



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyně: F.Z.**, proti **žalované: Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované č. X ze dne 29. 3. 2006, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 43 Cad 9/2006 - 15 ze dne 17. 8. 2006,

takto:

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

Odůvodnění:

Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadá kasační stížností shora označený rozsudek krajského soudu, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí č. X ze dne 29. 3. 2006 a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Stěžovatelka namítá, že soud nesprávně právně posoudil věc, pokud dospěl k závěru, že stěžovatelka pochybila, pokud nerozhodla o částečné invaliditě žalobkyně, a že porušila ustanovení § 86 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), neboť v rámci řízení před soudem bylo posudkem posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí zjištěno, že k datu vydání rozhodnutí stěžovatelky byla žalobkyně částečně invalidní ve smyslu § 44 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Stěžovatelka namítá, že plný invalidní důchod a částečný invalidní důchod jsou dva samostatné druhy důchodů, přičemž řízení o přiznání každé této dávky se zahajuje na základě písemné žádosti (§ 81 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Podle § 86 odst. 3 cit.

zákonu orgán rozhodující o plném invalidním důchodu nebo částečném invalidním důchodu rozhodne bez nové žádosti i o částečném invalidním důchodu nebo plném invalidním důchodu, jestliže v průběhu řízení o přiznání důchodu (§ 81 odst. 1 cit. zákona) zjistí, že občan je částečně invalidní nebo plně invalidní; toto ustanovení (§ 86 odst. 3) se vztahuje podle stěžovatelky pouze na řízení o přiznání důchodu. Poněvadž rozhodnutí stěžovatelky je přezkoumáváno jako pravomocné, v řízení před soudy již není naplněna podmínka uvedená slovy zákona „zjistí v průběhu řízení o přiznání důchodu“, neboť toto řízení bylo skončeno nabytím právní moci rozhodnutí stěžovatelky (na rozdíl od situace, kdy správní soudy přezkoumávaly rozhodnutí Stěžovatelky jako nepravomocná k opravným prostředkům podle dřívějších předpisů). Stěžovatelka dovozuje, že případný nárok na jinou dávku (částečný invalidní důchod) není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Závěrem odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Ads 12/2004 - 101, o němž se domnívala, že potvrzuje její právní názor.

Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil následující skutečnosti rozhodující pro posouzení věci:

Žalobkyně podala dne 28. 3. 2006 žádost o přiznání plného invalidního důchodu.

Lékař okresní správy sociálního zabezpečení věcně příslušný dle § 6 odst. 4 písm. q) ve spojení s § 8 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení dne 20. 2. 2006 vyslovil, že žalobkyně není plně invalidní podle § 39 odst. 1, ani částečně invalidní podle § 44 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění; podle jeho posudkového hodnocení zdravotní stav žalobkyně byl sice dlouhodobě nepříznivý, odpovídá (je srovnatelný) s postižením uvedeným v kapitole XV (podpurný a pohybový aparát) oddílu H položce 56 písm. e) přílohy č. 2 k vyhlášce č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, přičemž podle posudku lékaře okresní správy sociálního zabezpečení míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti žalobkyně činila 30 % a v souvislosti s § 6 odst. 4 a 5 cit. vyhlášky se nemění.

Stěžovatelka rozhodla dne 29. 3. 2006 pod č. X tak, že zamítla žádost žalobkyně o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek § 38 zákona o důchodovém pojištění. V odůvodnění uvedla, že žalobkyně není plně invalidní, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla její schopnost soustavné výdělečné činnosti pouze o 30 %; podle § 39 zákona o důchodovém pojištění je pak pojištěnec plně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 %.

V žalobě proti rozhodnutí stěžovatelky žalobkyně namítla, že pro zhoršující se zdravotní obtíže není schopna fyzické práce, a uvedla, že je pro své onemocnění vedena v evidenci čekatelů na operativní výkon ve Fakultní nemocnici P. - M. Dále pak přiložila k žalobě lékařské nálezy, kterými hodlala osvědčit svá tvrzení.

Krajský soud v Praze pro účely přezkumného řízení soudního vyžádal posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ve smyslu § 4 odst. 2 cit. zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení; tato komise ve svém posudku ze dne 28. 6. 2006 po zhodnocení vyšetření žalobkyně v komisi za účasti odborného lékaře - ortopeda, ze skutečností zjištěných z posudkového spisu Okresní správy sociálního zabezpečení Praha - západ a ze záznamů praktického lékaře obsahujících též odborné nálezy,

určila jako určující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu artrózu obou kolenních kloubů III. stupně podle rentgenografického vyšetření s výraznou nestabilitou vlevo. Procentní míru poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti hodnotila posudková komise podle kapitoly XV oddílu A položky 1 písm. b) ve výši 35 %. Dále pak tuto míru poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti komise zvýšila podle § 6 odst. 4 cit. vyhlášky o 10 %. Posudková komise podrobný a úplně dokumentovaný posudek uzavřela výroky, že žalobkyně k datu vydání napadeného rozhodnutí nebyla plně invalidní podle § 39 zákona o důchodovém pojištění, byla však částečně invalidní podle § 44 odst. 1 cit. zákona.

Krajský soud poté rozhodnutí stěžovatelky zrušil, zavázal ji právním názorem, že žalobkyně byla částečně invalidní a vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud projednal kasační stížnost vázán jejím rozsahem a důvody (§ 109 s. ř. s.), stěžovatelka uplatňuje nesprávné právní posouzení věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Tento důvod by mohl být naplněn, pokud by soud užil na věc nedopadající právní normy, anebo by užil sice právní normy přílehavé, leč jejich interpretace by podle názoru Nejvyššího správního soudu neobstála.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Vedou ho k tomu následující úvahy:

Nejvyšší správní soud předně podotýká, že nesdílí názor stěžovatelky o možnosti vyjít ze závěrů, jež učinil v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Ads 12/2004 - 101, na nějž stěžovatelka poukázala. Tento rozsudek se zabýval jinou skutkovou situací, neboť šlo o případ, kdy byl předmětem sporu sice nárok na plný invalidní důchod, přičemž v přezkumném řízení soudním byl shledán zdravotní stav žalobce (žadatele o dávku) odpovídající částečné invaliditě, nicméně jádrem problému a důvodem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byla skutečnost, že žalobce v době řízení před soudem již poživitelem částečného invalidního důchodu byl. Nebylo tedy rozhodně namístě, jak Nejvyšší správní soud dovodil, rozhodnutí žalované rušit. Tak tomu ovšem není v nyní rozhodovaném případě.

Nejvyšší správní soud se obdobnou situací, která je předmětem posuzování i předložené věci, již obšírně zabýval ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2006, č. j. 6 Ads 13/2006 - 51. V tomto rozhodnutí se šestý senát Nejvyššího správního soudu zabýval rozбором své předchozí judikatury, která nalezla svůj výraz i ve zveřejněných právních větech, zejména se zabýval rozsudkem třetího senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, č. j. 3 Ads 57/2004 - 209.

Odkazuje na vývody ve výše citovaném rozsudku šestý senát Nejvyššího správního soudu dospěl i v této věci k závěru, že pro posouzení věci jsou určující následující ustanovení právních předpisů upravujících důchodové pojištění, řízení o dávkách důchodového pojištění a soudní řízení správní:

Zákon o důchodovém pojištění rozlišuje dva typy dávek závislých na poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, přičemž rozdíly v současné době tkví především v míře tohoto poklesu (66 % plný invalidní důchod, 33 % částečný invalidní důchod), v minulosti i v jiných aspektech (například výplata částečného invalidního důchodu byla do 1. 2. 2006 ovlivněna výší příjmu

z výdělečné činnosti). Dále je těmto dávkám společné, že pro vznik nároku se vedle plné či částečné invalidity vyžaduje určitá doba pojištění, která se zjišťuje z období před vznikem invalidity, a jde-li o pojištěnce ve věku nad 28 let, z posledních deseti roků před vznikem invalidity (§ 38, § 39, § 40, § 43, § 44 zákona o důchodovém pojištění).

Pro řízení o těchto dávkách jsou určující ustanovení § 81, § 86 odst. 3 ve spojení s § 87 a § 89 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení; o dávkách důchodového pojištění rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení (§ 5 písm. a/ č. 1 cit. zákona); podkladem pro rozhodnutí o plném invalidním či částečném invalidním důchodu je posudek lékaře okresní správy sociálního zabezpečení (§ 8 odst. 1 cit. zákona zní: „Okresní správa sociálního zabezpečení posuzují zdravotní stav a pracovní schopnost občanů ve věcech sociálního zabezpečení...; za tím účelem svými lékaři posuzují a/ plnou invaliditu nebo částečnou invaliditu...“). Pro vydávání posudků se přiměřeně použítí ustanovení obecných předpisů o správním řízení (§ 8 odst. 9 cit. zákona). Podle § 81 odst. 1 cit. zákona se řízení o přiznání dávky důchodového pojištění zahajuje na základě písemné žádosti. Podle § 81 odst. 3 cit. zákona věty druhé a třetí platí, že zahájení řízení o plný invalidní důchod brání tomu, aby bylo zahájeno řízení o částečném invalidním důchodu; zahájení řízení o částečný invalidní důchod brání tomu, aby bylo zahájeno řízení o plném invalidním důchodu; ustanovení této věty však neplatí, probíhají-li v téže době řízení o přiznání částečného invalidního důchodu a přezkumné řízení soudní z důvodu odnětí plného invalidního důchodu. Podle § 86 odst. 3 cit. zákona orgán rozhodující o plném invalidním důchodu nebo částečném invalidním důchodu rozhodne bez nové žádosti i o částečném invalidním důchodu nebo plném invalidním důchodu, jestliže v průběhu řízení o přiznání důchodu (§ 81 odst. 1) zjistí, že občan je částečně invalidní nebo plně invalidní. Podle § 87 odst. 2 cit. zákona je rozhodnutí, které je podkladem (podkladem je přitom rozhodnutí jiného orgánu než toho, který rozhoduje o dávce, pokud bylo vydáno po podání žádosti o takovou dávku) pro rozhodnutí o dávce důchodového pojištění, obsaženo v rozhodnutí o dávce. Podle § 89 odst. 2 věty za středníkem cit. zákona soud přezkoumá podkladové rozhodnutí jen při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o důchodu (stěžovatelky). Pro řízení ve věcech důchodového pojištění platí jinak (subsidiárně) správní řád (§ 108 cit. zákona), tedy do 31. 12. 2005 zákon č. 71/1967 Sb.

Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Podle § 4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění Ministerstva práce a sociálních věcí; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise. Pro vydávání těchto posudků se přiměřeně použijí ustanovení obecných předpisů o správním řízení. Podle § 78 odst. 6 s. ř. s. zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám

prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí.

Z předestřené výčtu použitelných ustanovení na projednávanou věc především plyne, že řízení o plný či částečný invalidní důchod lze zahájit jen na základě písemné žádosti; potud se jedná o jeden z principů správního řízení, jež se zahajuje buď k žádosti anebo z podnětu správního orgánu (ex offio). Zde zvláštní právní předpis (zákon o organizaci provádění sociálního zabezpečení) stanoví, že řízení o plný nebo invalidní důchod lze zahájit pouze a jedině k písemné žádosti pojištěnce. Dále pak upravuje dvě významné odlišnosti ve vztahu k institutům známým jako litispendence (překážka věci zahájené) a ve vztahu k předmětu řízení, jež jinak pravidelně plyne ze žádosti. Jednak stanoví (§ 81 odst. 3), že je-li zahájeno řízení o jeden typ invalidního důchodu, nelze souběžně (k písemné žádosti) vést řízení o druhý typ invalidního důchodu. Tedy přestože nejde o rozhodování v téže věci (neboť plný invalidní důchod a částečný invalidní důchod jsou rozdílnými dávkami důchodového pojištění) stanoví zákon překážku v podobě zahájeného řízení; tato zvláštnost pak nutně musí mít odraz v úpravě dalšího postupu řízení, neboť jinak by byla z hledisek obecných nároků na fair proces neodůvodnitelná (litispendence je institutem použitelným pouze a výhradně na řízení vedené v téže věci, tedy na řízení téhož účastníka o tomtéž důchodu). Tento odraz nutno hledat v § 86 odst. 3 cit. zákona, jež svou podstatou hojí skutečnost, že pojištěnec nemůže souběžně na základě svého úkonu vést řízení jak o plném, tak o částečném invalidním důchodu. Toto ustanovení nutno chápat jako ustanovení rozšiřující předmět řízení ipso facto na ten či onen typ invalidního důchodu (přestože pojištěnec žádal plný invalidní důchod, musí se zjišťovat, zda pojištěnec není alespoň částečně invalidní, neboť kdyby tomu tak bylo, byl by povinen takový důchod přiznat (při splnění ostatních podmínek). Pokyn § 86 odst. 3 cit. zákona („orgán rozhodující o plném nebo částečném invalidním důchodu rozhodne bez nové žádosti i o částečném nebo plném invalidním důchodu, jestliže v průběhu řízení o přiznání důchodu zjistí, že občan je částečně nebo plně invalidní“), ve spojení s obecnou úpravou správního řízení pak vede Nejvyšší správní soud k přesvědčení, že stěžovatelka je v řízení o plný invalidní důchod povinna zjišťovat typ invalidity (částečná, plná) a také v tomto smyslu o žádosti pojištěnce rozhodnout. Pokud by tomu tak nemělo být, zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jež vede stěžovatelku (resp. příslušná okresní správa sociálního zabezpečení) ke zjišťování obou typů invalidity, by musel obsahovat výjimku v tom smyslu, že by veškeré závěry svého skutkového a právního zjištění (resp. zjištění obsažených v podkladovém rozhodnutí) nezahrnula do výroku svého rozhodnutí o dávce, a rozhodla by pouze o předmětu řízení, jak byl vymezen v žádosti pojištěnce, přestože by rozsah skutkového (a právního) zjišťování v řízení byl širší. Takové ustanovení však cit. zákon neobsahuje, naopak, jak vyloženo výše, ukládá stěžovateli pojmout předmět řízení šířeji a zabývat se v zahájeném řízení oběma možnými alternativami. Nejvyšší správní soud vidí v provázanosti uvedených ustanovení vnitřní logiku, kterou je možno akceptovat, ovšem jedině a pouze za předpokladu, že bude vyložena touto optikou. Je-li zabráněno pojištěnci, aby v době řízení o jeden typ invalidního důchodu podal žádost o druhý typ tohoto důchodu, přičemž stěžovatelka je oprávněna přiznat k žádosti o jakýkoli z obou typů invalidních důchodů kterýkoli, pak jde o opatření, jež významně racionalizuje procesní postupy, které se vedou mezi dvěma orgány (okresní správa sociálního zabezpečení a Česká správa sociálního zabezpečení), avšak nemohou být nikdy k tíži postavení pojištěnce. Ostatně podkladová rozhodnutí (posudky lékaře okresní správy sociálního zabezpečení a posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí) v projednávané věci zcela korespondují s těmito závěry, neboť vyslovují oba potřebné závěry pro řízení o dávce důchodového pojištění (v posuzované věci: je částečně invalidní, není plně invalidní, /posudková komise

Ministerstva práce a sociálních věcí/ anebo není plně invalidní ani částečně invalidní /lékař okresní správy sociálního zabezpečení/).

Soud pak k žalobě pojištěnce přezkoumá výrok správního rozhodnutí v požadovaném rozsahu. Z tohoto pohledu nehraje právní moc rozhodnutí stěžovatelky žádnou podstatnou roli, neboť soud zkoumá, zda stěžovatelka zjistila správně a úplně skutkový stav věci a aplikovala správné právní normy k datu vydání rozhodnutí; zjistí-li soud, že stěžovatelka k žádosti o plný invalidní důchod odepřela pojištěnci částečný invalidní důchod, ač to měla na základě správně a úplně zjištěného stavu věci nevzbuzujícího pochybnosti zjistit na základě podkladového rozhodnutí (§ 32 správního řádu účinného do 31. 12. 2005), pak je oprávněn na základě doplnění skutkových zjištění v řízení před soudem (zjištění částečné invalidity) zavázat stěžovatelku, aby tato zjištění zahrnula do podkladů pro své rozhodnutí.

Řešení, jež zastává šestý senát Nejvyššího správního soudu, zahrnuje i poněkud širší pohled na projednávanou problematiku: na soud se obrací pojištěnci, jež nejsou s rozhodnutím stěžovatelky uspokojeni, to znamená, že k žádosti o plný invalidní důchod bylo rozhodnuto o jejím zamítnutí (s podkladovými výroky není ani částečně, ani plně invalidní). Pokud totiž Nejvyšší správní soud svou judikaturou povede stěžovatelku k oprávnění požadovat po pojištencích, aby po skončení řízení o jeden typ invalidního důchodu zahajovali další řízení o druhý typ invalidního důchodu, přičemž tito pojištěnci mohou být ovlivněni délkou soudního řízení (několik let) před dvěma stupni správních soudů, může dojít ke dvěma efektům z hlediska ochrany sociálních práv krajně nežádoucím: jednak by zůstalo na stěžovatelce, kdy a jak zjistí skutkový stav věci, a patrně jen když libovolně uzná za vhodné, přizná důchod, jinak se bude „držet předmětu řízení“ vymezeném v žádosti, a chybu v utváření skutkového stavu věci nebude možno v soudním řízení odstranit, přestože pojištěnci nepochybně od data zjištění v soudním řízení určitý typ důchodu náleží (při splnění ostatních podmínek, které musí žalovaná zkoumat), jednak na základě nové žádosti půjde o řízení, v němž lékař okresní správy sociálního zabezpečení nebude nijak vázán zjištěním v řízení soudním, a to jak z hlediska data vzniku invalidity, tak jejího typu, a konečně může za určitých okolností pojištěnec ztratit nárok i s ohledem na zjišťování doby pojištění potřebné pro vznik nároku. Navíc nelze odhlédnout od právní situace, která vede k tomu, že tyto dva typy invalidity se velmi sbližují (vypuštění omezení výdělečné činnosti v souvislosti s výplatou částečného invalidního důchodu) a v zásadě se již jedná v současné době o jeden typ dávky, takže tím spíše je neodůvodněné nutit pojištěnce, jenž typicky podal žádost o plný invalidní důchod, aby po několikaměsíčním řízení před stěžovatelkou a několikaletém řízení před soudy podával novou žádost o částečný invalidní důchod, třebaže míra poklesu jeho schopnosti výdělečné činnosti byla kvalifikovaně zjištěna v soudním řízení, v němž byl skutkový stav věci přezkoušen a doplněn a v tomto rozsahu stěžovatelku soud svými zjištěními zavázal.

Poněvadž Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutí krajského soudu pochybení, které by zakládalo nutnost jeho rozhodnutí zrušit, kasační stížnost zamítl (§ 110 s. ř. s.).

Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s.), ze soudního spisu pak neplynou žádné náklady žalobkyně, které by měla stěžovatelka jako procesně neúspěšná hradit, proto bylo rozhodnuto, jak uvedeno ve výroku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. května 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu

