

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **N. F.,** zastoupena Mgr. Marií Blechovou, LL.M., advokátkou se sídlem Heršpická 813/5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2017, č. j. 41 A 55/2016 - 71,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Odměna advokátky Mgr. Marie Blechové, LL.M., **se určuje** částkou 1 573 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně podala na Úřadu práce České republiky – krajské pobočce v Brně (dále jen „úřad práce“) žádost o průkaz osoby se zdravotním postižením. Úřad práce vypracoval dne 6. 11. 2015 prostřednictvím své lékařky posudek o zdravotním stavu žalobkyně a v něm uvedl, že se jedná o ženu ve věku 68 let, starobní důchodkyni, předtím dlouhodobě plně invalidní z psychiatrické indikace, nyní opakovaně žádá o průkaz osoby se zdravotním postižením. Lékařka uvedla, že posuzovaná trpí vertebrogenními potížemi a bolestmi kloubů při obezitě, polyartrosou-genua valga a gonartozou oboustrannou II. stupně. Doporučila jí rehabilitaci a posilování svalstva. V posudku dále konstatovala, že se nejedná o osobu se zdravotním postižením, které by podstatně omezovalo její schopnost pohyblivosti či orientace, že se nejedná o stav uvedený v příloze č. 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním

postižením, ani mu svým funkčním postižením neodpovídá. Na základě tohoto posudku vydal úřad práce rozhodnutí ze dne 4. 1. 2016, č. j. 2489/16/BM, kterým žádost žalobkyně zamítl.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný nechal vypracovat nový zdravotní posudek. Posudková komise žalovaného složená ze tří osob, z nichž dvě byly lékařky, souhlasně uzavřela, že se u posuzované jedná o chronické víceetážové bolesti zad při degenerativních změnách páteře, polyartrózu kloubů, kolenní klouby s artrózou II. stupně a valgozitou, obezitu, neurastenii u disponované akcentované osobnosti, inkontinenci moči a stolice a podkovovitou ledvinu s cystami. Komise uzavřela, že se jedná o ženu bez zjištěné duševní či smyslové poruchy, která by omezovala schopnost orientace. Trpí bolestmi zad, u kterých ale není výrazněji narušena statika ani dynamika a funkce páteře jako celku. Je schopna samostatné chůze bez zásadního omezení, a nejedná se tak o postižení odpovídající nebo funkčně srovnatelné se stavy uvedenými v příloze 4 k vyhlášce č. 388/2011 Sb. Protože s uvedeným posouzením žalobkyně nesouhlasila a doložila další lékařskou zprávu o svém zdravotním stavu, nechal žalovaný vypracovat doplňující posudek, a to zejména k posouzení závažnosti inkontinence moči a stolice. Komise znovu prostudovala dokumentaci ve spisu, včetně nově doložené lékařské zprávy, a uzavřela, že vyjádření žalobkyně ani nově doložená lékařská zpráva nedokládají přítomnost objektivně prokázané funkční poruchy pohyblivosti nebo orientace, která by nebyla známa a posudkovou komisí zhodnocena při předchozím jednání. Komise proto neshledala důvody pro změnu již přijatého posudkového závěru. Na základě této zprávy žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 5. 2016, č. j. MPSV-2016/98387-921, odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí úřadu práce.

II.

[3] Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného s tím, že v jeho rozhodnutí absentuje přezkoumatelné vyhodnocení závěrů posudkové komise a zároveň žalobkyně nebyla seznámena s podklady rozhodnutí a nebyla přítomna při lékařském posouzení svého stavu. Poukazovala také na nesprávné složení komise a na permanentní potíže s inkontinencí moči a stolice s tím, že se touto námitkou posudková komise blíže nezabývala.

[4] Krajský soud žalobu zamítl a konstatoval, že posudková komise žalovaného byla ve správném složení a její závěry byly založeny na zprávách o zdravotním stavu žalobkyně, přičemž nebylo zjištěno, že by se v případě žalobkyně jednalo o osobu se zdravotním postižením, které v podstatné míře omezuje její schopnosti pohyblivosti a orientace. Pokud žalobkyně namítala, že ji v pohyblivosti omezuje inkontinence moči a stolice, pak se tímto tvrzením zabývala také posudková komise v doplňujícím posudku a zdůvodnila, proč žalobkyně nesplňuje zákonné podmínky pro přiznání průkazu osoby se zdravotním postižením. Zároveň krajský soud zdůraznil, že posudky jsou zpracovány přesvědčivě a úplně. Fakt, že žalobkyně trpí problémy s inkontinencí moči či stolice, nezpůsobuje, že by byla podstatně omezena ve schopnosti pohyblivosti či orientace.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka uvedla, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, neboť jeho odůvodnění je obsažené pouze na jedné straně textu, absentuje v něm argumentace k námitce chybějící nezávislosti posudkových komisí a úvaha o osobní neúčasti stěžovatelky na prověřování jejího zdravotního stavu. Stěžovatelka dále poukázala na to, že nebylo po celou dobu správního řízení postaveno na jisto, jaké bylo složení odborných komisí a zda mají lékaři v posudkové komisi dostatečnou kvalifikaci a specializaci pro posouzení stěžovatelčiných problémů.

[7] Stěžovatelka dále namítala neobjektivnost posudkové komise, respektive její systémovou podjatost, neboť její členové jsou „provázáni“ na státní správu a jsou finančně závislí na ní, potažmo na žalovaném. Takovým postupem se stěžovatelka dostává do situace, kdy napadá správnost rozhodnutí státní správy, ale zároveň ta stejná státní správa sestavuje, hradí a dozoruje posudkovou komisi. Proto nelze v žádném případě hovořit o nestranném a objektivním orgánu.

[8] Dále stěžovatelka upozornila na to, že nemohla být přítomna žádnému lékařskému posuzování svého stavu, tudíž se posuzující lékaři nemohli osobně přesvědčit o jejím zdravotním stavu.

[9] Stěžovatelka poukázala na problémy s inkontinencí moči a stolice, které posudková komise blíže nerozebírala a ani krajský soud se k této problematice podrobněji nevyjádřil.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že složení posudkových komisí bylo souladné se zákonem a bylo též uvedeno v jednotlivých posudcích, přičemž tyto komise byly objektivní a nezávislé. Pokud stěžovatelka poukazovala na osobní nepřítomnost při jednání posudkové komise, pak je třeba zdůraznit, že kdyby o svou účast požádala, jistě by jí bylo vyhověno. Zároveň stěžovatelka nevyužila práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, i když byla o tomto právu informována. Problémy zjištěné posudkovou komisí a deklarované stěžovatelkou nesplňují podle závazných právních předpisů kritéria pro přiznání průkazu osob se zdravotním postižením, a proto žalovaný pokládá kasační stížnost za nedůvodnou.

V.

[11] 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.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo

by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[14] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, v němž vyložil, že „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, pak vyslovil názor, že „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS) je jinak společný závěr, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“.

[15] Napadený rozsudek vyhovuje výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku krajského soudu vyplývá, že se námitkami stěžovatelky zabýval, včetně námitky týkající se její inkontinence a složení posudkových komisí, a vypořádal se s nimi v odůvodnění rozsudku přehledným a logickým způsobem. Soudu ale nepřísluší přehodnocovat závěry odborných posudkových komisí týkající se zdravotního stavu posuzované osoby, a jestliže komise dospěla k závěru, že posuzovaná osoba po zdravotní stránce nesplňuje zákonné podmínky pro vyhovění její žádosti o vydání průkazu osoby se zdravotním postižením, není na soudu, aby její odborné závěry měnil či rozšiřoval. Proto ani nebylo namístě, aby

krajský soud sám lékařsky přezkoumával zdravotní stav stěžovatelky, jak požadovala. Podle Nejvyššího správního soudu byly tudíž žalobní námitky dostatečně vypořádány, a proto námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku považuje za nedůvodnou.

[16] V kasační stížnosti uplatnila stěžovatelka tři další důvody, pro které žádala zrušení rozsudku krajského soudu. Stěžejním důvodem byl argument, že ačkoliv stěžovatelka brojí proti výroku státní správy, zároveň ta stejná státní správa dozoruje a sestavuje posudkovou komisi, která jako jediná svrchovaně posuzuje důvodnost jejího nároku, takže lze mít důvodné pochyby o objektivitě závěru takové posudkové komise. Tato stěžovatelčina námitka není důvodná.

[17] Složení posudkových komisí bylo v souladu se zákonem a vyplývá z každého posudku, a to včetně specializací lékařů v takové komisi, a je uvedeno rovněž v rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobkyně.

[18] Organizační uspořádání sociálního zabezpečení, působnost orgánů státní správy v sociálním zabezpečení a řízení ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení upravuje zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Podle § 3 odst. 3 písm. a), b) a c) tohoto zákona jsou orgány sociálního zabezpečení Ministerstvo práce a sociálních věcí, Česká správa sociálního zabezpečení a okresní správy sociálního zabezpečení. Výkon práv a povinností z pracovněprávních vztahů zaměstnanců v České správě sociálního zabezpečení, k jejichž pracovním úkolům patří i posuzování zdravotního stavu pro účely státní sociální podpory, sociální péče a zaměstnanosti a výkon činností s tím souvisejících, přešel dnem 1. července 2006 z České správy sociálního zabezpečení na úřady práce a na Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“).

[19] Podle § 4 odst. 2 cit. zákona ministerstvo posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud bylo napadené rozhodnutí vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise. Pro vydávání těchto posudků se přiměřeně použijí ustanovení obecných předpisů o správním řízení.

[20] Složení posudkových komisí upravuje § 16b odst. 1 cit. zákona, ve kterém se uvádí, že posudkové komise ministerstva jsou nejméně tříčlenné. Předsedou posudkové komise může být jen lékař. Předseda posudkové komise a tajemník posudkové komise jsou vždy zaměstnanci zařazení k výkonu práce na ministerstvu; tajemník je členem posudkové komise. Dalšími členy posudkové komise jsou odborní lékaři jednotlivých klinických oborů.

[21] Jen v tom, že posudková komise, která v tomto řízení vypracovala posudek, je orgánem žalovaného, nespatřuje Nejvyšší správní soud důvod k pochybnostem o objektivitě jejích závěrů. Je třeba uvést, že úřad práce je sice řízen žalovaným, k posudkovým komisím jako takovým však nemá žádný přímý vztah. Je tak pouze orgánem řízeným právě tím ministerstvem, které zřizuje též posudkové komise (obdobně viz

rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 5 Ads 4/2003 - 35, publ. pod č. 33/2003 Sb. NSS, či ze dne 19. 2. 2004, č. j. 2 Ads 43/2003 - 119).

[22] Nejvyšší správní soud tímto pohledem posoudil stěžovatelčinu námitku, že lze mít důvodné pochyby o objektivitě závěrů posudkové komise s ohledem na její provázanost se žalovaným, a dospěl k závěru o její neodůvodněnosti.

[23] Zároveň neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou ani námitku týkající se nejasností ohledně složení posudkových komisí, neboť na každém z posudků je jednoznačně uvedeno, v jakém složení komise rozhodovala a jakou specializaci měli její členové z řad lékařů.

[24] Ani stěžovatelčině druhé námitce týkající se nezohlednění urologických zdravotních potíží, zejména inkontinence moči a stolice, nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Předně je třeba zdůraznit, že se touto námitkou žalovaný zabýval, když po předložení lékařské zprávy ze dne 31. 3. 2016 vyzval posudkovou komisi k vypracování doplňujícího posudku. Jak v původním posudku provedeném v rámci řízení před úřadem práce, tak v obou posudcích vypracovaných v odvolacím řízení dospěly komise k závěru, že inkontinence moči a stolice neomezují v podstatné míře stěžovatelčinu schopnost pohyblivosti a orientace. Nejvyšší správní soud ve své konstantní judikatuře zastává názor, že posouzení zdravotního stavu je věcí odborně-medicínskou, k níž nemají soudy potřebné odborné znalosti, a proto vždy vychází z vyjádření subjektů, které tyto znalosti mají (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ads 24/2013 - 34). Osobní stanovisko stěžovatelky namítající rozpor závěrů obsažených v jí kritizovaných posudcích se skutečným zdravotním stavem, včetně předložené zdravotní zprávy, není samo o sobě důkazem, na jehož podkladě by mohl soud přímo rozhodnout; mohou být pro soud pouze zdrojem pochybností, kvůli nimž si vyžádá doplnění důkazů, tedy doplnění stávajících posudků posudkových komisí žalovaného, vytvoření posudků nových či zpracování znaleckého posudku. K takovému postupu však Nejvyšší správní soud, stejně jako předtím krajský soud, neshledal důvod vzhledem k množství a úplnosti posudků vypracovaných během správního řízení.

[25] Ani poslední důvod kasační stížnosti spočívající v tom, že stěžovatelka nemohla být přítomna lékařskému posuzování svého zdravotního stavu, neobstojí. Nejvyšší správní soud zdůraznil např. v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 4 Ads 82/2011 - 44, že *„[p]římé osobní vyšetření posuzované osoby lékařem okresní správy sociálního zabezpečení a posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí by v řízení o příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, mělo být pravidlem. Takové pravidlo však nemůže platit bezvýjimečně a vždy musí být zohledněny konkrétní okolnosti projednávaného případu.“* Zároveň podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 3 Ads 86/2013 - 29, platí, že *„[n]ení přítomnost posuzované osoby nutná, pokud byl její zdravotní stav dostatečně zjištěn předchozím vyšetřením a její přítomnost při jednání komise by mohla mít význam pouze jako orientační či doplňkové vyšetření zdravotního stavu žadatele.“*

[26] Stěžovatelce lze sice přisvědčit, že se posudkové komise nezabývaly otázkou její přítomnosti při zdravotním posouzení, zároveň je ale třeba zohlednit, že stěžovatelka o možnost osobního posouzení v její přítomnosti nežádala, o průkaz osoby se zdravotním

postižením žádala opakovaně, doložené lékařské zprávy tvořily jeden souladný celek a neobsahovaly žádné výraznější odchylky. Její přítomnost při jednání posudkových komisí tak nezakládá vadu řízení. I podle Nejvyššího správního soudu měla za daného skutkového stavu posudková komise dostatečné podklady k tomu, aby mohla zdravotní postižení stěžovatelky posoudit úplně a objektivně a také aby toto své posouzení mohla jasně, srozumitelně a přesvědčivě odůvodnit. To se také podle zjištění Nejvyššího správního soudu stalo. Zároveň byla stěžovatelka po vypracování posudku informována o tom, že byl tento posudek vypracován, a byla poučena o možnosti se k takovému podkladu vyjádřit.

[27] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. in fine). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[29] Stěžovatelce byla krajským soudem ustanovena advokátka. Zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Při přiznání odměny v dané věci Nejvyšší správní soud určil odměnu výše uvedené advokátce ve výši 1 573 Kč [jeden úkon právní služby po 1 000 Kč dle § 7 a § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky (návrh ve věci samé), a jeden režijní paušál po 300 Kč za jeden úkon právní služby dle 13 odst. 3 téže vyhlášky]. Částka 1 300 Kč poté byla navýšena o částku 273 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %. Celková částka 1 573 Kč bude k rukám advokátky vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 4. ledna 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu