



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **X.**, zastoupena JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M., advokátem se sídlem Štěpánská 644/35, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 8. 2024, č. j. 17 Ad 27/2023-93,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 8. 2024, č. j. 17 Ad 27/2023-93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 9. 2023, č. j. X, žalovaná zamítla námitky žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 2. 3. 2023, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně ze dne 16. 1. 2023 o změnu výše invalidního důchodu s tím, že jí nadále náleží invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně. V rozhodnutí o námitkách žalovaná konstatovala, že nechala pro účely námitkového řízení zpracovat posudek, v němž její lékař dospěl k závěru, že předcházející posouzení první instance bylo nadhodnocené a zdravotní stav žalobkyně neodpovídá invaliditě prvního stupně. Jako datum zániku invalidity stanovil den jednání ve věci (k němuž vypracoval posudek), tj. 8. 6. 2023. Žalovaná dodala, že vzhledem k popsání zjištění v námitkovém řízení jí nezbylo než napadené rozhodnutí potvrdit a spis postoupit příslušnému útvaru k dalšímu řízení.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), v níž rozporovala závěry posudku lékaře v námitkovém řízení. Soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že její rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost spočívající v tom, že žalovaná ve výroku jednoznačně potvrdila prvostupňové rozhodnutí (o ponechání invalidního důchodu prvního stupně), ale současně dle odůvodnění odebrala žalobkyni invalidní důchod od 8. 6. 2023. Dle krajského soudu žalovaná tímto postupem nepřezkoumala prvostupňové rozhodnutí v plném rozsahu, neboť se nevypořádala s částí rozhodnutí, podle které je žalobkyni ponechán invalidní důchod prvního stupně. Pokud se totiž potvrzující výrok žalované vztahuje i na tuto část rozhodnutí, pak nemohla být zastavena výplata invalidního důchodu žalobkyni. Krajský soud proto žalované uložil, aby uvedla do souladu výrok a odůvodnění svého rozhodnutí.

III.

[3] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Její přijatelnost dovozuje z toho, že krajský soud nerespektoval platnou právní úpravu (§ 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) a konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ads 108/2012-31, č. 2815/2013 Sb. NSS. V souladu s tímto rozsudkem zavedla stěžovatelka postup, kdy k odnětí invalidního důchodu nedochází v řízení o námitkách, ale až v následném řízení vedeném z úřední povinnosti. V tomto případě se jednalo o rozhodnutí ze dne 5. 10. 2023, kterým byl žalobkyni odňat invalidní důchod od 18. 10. 2023. Stěžovatelka byla podle citovaného rozsudku oprávněna k žádosti žalobkyně rozhodovat jen o výši invalidního důchodu, nikoliv o odnětí dávky. Krajský soud pominul, že součástí spisu je i rozhodnutí, kterým byl žalobkyni odňat invalidní důchod od 18. 10. 2023, nikoliv od 8. 6. 2023, jak tvrdí soud. V rámci řízení o námitkách nebyla výplata důchodu i přes zjištění zániku invalidity zastavena. S ohledem na závěry rozsudku č. j. 4 Ads 108/2012-31 je pokyn krajského soudu k uvedení výroku do souladu s odůvodněním rozhodnutí zmatečný a nesrozumitelný. Stěžovatelka neví, jak má dále postupovat a není jí zřejmé, z čeho krajský soud usoudil, že k zastavení výplaty dávky došlo již v rámci námitkového řízení, či že byla žalobkyni odňata před 18. 10. 2023. Ze spisu nic takového neplyne. Stěžovatelka shrnuje, že mezi výrokem jejího rozhodnutí a odůvodněním není rozpor, a rozhodnutí netrpí závažnou vadou, která by měla vést k jeho zrušení. I v tomto ohledu krajský soud postupoval v rozporu s ustálenou judikaturou k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Proto stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že kasační stížnost je nepřijatelná a nepřípustná. Nepřípustnost je podle ní dána tím, že stěžovatelka v rozporu s § 104 odst. 4

pokračování

s. ř. s. uplatnila důvody, které v řízení před krajským soudem vůbec nezazněly. Nepřijatelná je proto, že rozsudek krajského soudu není v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Žalobkyně upozornila na sdělení Veřejného ochránce práv ze dne 5. 12. 2023, podle něhož se stěžovatelka dopustila procesní chyby, která byla popsána v napadeném rozsudku. Dodala, že rozhodnutí stěžovatelky bylo nejen vadné, ale i věcně nesprávné. Proto žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[5] 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.).

[6] Na nyní projednávanou věc se užije § 104a odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 4. 2021, podle něhož platí: *Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.* Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Dle uvedeného usnesení je tedy kasační stížnost přijatelná k meritornímu přezkumu i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání dosavadní judikatury, nebo ii) v případě zásadního právního pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (srov. též Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, k § 104a, především body 6 a 11).

[7] V projednávané věci je řešena otázka, zdali je stěžovatelka v řízení o žádosti o změnu výše invalidního důchodu (z prvního stupně na stupeň druhý) vedeném podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. oprávněna rozhodovat výlučně o této žádosti, nebo i o odnětí invalidity jako takové. K takovému postupu ji totiž prakticky zavázal krajský soud v napadeném rozsudku, pakliže jí uložil, aby se v rozhodnutí o námitkách vypořádala taktéž s ponecháním invalidního důchodu prvního stupně za situace, kdy zamítla námitky žalobkyně na základě zjištění o zániku invalidity dle posudku ze dne 8. 6. 2023. Jak ovšem správně upozornila stěžovatelka, tato otázka byla již Nejvyšším správním soudem vyřešena. Stěžovatelka má přitom pravdu, že krajský soud rozhodl v rozporu s příslušnou judikaturou.

[8] Kasační stížnost je proto nejen přijatelná, ale i důvodná.

[9] Podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že *řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění se zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak.*

[10] Podle rozsudku č. j. 4 Ads 108/2012-31 z citovaného ustanovení vyplývá, že v případě již přiznané dávky důchodového pojištění je třeba odlišovat řízení o změně dávky a řízení o změně výše dávky. Současně je nutno brát v potaz, zda bylo řízení zahájeno na žádost účastníka řízení, nebo z moci úřední.

[11] Bylo-li pak příslušné řízení zahájeno na žádost účastníka řízení, je stěžovatelka v souladu se závěrem citovaného rozsudku povinna rozhodnout v něm právě a pouze o předmětu řízení, jak jej vymezil účastník ve své žádosti: *„Bylo-li správní řízení zahájeno na základě žádosti účastníka řízení, musí správní orgán o takové žádosti rozhodnout. Učinil-li žalobce ve své žádosti předmětem správního řízení změnu výše přiznané dávky (invalidního důchodu), byla Česká správa sociálního zabezpečení v daném řízení oprávněna rozhodovat jen o výši invalidního důchodu, nikoliv však o nároku na tuto dávku, resp. o odnětí dávky.“* (zvýrazněno soudem). Podobný závěr vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 17. 7. 2013, č. j. 3 Ads 99/2012-33: *„V projednávané věci bylo na základě žádosti žalobkyně zahájeno řízení o zvýšení dávky podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. Obsahem žádosti byl vymezen předmět řízení ve smyslu § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu, jediné v tomto rámci se tedy mohl správní orgán pohybovat při řízení, které podle § 9 správního řádu o žádosti vedl, a při rozhodnutí, které ve věci podle § 86 zákona č. 582/1991 Sb. ve spojení s § 67 správního řádu vydal.“*

[12] Výše uvedená judikatura tedy brání tomu, aby stěžovatelka v řízení o žádosti o změnu výše invalidního důchodu z vlastní iniciativy vykročila z rámce vymezeného žádostí účastníka a rozhodovala nejen o výši invalidního důchodu, ale také o samotném nároku na tuto dávku; zejména není oprávněna v tomto řízení vydat rozhodnutí o odnětí invalidního důchodu, a to ani v prvním stupni, ani v řízení o námitkách. K takovému postupu je třeba z úřední povinnosti zahájit samostatné řízení (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2023, č. j. 9 Ads 83/2022-91, ze dne 8. 6. 2016, č. j. 1 Ads 120/2016-21, nebo ze dne 11. 7. 2013, č. j. 6 Ads 13/2013-66). Jinými slovy, stěžovatelka se nemohla v řízení o změně výše invalidního důchodu z prvního na druhý stupeň zabývat odnětím dávky jako takové, a nemohla k takovému kroku z vlastní iniciativy přistoupit. Stěžovatelka je totiž v řízení podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. obecně vázána obsahem žádosti účastníka. Rozhoduje jen na základě podané žádosti a v jejich mezích, jak vyplývá z výše uvedených rozsudků.

[13] Co se týče zdánlivého rozporu v postupu stěžovatelky, který krajský soud spatřoval v tom, že stěžovatelka na jednu stranu zamítla námitky žalobkyně s ohledem na závěr posudku ze dne 8. 6. 2023 o zániku invalidity a na stranu druhou ponechala žalobkyni invalidní důchod prvního stupně, lze dále odkázat na rozsudek ze dne 11. 10. 2013, č. j. 4 Ads 42/2013-43. Zde Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy správní orgán prvního stupně žádost o zvýšení invalidního důchodu zamítl, avšak žalovaná (zde stěžovatelka) toto rozhodnutí změnila tak, že přiznaný invalidní důchod snížila. Nejvyšší správní soud dovodil, že žalovaná *„nemohla však rozhodnout náhle o snížení invalidního důchodu, pokud stěžovatelka žádala jeho zvýšení a správní orgán prvního stupně její žádost toliko zamítl, neboť shledal, že stěžovatelka je nadále invalidní v druhém stupni. Naopak bylo namístě, aby žalovaná v takovém řízení potvrdila napadené rozhodnutí (...), neboť nebyly zjištěny podmínky pro vyhovění žádosti o zvýšení invalidního důchodu, a dále*

pokračování

zahájila správní řízení z moci úřední, jehož předmětem by byla změna výše invalidního důchodu. Proti rozhodnutí o snížení invalidního důchodu by pak stěžovatelka mohla opětovně brojit námitkami. Postupem žalované tak byla stěžovatelka jednak připravena o právo vyjádřit se ke skutečnostem odůvodňujícím dle žalované snížení invalidního důchodu a zejména pak o právo podat námitky proti rozhodnutí o snížení invalidního důchodu.“ Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že ve chvíli, kdy žalovaná zjistila, že nejsou splněny podmínky pro vyhovění žádosti, měla námitky zamítnout, napadené rozhodnutí potvrdit a zahájit řízení z moci úřední o snížení (zde nikoliv odnětí) dávky.

[14] Lze uzavřít, že stěžovatelka **procesně** nijak nepochybila, pokud v řízení o námitkách proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně o změnu výše invalidního důchodu nerozhodla současně o jeho odnětí vzhledem k závěrům posudku lékaře ze dne 8. 6. 2023. Nejvyšší správní soud ve správním spise taktéž ověřil, že žalobkyni nebyl invalidní důchod odebrán ode dne 8. 6. 2023. Podle rozhodnutí ze dne 5. 10. 2023 (které však není předmětem tohoto řízení) byl žalobkyni invalidní důchod odňat ode dne 18. 10. 2023. Takový postup po procesní stránce konvenuje závěrům rozsudku č. j. 4 Ads 108/2012-31: „Stěžovatelce lze přisvědčit, že pokud v řízení o námitkách zjistila, že žalobce není invalidní, nic jí nebránilo odejmout žalobci invalidní důchod od nejbližší splátky. Nebyla však oprávněna učinit tak v řízení o žádosti žalobce o změnu výše invalidního důchodu, ale v samostatném řízení zahájeném z moci úřední.“

[15] S ohledem na obsah vyjádření žalobkyně Nejvyšší správní soud dodává, že zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), dopadá z logiky věci pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Neuplatní se tedy v případě žalovaného správního orgánu, který podává kasační stížnost. Ten může argumentovat jakýmkoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podal (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104). Taktéž se nelze nyní zabývat věcnou správností rozhodnutí stěžovatelky, neboť tak dosud neučinil krajský soud.

[16] Z výše popsaných důvodů Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem.

[17] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu