení hybnosti horních končetin není schopen najít zaměstnání. Jeho postižení mu brání vykonávat většinu fyzických prací, při nichž jsou používány horní končetiny. NSS ověřil, že tuto námitku stěžovatel skutečně vznášel již od počátku správního řízení a zopakoval ji rovněž v žalobním řízení před krajským soudem.

[17] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku citoval znění § 4 zákona o důchodovém pojištění, dle něhož se při určování poklesu pracovní schopnosti bere mimo jiné v úvahu, zda jde o zdravotní postižení trvale ovlivňující pracovní schopnost (písm. a); zda se jedná o stabilizovaný zdravotní stav (písm. b); zda a jak je pojištěnec na své zdravotní potíže adaptován (písm. c); a schopnost rekvalifikace pojištěnce na jiný druh výdělečné činnosti, než dosud vykonával (písm. d). Dále krajský soud konstatoval, že za

pokračování

stabilizovaný zdravotní stav se považuje takový zdravotní stav, který se ustálil na úrovni, která umožňuje pojištěnci vykonávat výdělečnou činnost bez zhoršení zdravotního stavu vlivem takové činnosti, a že pojištěnec je adaptován na své zdravotní postižení, jestliže nabyl schopnosti a dovednosti, které mu spolu se zachovanými tělesnými, smyslovými a duševními schopnostmi umožňují vykonávat výdělečnou činnost bez zhoršení zdravotního stavu vlivem takové činnosti.

[18] Posudková komise, která vypracovala posudek v řízení před krajským soudem, se v posudkovém závěru výše uvedenými kritérii nezabývala. Zdravotní postižení stěžovatele zařadila pod kapitolu XV, oddíl B, položku 3b písm. c) přílohy k vyhlášce č. 359/2009 Sb., a odůvodnění svého závěru shrnula do následujícího tvrzení: "*nejedná [se] o ztuhnutí lokte nebo ramene s přihlédnutím k postavení a s omezením některých denních aktivit. Nemožnosti vykonávat některé pracovní aktivity ve vynucených polohách a nemožnost nosit těžší předměty v levé ruce není dána omezením hybnosti v ramenních kloubech. Těžší předměty lze nosit v dominantní pravé ruce. Vykonávané práce lze považovat nejvýše za středně těžké, nevyžadující plně zachovanou funkčnost horních končetin*".

[19] Tento posudkový závěr zjevně nedává odpověď na to, jak byla posouzena výše citovaná kritéria § 4 zákona č. 155/1995 Sb. Krajský soud své vlastní posouzení věci shrnul ve třech posledních odstavcích odůvodnění napadeného rozsudku. V prvním z odstavců konstatoval, že neměl pochybnosti o správnosti posudkového závěru. Ve druhém odstavci zmínil, že "*žalobce je mladého věku, zdravotní problémy jej sice sužují (pozn. NSS: v rozhodnutí zřejmě chybou v psaní uvedeno "zužují"), nicméně ne natolik, aby mohly závěry posudkové komise vyvrátit. Naopak lze mít za to, že tyto závěry jsou zcela objektivní, neboť žalobce žádnými výraznými obtížemi netrpí, takže ani není možné navýšení míry poklesu pracovní schopnosti dle § 3 vyhlášky č. 359/2009 Sb.*". Dále následuje pouze závěr o poklesu pracovní schopnosti ve výši 25 % a z toho vyplývající nedůvodnost žaloby.

[20] Takové odůvodnění je jednak rozporuplné a zejména zcela nedostatečné. Stěžovatel nezpochybňoval zařazení jeho zdravotního postižení dle přílohy vyhlášky č. 359/2009 Sb., domáhal se vyhodnocení vlivu omezení hybnosti horních končetin na jeho uplatnění na trhu práce. Správní orgán i krajský soud měly povinnost odůvodnit, jak vyhodnotili jeho postižení horních končetin a schopnost výkonu pracovní činnosti dle kritérií uvedených v § 4 zákona č. 155/1995 Sb. a dále, jak přistoupili k aplikaci § 3 odst. 2 vyhlášky č. 359/2009 Sb., dle něhož lze stanovenou horní hranici míry poklesu pracovní schopnosti příčiny dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu zvýšit až o 10 procentních bodů 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, čj. 4 Ads 13/2003-54, ze dne 6. 8. 2008, čj. 3 Ads 45/2008-46, ze dne 3. 4. 2013, čj. 6 Ads 158/2012-24, nebo ze dne 13. 11. 2013, čj. 6 Ads 45/2013-25). Toto hodnocení neobsahuje ani posudek PK MPSV, ani odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu.

[21] Je zřejmé, že hodnocení poklesu pracovní schopnosti je specifické, PK MPSV musí použít svoji lékařskou odbornost. Výsledný posudkový závěr však musí být zcela srozumitelný všem adresátům, tedy krajskému soudu a též posuzované osobě, a musí obsahovat jednoznačné odpovědi na všechny sporné otázky, které byly vzhledem k pracovní schopnosti posuzovaného vzneseny. Splnění těchto náležitostí ověřuje krajský soud, který je případně povinen jakékoliv nejasnosti či nedostatky odstranit vyžádáním doplňujícího či revizního posudku. V projednávané věci se tak nestalo. Hodnocení krajského soudu, dle něhož je stěžovatel mladý, zdravotní problémy ho trápí, ale ne natolik, aby to vyvrátilo závěry posudkové komise, nelze považovat za akceptovatelné odůvodnění.

[22] Rozsudek krajského soudu je z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelný.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] NSS zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s.

[24] Krajský soud v něm bude vázán vysloveným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V souladu s ním bude nutno v řízení vyhodnotit zdravotní postižení stěžovatele podle § 2 i podle § 3 vyhlášky o posuzování invalidity. NSS k tomu upozorňuje na opakovanou nesprávnost směšování kritérií v těchto ustanoveních. Důvody zvýšení procentní hranice pro nemožnost využít profesní kvalifikaci vyhláška neumožňuje promítnout v postupu podle § 2, kde jsou uvedeny pouze vlivy zdravotních postižení. Zohlednění výkonu profese, možnosti rekvalifikace a podobných důvodů je možno provést pouze dle § 3 vyhlášky, tedy v rámci úvah o dalším zvýšení již zvolené procentní míry poklesu pracovní schopnosti. K námitce, že posudková komise nevyhodnotila dostatečně neschopnost posuzované osoby získat zaměstnání, je krajský soud povinen ověřit správnost aplikace § 3 odst. 2 vyhlášky č. 359/2009 Sb. i z tohoto hlediska (viz např. rozsudek NSS sp. zn. 10 Ads 351/2017).

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. srpna 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu