

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **P. P.,** proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 24. 7. 2009, č. X, o invalidní důchod, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 11. 2010, č. j. 16 Cad 238/2009 - 87,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 11. 2010, č. j. 16 Cad 238/2009 - 87, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) ze dne 3. 11. 2010, č. j. 16 Cad 238/2009 - 87, (dále jen „napadený rozsudek“), kterým bylo k podané žalobě zrušeno rozhodnutí žalované ze dne 24. 7. 2009, č. X, jímž žalovaná zamítla žádost žalobce o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek § 38 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), s odůvodněním, že podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení v Karlových Varech (dále jen OSSZ) ze dne 9. 7. 2009 není plně invalidní, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti pouze o 20 %.

V žalobě žalobce vyjádřil nesouhlas s napadeným rozhodnutím, uvedl, že jeho zdravotní stav není dobrý, protože má epilepsii po úrazu ze dne 6. 2. 1999. Žádal o nové posouzení zdravotního stavu, stejně jako zaslaných lékařských zpráv, protože nemůže být

bez léků a nemá je z čeho hradit. Domáhal se alespoň přiznání nároku na částečný invalidní důchod, i když původně žádal o plný invalidní důchod.

Krajský soud v napadeném rozsudku vyšel z posudku PK MPSV, pracoviště v Plzni ze dne 19. 10. 2009, a jeho doplnění ze dne 22. 2. 2010, 6. 5. 2010, 3. 6. 2010 a 6. 10. 2010, kdy v posledním z uvedených doplnění posudku komise uvedla, že k datu vydání napadeného rozhodnutí ČSSZ žalobce nebyl plně invalidní podle § 39 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, nebyl ani částečně invalidní podle § 44 odst. 1 nebo 2 citovaného zákona, neboť nešlo o pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nejméně o 33 %, nešlo o schopnost vykonávat pro zdravotní postižení soustavnou výdělečnou činnost jen za zcela mimořádných podmínek, a dlouhodobě nepříznivý stav mu značně neztěžoval obecné životní podmínky. Komise současně dále uvedla, že žalobce byl částečně invalidní k datu 16. 9. 2009. Konstatovala, že u žalobce jde o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který je zapříčiněn poúrazovou epilepsií lokalizovanou FT se záchvaty fokálními a generalizovanými po otevřené zlomenině čelní kosti s kontusně komočním syndromem s odstraněním nosních fragmentů. Rozumová disponovanost má u žalobce sestupnou tendenci z IQ 99, přes IQ 72 a poslední IQ 67 z vyšetření 1. 9. 2010 provedené PhDr. H. Komise uzavřela, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav odpovídá postižení uvedenému v kapitole VI., odd. A, položce 6, písm. b) přílohy č. 2 vyhlášky s maxim. počtem 25 %. Vzhledem k úbytku aktuálních intelektových schopností komise zvýšila o 10 %, celkově tedy 35 %. Komise stanovila datum vzniku invalidity dnem psychologického vyšetření PhDr. K. 16. 9. 2009, tj. až po rozhodnutí ČSSZ (24. 7. 2009), neboť u žalobce dochází k úbytku rozumových schopností, které byly potvrzeny nově vyžádaným psychologickým vyšetřením. Komise současně poznamenala, že s ohledem na výsledky všech vyšetření byl u žalobce s velkou pravděpodobností již k datu vydání napadeného rozhodnutí (24. 7. 2009) stejný stav jako ten, který byl zjištěn následně provedeným psychologickým vyšetřením. S určitostí byl prokazatelný k datu 16. 9. 2009. Krajský soud po posouzení zjištěného stavu věci konstatoval, že po doručení posudku PK MPSV ze dne 19. 10. 2009 a zejména jeho doplnění ze dne 6. 10. 2010 má za prokázané, že k datu vydání napadeného rozhodnutí žalované byl žalobce s velkou pravděpodobností již částečně invalidní, když prokazatelně částečně invalidní byl 16. 9. 2009, proto je žaloba podaná důvodně, a soud tedy napadené rozhodnutí žalované ze dne 24. 7. 2009 zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení pro vady řízení, spočívající v nedostatečném posudkovém zhodnocení zdravotního stavu žalobce, neboť správní orgán neměl ve správním řízení takové důkazy, které by prokázaly skutečný stav věci, i když datum vzniku částečné invalidity bylo stanoveno až psychologickým vyšetřením dne 16. 9. 2009 a jeho zdravotní stav byl na příslušné OSSZ v Karlových Varech posouzen již 9. 7. 2009, avšak v této věci se jedná pouze o vývoj v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu žalobce, nikoliv o nové zdravotní postižení. Krajský soud zavázal žalovanou, aby po právní moci tohoto rozsudku vycházela ze zjištění, že žalobce je částečně invalidní sice až od 16. 9. 2009, ale vydala o tom rozhodnutí, jímž bude realizovat předmětný rozsudek, i když je soudu samozřejmě známo, že dle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ke dni 24. 7. 2009), avšak s ohledem na všechny uvedené skutečnosti této svým způsobem specifické věci rozhodl soud, jak uvedl ve výroku. Krajský soud současně apeloval na žalovanou, aby v rámci dobré správy

respektovala zjištěnou skutečnost týkající se vzniku částečné invalidity žalobce a v tomto případě nepostupovala ryze byrokraticky v tom směru, že by žalobce musel podat novou žádost o částečný invalidní důchod a podstoupit nové posouzení zdravotního stavu v řízení platném od 11. 1. 2010. Závěrem odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud poznamenal, že vycházel jak z judikátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. Ejk 246/2010 (podmínky nároku na důchodovou dávku je nutno zkoumat nejen k datu vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s., ale i ke dni, ke kterému žalobce splnil alespoň jednu ze zákonných podmínek stanovených zákonem), tak i z názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 13/2006 - 51, ze dne 28. 3. 2007, dle něhož by žalovaná měla v rámci principů dobré správy dbát toho, aby pojištěnci byli náležitě o svých právech poučováni, včetně úpravy tiskopisů, na kterých pojištěnec o dávku žádá tak, aby bylo zřejmé, že k jedné žádosti, v této věci o plný invalidní důchod, mu může být žalovanou přiznán i pouze důchod částečný, když pojištěnec by měl být s touto možností kvalifikovaně seznámen a měl by mít i možnost projevit svou vůli v řízení správním ohledně setrvání na takové žádosti, zjistí-li se že jeho zdravotní stav odpovídá jen částečné a nikoliv plné invaliditě.

V podané kasační stížnosti stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu a jeho zdůvodněním. Realizací rozsudku soudu, jenž nerespektuje § 75 odst. 1 s. ř. s., což je základní princip přezkumného správně soudního řízení, by došlo k vydání nezákonného rozhodnutí o věci samé. Ani s ohledem na všechny uvedené skutečnosti této svým způsobem specifické věci či z důvodu zavedení tří stupňů invalidit nelze rozhodnout odlišně od dosavadní praxe soudů Soudem opatřené důkazy (několik posudků PK MPSV ČR) svědčí o tom, že žalovaná nerozhodla o nároku na plný, popř. částečný invalidní důchod účastníka řízení nezákonně a ani nebyla zjištěna taková vada řízení, která odůvodňuje zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. Podkladový posudek OSSZ byl stoprocentně potvrzen posudkem PK MPSV, takže soud prvního stupně neměl žádný důvod ke zrušení rozhodnutí ČSSZ Praha ze dne 24. 7. 2009 pro vady řízení, když zdravotní stav byl ke dni vydání rozhodnutí posouzen zcela správně, dostatečně, úplně a objektivně. Správní orgán tak nijak nepochybil a nezadal svojí rozhodovací činností důvod ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. Krajský soud rozhodl na základě nesprávného právního posouzení věci a jde o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a novému rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka krajskému soudu vytýká nerespektování § 75 odst. 1 s. ř. s. s tím, že rozhodl na základě nesprávného právního posouzení věci a jde o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Pro posouzení této otázky je rozhodující výklad citovaného zákonného ustanovení, jímž se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval.

Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. stanoví, že *„Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu"*. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že k takto fixovanému okamžiku skutkového stavu se vztahuje i úprava možného dokazování ve smyslu § 77 s. ř. s. Jak již konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, podle ustanovení § 77 odst. 2, věty první s. ř. s., „v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak". Při rozhodování pak (v souladu s větou druhou citovaného ustanovení) vychází ze skutkového stavu věci vyplývajícího jak z obsahu správního spisu, tak i z jím provedených důkazů. Tato procesní úprava je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce", coby atributu práva na spravedlivý proces, dovozovaného judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z obsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ve Sbírce zákonů publikované pod č. 209/1992 Sb.). Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodností správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení" v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní. Proto v případě důkazů provedených soudem musí být zejména respektován požadavek výše již zmiňovaného § 75 odst. 1 s. ř. s. a nově prováděné dokazování tedy vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží.

Princip soudního rozhodování vázaného na skutkový a právní stav v době rozhodnutí správního orgánu je tedy vyjádřením toho, že správní soudnictví je soudním řádem správním pojímáno zásadně jako kasační a od výkonné moci striktně oddělené. Soudy ve správním soudnictví tedy mají pravomoc pouze rozhodnutí správních orgánů rušit, nikoliv je nahrazovat a pro tento účel případně doplňovat skutková zjištění. Takový přístup by ze správního soudnictví, konkrétně z řízení o žalobě, činil jakési prodloužení správního řízení před správními orgány.

V posuzované věci krajský soud zrušil napadené rozhodnutí nikoliv vzhledem ke skutkovému stavu ke dni rozhodnutí žalované (24. 7. 2009), ale vzhledem ke skutkovému stavu s určitostí zjištěnému až ke dni 16. 9. 2009, s doplněním, že s velkou pravděpodobností byl tento stav již k datu vydání napadeného rozhodnutí. O tuto hypotetickou úvahu však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze ani jeho rozsudek, ani rozhodnutí žalované, opřít. Podle § 3 zákona č. 500/21004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, *postupuje správní orgán, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.* Tzn., že správní orgán má vždy rozhodovat na základě zjištění skutkového stavu s takovou mírou jistoty, která není dotčena důvodnými pochybnostmi, a nikoliv na základě „velké pravděpodobnosti". Tak tomu v projednávané věci ze strany žalované podle názoru Nejvyššího správního soudu také bylo. Pokud jde dále o rozhodování krajského soudu, to se musí vždy řídit shora přiblíženou dikcí § 75 odst. 1 s. ř. s., k níž Nejvyšší správní soud mj. ve své judikatuře také uvedl: *Je vadou řízení, rozhodne-li krajský soud v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. podle skutkového stavu existujícího v době vydání svého rozsudku, nikoliv podle skutkového stavu, který byl v době rozhodnutí žalovaného. Toto pochybení nemusí vést ke zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem, nemělo-li vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 Afs 32/2008 - 59).

Je třeba uvést, že krajský soud si byl vědom toho, že překračuje zákonný rámec § 75 odst. 1 s. ř. s. a vysvětlil tento postup *„s ohledem na všechny uvedené skutečnosti této svým způsobem specifické věci"*. Tento postup, jakkoliv pro něj lze vyslovit pochopení, zcela zřejmě překročil rámec kogentního ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. a představuje nezákonnost, resp. vadu řízení před krajským soudem. Dále však bylo třeba zabývat se tím, zda tato vada měla vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu. Zejména tehdy, pokud by za situace popsané krajským soudem nové rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu nebylo napadeno žalobou ve správním soudnictví, bylo by podle okolností konkrétní posuzované věci zřejmě možné krajskému soudu v jeho závěru o formalismu při zrušení napadeného správního rozhodnutí do určité míry přitakat a bylo by možné argumentovat tím, že postup krajského soudu neměl vliv na zákonnost jeho rozsudku. Pokud by však takové rozhodnutí žalobou napadeno bylo, potom by při náležitém respektování § 75 odst. 1 s. ř. s. musel krajský soud toto rozhodnutí zrušit, protože nevycházelo ze zjištěného skutkového stavu ke dni rozhodnutí. Krajský soud, který v nyní posuzované věci rozhodl v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., tak zatížil řízení vadou, která mohla mít a měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

K podpůrné argumentaci krajského soudu jím citovanou judikaturou („judikát Nejvyššího správního soudu sp. zn. Ejk 246/2010, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 13/2006 - 51, ze dne 28. 3. 2007"), Nejvyšší správní soud poznamenává, že tato se posouzení meritorní otázky v nyní projednávané věci bezprostředně nedotýká. V případě judikátu sp. zn. Ejk 246/ 2010, kdy šlo o rozhodnutí krajského soudu, se jednalo o starobní důchod (s cizím prvkem), a předmětem posouzení bylo mj. i to, zda žadatelka nesplňovala podmínky pro přiznání starobního důchodu ještě či již k dřívějšímu datu před podáním žádosti, resp. vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 13/2006 - 51, ze dne 28. 3. 2007, se potom řešilo, zda lze na základě žádosti o plný invalidní důchod příp. přiznat invalidní důchod částečný. Tato

úvaha by však v posuzované věci mohla následovat až tehdy, kdy by bylo zřejmé, že žalovaná pochybila při zjišťování skutkového stavu.

Je tedy nyní na Krajském soudu v Plzni, aby se věcí znovu zabýval, a vázán vyslovenými a shora předestřenými právními názory Nejvyššího správního soudu, o věci znovu rozhodl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 25. května 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu