ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **B. M.**, zastoupené JUDr. Zdeňkem Navrátilem, advokátem se sídlem Bašty 416/8, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 5. 2014, čj. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2015, čj. 34 Ad 19/2014 - 42,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2015, čj. 34 Ad 19/2014 - 42, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 6. 5. 2014, čj. X, a ze dne 10. 3. 2014, sp. zn. X, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalobkyni **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

V. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Zdeňku Navrátilovi **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 6292 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Úvod:

Žalovaná rozhodla o povinnosti žalobkyně vrátit přeplatek na dávce důchodového pojištění. Poté zamítla námitky proti tomuto rozhodnutí. Krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí o námitkách. Jeho rozhodnutí žalobkyně napadla kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se zabýval přezkoumatelností všech rozhodnutí, zejména ve vztahu ke zdůvodnění, zda žalobkyně přeplatek na dávce důchodového pojištění zavinila.

I.

[1] Žalovaná vydala dne 10. 3. 2014 rozhodnutí podle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci sociálního zabezpečení"), o povinnosti žalobkyně vrátit České správě sociálního zabezpečení přeplatek na dávce důchodového pojištění ve výši 125 993 Kč, který vznikl za období od 22. 3. 2011 do 21. 12. 2013 na sirotčím důchodu.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované námitky, které žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 5. 2014 zamítla a zároveň potvrdila své rozhodnutí z 10. 3. 2014. Uvedla, že žalobkyně byla příjemkyní sirotčího důchodu pro svou dceru, která se však dne 12. 3. 2011 stala poživatelkou invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně a nebylo dále možné ji považovat za nezaopatřené dítě [§ 20 odst. 7 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění")]. Žalovaná proto zhodnotila, že žalobkyně záměrně porušila svou právní povinnost, plynoucí z § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nepřijmout, případně bezodkladně vrátit důchod, o němž musela z okolností předpokládat, že jí nenáleží. Žalobkyně věděla, že se její dcera stala poživatelkou invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, tudíž se již nejednalo o nezaopatřené dítě. Měla a mohla vědět, že tím nárok na sirotčí důchod zanikl. Žalovaná přitom nepovažovala za prokázanou tvrzenou dobrou víru žalobkyně.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Ze správních spisů zjistil, že žalobkyně do žádosti o invalidní důchod své tehdy nezletilé dcery uvedla, že dcera důchod nepobírá, ačkoli byl k rukám žalobkyně poukazován sirotčí důchod pro dceru. Tímto nepravdivým údajem zavinila, že sirotčí důchod byl vyplácen nadále. Rovněž nesplnila povinnost oznámit žalované, že dceři byl přiznán invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně. Přitom sirotčí a invalidní důchod byly poukazovány pod jinými jednacími čísly (v jednom případě pod rodným číslem žalobkyně, ve druhém pod rodným číslem její dcery), soud tedy nepřisvědčil žalobkyni v tom, že žalované muselo být známo, že vyplácí dceři žalobkyně dva důchody. Zhodnotil, že žalovaná požaduje vrácení přeplatku oprávněně a že žalobkyně vědomě způsobila, že sirotčí důchod byl vyplácen neprávem.

III.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka odmítla, že by jí bylo prokázáno zavinění. Upozornila, že je osobou se základním vzděláním, není schopna se orientovat ve zvláště složité právní úpravě sociálního zabezpečení a veškerý svůj čas věnuje dceři, která vyžaduje dvacetičtyřhodinovou péči. Stěžovatelka spoléhala na informace poskytované žalovanou a na to, že oba důchody jsou jí vypláceny oprávněně, což si ověřovala i telefonátem na call centrum žalované. Rovněž vycházela ze své dřívější zkušenosti s přeplatkem u staršího syna, v jehož případě žalovaná stěžovatelku neprodleně kontaktovala a domluvily se na okamžitém vrácení důchodové dávky.

[6] I při sepisování žádosti o invalidní důchod stěžovatelka spoléhala na informace a pokyny Městské správy sociálního zabezpečení (dále jen „MSSZ“), u níž a za jejíž součinnosti byla žádost sepisována. S ohledem na své vzdělání a neorientovanost v předpisech sociálního zabezpečení by stěžovatelka v žádosti neuvedla (navíc vědomě) nepravdivé údaje, kdyby byla upozorněna na skutečnost, že její dcera nesmí pobírat dva důchody. O tom však nikdy nebyla žalovanou ani MSSZ informována. Oprávněnost výplaty důchodových dávek se snažila ověřit a využila pro ni jedinou dostupnou možnost, a to telefonát na call centrum, kde byla ujištěna, že její dcera nárok na sirotčí důchod nadále má. Stěžovatelka navrhovala záznamy žalované o hovorech z call centra jako důkaz, krajský soud se jím však nezabýval a neprovedl jej, aniž svůj postup zdůvodnil. Stěžovatelka tedy spoléhala na správný postup žalované, která disponuje odborníky a musí mít i potřebný kontrolní mechanismus. Nadto stěžovatelka každý rok obdržela výměru důchodu a předpokládala tedy, že výplata dávek je kontrolována.

[7] Stěžovatelka byla proto přesvědčena, že udělala vše, co po ní lze spravedlivě požadovat, aby se přesvědčila o oprávněnosti výplaty sirotčího důchodu, a v jejím jednání nelze spatřovat zavinění, a to ani ve formě nevědomé nedbalosti. Důchodovou dávku přebírala vždy v dobré víře. Žalované byly známy veškeré skutečnosti pro vyplácení dávky sirotčího i invalidního důchodu, které navíc vyplácel totožný správní orgán, a stěžovatelce ani ze zákonných ustanovení neplynula žádná (ohlašovací) povinnost. Odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013, z něhož vyplývá, že právě oblast sociálního zabezpečení je oblastí s komplikovanější právní úpravou s tím, že je zakotvena zákonná povinnost orgánů státní správy sociálního zabezpečení poskytovat soukromým osobám informace a odborné rady. Dle stěžovatelky ani zásada „neznalost zákona neomlouvá“ nemůže být aplikována absolutně, což stěžovatelka rovněž dokládala judikaturou.

[8] Žalovaná tak opakovaně pochybila, a to při vyplacení důchodu a při poskytnutí informací na call centru. Povinnost vrátit vyplacené finanční prostředky za tak dlouhé období by pro stěžovatelku a celou její rodinu měla likvidační důsledky. Do této situace by se stěžovatelka nikdy nedostala, kdyby žalovaná nepochybila. Krajský soud přitom hodnotil pouze objektivní skutečnosti případu a nezohlednil subjektivní skutečnosti a ani se nevypořádal s rolí žalované ve světle zmíněného rozsudku Nejvyššího soudu.

IV.

[9] Žalovaná sdělila, že možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužívá, neboť se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu.

V.

[10] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

a) K tvrzené zmatečnosti řízení před krajským soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou zmatečností řízení před krajským soudem. Pokud by totiž řízení před krajským soudem bylo zmatečné, Nejvyšší správní soud by se již nemohl zabývat dalšími námitkami stěžovatelky.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že kasační stížnost podává i z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., více však námitku nerozvedla. Netvrdila tedy, že by chyběly podmínky řízení, rozhodoval ve věci vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, případně, že bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. Většinu námitek směřovala proti rozhodnutí žalované a proti tomu, že krajský soud nedostatky v rozhodnutích žalované neshledal.

[14] Nejvyšší správní soud tedy k obecné námitce stěžovatelky pouze z úřední povinnosti dle § 109 odst. 4 s. ř. s. ověřil, že před krajským soudem byly splněny podmínky řízení, v souladu s § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodovala ve věci stěžovatelky specializovaná samosoudkyně, stěžovatelka byla o obsazení soudu poučena a podjatost soudkyně nenamítla. Ani z jiných skutečností přitom neplyne, že by soudkyně měla být z projednávání věci vyloučena. Námitku zmatečnosti řízení před krajským soudem proto Nejvyšší správní soud nepovažoval za důvodnou.

b) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitkám stěžovatelky. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v tom, že krajský soud opomněl důkaz navržený stěžovatelkou (záznamy žalované o hovorech z call centra), nehodnotil subjektivní skutečnosti případu a nevypořádal se s rolí žalované s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 737/2013. Přitom stěžovatelka považovala za nedostatečně vypořádanou, a to jak v řízeních před žalovanou, tak i před krajským soudem, především otázku zavinění vzniku přeplatku.

[16] Žalovaná i soud aplikovaly § 118a odst. 1 zákona o organizaci sociálního zabezpečení, podle něhož platí: *Jestliže důchod byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky*. Jedná se tedy o odpovědnostní vztah, jehož prvky jsou 1) protiprávní jednání příjemce důchodu; 2) škodlivý následek; 3) příčinná souvislost mezi jednáním příjemce důchodu a škodlivým následkem a konečně 4) zavinění jako psychický vztah příjemce důchodu ke vzniku přeplatku.

[17] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je schéma odpovědnostního vztahu podle citovaného ustanovení tvořeno třemi alternativními skutkovými podstatami: i) nesplnění uložené povinnosti, ii) přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení, iii) jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku. Pro vznik odpovědnosti za přeplatek musí být naplněna alespoň jedna z nich (srov. rozsudek čj. 3 Ads 35/2010 - 54; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). U prvně uvedené skutkové podstaty (nesplnění uložené povinnosti) se přitom jedná o odpovědnost objektivní, u které se nezkoumá zavinění (rozsudek čj. 4 Ads 58/2013 - 22). Další dvě skutkové podstaty (vědomé přijetí důchodu ve vyšší částce, jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku) jsou založeny na principu subjektivní odpovědnosti (rozsudek čj. 3 Ads 95/2012 - 20).

[18] Žalovaná v prvním rozhodnutí (rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek) neuvedla, jakou skutkovou podstatu aplikovala ve věci stěžovatelky, a jejím zaviněním na vzniku přeplatku se zabývala pouze formálně. V rozhodnutí citovala zákonná ustanovení, popsala, jaké částky byly vypláceny k rukám stěžovatelky, a následně uvedla*: „Odpovědnost dle ustanovení § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. je subjektivní, účastník řízení je proto odpovědný za vznik přeplatku jen pokud jej zavinil. Účastník řízení zavinil vznik přeplatku tím, že přebíral neoprávněně důchodovou dávku. Proto bylo rozhodnuto*

tak, jak je uvedeno ve výroku." Tím odůvodnění rozhodnutí končí. Takový popis tvrzeného jednání stěžovatelky je zřejmě nejblíže druhé skutkové podstatě § 118a odst. 1 zákona o organizaci sociálního zabezpečení, tj. přijetí důchodu nebo jeho části, ačkoliv stěžovatelka musela z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce. Z rozhodnutí však vůbec není zřejmé, z jakých konkrétních skutkových okolností měla stěžovatelka neoprávněné vyplacení důchodu přepokládat. Rozhodnutí žalované o povinnosti vrátit přeplatek je tak zcela nedostatečně odůvodněno – vlastní odůvodnění, které by se týkalo konkrétní předložené věci, neobsahuje. Proto Nejvyšší správní soud zhodnotil první rozhodnutí žalované jako nepřezkoumatelné.

[19] V rozhodnutí o námitkách se žalovaná na základě námitek stěžovatelky snažila tento nedostatek napravit a posouzení zavinění doplnit. Dovodila, že z § 118a odst. 1 zákona o organizaci sociálního zabezpečení vyplývá právní povinnost nepřijmout nebo bezodkladně vrátit důchod, o němž příjemce důchodu musel z okolností předpokládat, že mu nenáleží (Nejvyšší správní soud však již vyslovil, že povinnost vrátit neprávem vyplacený důchod ze samotného textu tohoto ustanovení nevyplývá, vyplývá až z rozhodnutí o přeplatku, viz rozsudek čj. 3 Ads 95/2012 - 20; totéž plyne i z textu § 118a odst. 4 zákona o organizaci sociálního zabezpečení). Zaviněné porušení právní povinnosti tedy spatřovala v tom, že stěžovatelka dávky přijala, resp. je nevrátila. Současně měla za to, že odpovědnost stěžovatelky byla subjektivní.

[20] V rozhodnutí o námitkách tak žalovaná, ačkoliv to výslovně neuvedla, rovněž dovodila naplnění druhé skutkové podstaty § 118a odst. 1 zákona o organizaci sociálního zabezpečení. K vlastnímu zavinění stěžovatelky poukázala na zásadu „neznalost zákona neomlouvá" a dostupnost Sbírky zákonů. Nepovažovala za přesvědčivou námitku stěžovatelky, že byla při přijetí důchodu v dobré víře. K námitce týkající se ujištění stěžovatelky call centrem žalovaná sdělila, že je zpětně *„velmi obtížné, ne-li nemožné, zjistit průběh telefonického rozhovoru"* a vyjádřila politování nad případným nedorozuměním, k němuž při tomto rozhovoru mohlo dojít.

[21] Z popsaného odůvodnění rozhodnutí o námitkách plyne, že se v něm žalovaná nezabývala volní složkou zavinění stěžovatelky. Obdobné případy Nejvyšší správní soud již posuzoval. Zhodnotil, že při prokazování zavinění druhé skutkové podstaty § 118a odst. 1 zákona o organizaci sociálního zabezpečení (zda stěžovatelka musela z okolností předpokládat, že jí byl důchod vyplacen neoprávněně, tj. zda s ohledem na prokázané skutečnosti měla nebo mohla předpokládat, že způsobí škodlivý následek) nepostačuje odkázat jen na zásadu „neznalost zákona neomlouvá" (srov. rozsudky čj. 6 Ads 287/2014 - 19 a 8 Ads 17/2014 - 33).

[22] Pro prokázání zavinění druhé skutkové podstaty nestačí dovodit, že stěžovatelka si měla nastudovat příslušnou právní úpravu a z ní měla zjistit, že je jí důchod vyplácen chybně. Takovou argumentaci v minulosti odmítl jak Nejvyšší správní soud, tak i veřejný ochránce práv. Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 Ads 17/2014 - 33 vyslovil, že popsaná úvaha *„nerozlišuje mezi odpovědností za nevědomou nedbalost a objektivní odpovědností, u které se zavinění vůbec nezkoumá. Zásada ‚neznalost zákona neomlouvá' se uplatní shodně u obou typů odpovědnosti. To znamená, že odpovědná osoba se nemůže dovolávat neznalosti zákona ani při odpovědnosti objektivní, ani při odpovědnosti za nevědomou nedbalost. Odpovědnost za zavinění ve formě nevědomé nedbalosti se tak od odpovědnosti objektivní liší právě a pouze v tom, že ke vzniku odpovědnosti za nevědomou nedbalost musí být prokázáno, že příjemce důchodu vzhledem ke svým osobním poměrům a okolnostem případu nezachoval potřebnou míru opatrnosti, když předpokládal, že přijímáním důchodu neporušuje ani neohrožuje žádný zájem chráněný zákonem."*

[23] Veřejný ochránce práv pak ve zprávě o šetření ze dne 27. 9. 2012, sp. zn.: 3686/2012/VOP/DŘ (dostupná prostřednictvím vyhledávání v evidenci stanovisek

ochránce na stránkách www.ochrance.cz) uvedl: *„Při přijetí takového názoru by (…) zcela ztratily smysl další alternativní podmínky popsané ve výše cit. ust. § 118 zákona č. 582/1991 Sb., tedy ‚nesplnění uložené povinnosti' a ‚jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku', neboť ČSSZ by vždy a ve všech případech vzniklého přeplatku mohla bez dalšího konstatovat nevědomou nedbalost (tedy ‚přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení') s odkazem na zákon o důchodovém pojištění. Takový postup jistě nebyl úmyslem zákonodárce, neboť v takovém případě by zákonodárce tento druh odpovědnosti konstruoval jako odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za výsledek, kdy se nezkoumá zavinění, jako např. při souběhu výdělečné činnosti s předčasným starobním důchodem. Výše uvedená striktní a formalistická aplikace ust. § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. ve smyslu zásady ‚neznalost zákona neomlouvá' zcela vyvazuje správní orgán z odpovědnosti za svou zákonem svěřenou činnost, resp. odpovědnost za zákonnost a správnost rozhodnutí v plném rozsahu přenáší na pojištěnce, což považuji za nepřijatelné."*

[24] I odůvodnění rozhodnutí žalované o námitkách tak bylo nedostatečné, neboť se nevypořádalo s tím, zda stěžovatelka zachovala potřebnou míru opatrnosti vzhledem ke konkrétním okolnostem případu a ke svým osobním poměrům. Rozhodnutí o námitkách proto postrádá podstatnou část posouzení zavinění stěžovatelky a zároveň neodstranilo vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí vydaného v prvním stupni.

[25] Krajský soud se výše popsanými nedostatky obou rozhodnutí žalované nezabýval. Rozsudek vystavěl na svých zjištěních ze správního spisu, podle nichž stěžovatelka vadně vyplnila formulář žádosti o invalidní důchod pro svou dceru a o své chybě musela vědět. Z toho dovodil nesplnění povinnosti uvést v žádosti veškeré údaje pravdivě. Dále poukázal na nesplnění povinnosti stěžovatelky oznámit žalované, že její dceři byl invalidní důchod přiznán. Uzavřel, že stěžovatelka vědomě způsobila, že jí byl důchod vyplácen neprávem.

[26] Krajský soud tak v řízení o žalobě proti výše popsaným rozhodnutím žalované dovodil naplnění první a třetí skutkové podstaty § 118a odst. 1 zákona o organizaci sociálního zabezpečení (tj. nesplnění uložené povinnosti a jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku). Zřejmě i proto se nevěnoval tomu, jakým způsobem se žalovaná vypořádala s odůvodněním zavinění u druhé skutkové podstaty. Takový postup však neodpovídá přezkumné povaze činnosti soudů ve správním soudnictví, jejíž rozsah je nadto vymezen žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[27] Svým postupem krajský soud odňal stěžovatelce možnost bránit se proti uplatnění odpovědnosti za naplnění konkrétní skutkové podstaty způsoby, které zákon předvídá (odvolání proti správnímu rozhodnutí a teprve následný soudní přezkum). Bylo-li ve správním řízení rozhodnuto o tom, že stěžovatelka naplnila určitou skutkovou podstatu a má právě pro její naplnění vrátit přeplatek, není přijatelné, aby soud dovodil naplnění odlišných skutkových podstat, a tím zcela nahradil rozhodovací činnost správních orgánů. Stěžovatelka se tak o svých jiných „proviněních" (k tomu srov. publikaci Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 72, podle níž lze řadit uplatnění odpovědnosti v sociálním zabezpečení mezi veřejnoprávní delikty) dozvěděla až z odůvodnění rozsudku a jako možnost obrany jí zbývala již jen kasační stížnost a případně ústavní stížnost, tedy výhradně mimořádné opravné prostředky.

[28] Krajský soud se tak ani na základě námitek stěžovatelky nezabýval nepřezkoumatelností obou rozhodnutí žalované, čímž zatížil nepřezkoumatelností i své vlastní rozhodnutí, a navíc vykročil v právním posouzení mimo žalobní body, čímž porušil ustanovení o řízení před správními soudy a způsobil další vadu řízení.

[29] Při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval i námitkou opomenutého důkazu, která souvisela s výše popsanými nedostatky ve zdůvodnění zavinění stěžovatelky.

[30] Stěžovatelka v části III. žaloby uvedla: *„Navzdory tomu se žalobkyně o oprávněnost výplaty sirotčího důchodu zajímala a pro ověření informací využila pro ni jedinou dostupnost možnost – telefonát na callcentrum, kde jí bylo opakovaně sděleno, že její dcera nárok a na sirotčí důchod pořád má. Přesné datum telefonátů si již žalobkyně nepamatuje, ví však, že to muselo být v roce 2011, krátce po tom, co byl její dceři invalidní důchod přiznán."* Pod odstavcem, který obsahoval citované věty, následoval seznam navrhovaných důkazů uvozený slovy *„K důkazům"*. Mezi navrhovanými důkazy byly uvedeny i *„záznamy žalované o hovorech z callcentra"*. Ostatní důkazní návrhy odkazovaly na správní spis nebo jeho jednotlivé listiny.

[31] Z protokolu o jednání před krajským soudem plyne, že soudkyně neprohlásila, že přistupuje k provádění důkazů, pouze se po přednesu žaloby a vyjádření žalované „dotazovala" stěžovatelky. Po shrnutí odpovědí na dotazy soudkyně obsahuje protokol věty: *„Účastníci nenavrhují provedení dalších důkazů. Prohlášeno usnesení. Dokazování je skončeno."*

[32] Krajský soud v části rozsudku, která popisuje žalobu stěžovatelky, návrh na provedení důkazu záznamem z call centra neuvedl. Neuvedl ani to, že stěžovatelka tvrdila, že se telefonátem na call centrum ujišťovala o správném vyplácení obou důchodů. Pouze poslední věta odstavce popisujícího žalobu stěžovatelky zmiňuje: *„Naopak žalovaná pochybila, když žalobkyni vyplácela dva důchody, call centrum poskytlo nesprávné informace, a proto je toho názoru, že není povinna uvedený přeplatek vrátit."* V části rozsudku, která obsahuje vlastní právní posouzení krajského soudu, návrh na provedení důkazu záznamem z call centra zmíněn není.

[33] Podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. musí žaloba proti rozhodnutí správního orgánu obsahovat mimo jiné označení důkazů, které žalobce k prokázání svých tvrzení navrhuje provést. Soud přitom není vázán důkazními návrhy a je v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodnout, které z navržených důkazů provede, a může provést i další důkazy k úplnému přezkoumání skutkového stavu.

[34] Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 9 Azs 15/2008 - 108 převzal již dříve vyslovený názor Ústavního soudu (nález ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94) a uvedl, že procesnímu právu účastníka řízení označit (navrhnout důkazy) odpovídá povinnost soudu o vznesených důkazních návrzích rozhodnout. Pokud těmto návrhům soud nevyhoví, má povinnost ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Výslovně se v uvedených rozhodnutí uvádí, že „[t]*akzvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o. s. ř. (podle zásady volného hodnocení důkazů) nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí [§ 221 odst. 1 písm. c), § 243b odst. 1 a 2 o. s. ř.], ale současně též jeho protiústavnost (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 95 odst. 1 Ústavy). Ze zmíněných zásad však nikterak nevyplývá povinnost soudu, provést všechny důkazy, které účastník řízení navrhl (§ 120 odst. 1 a 2 o. s. ř.)."*

[35] V rozhodnutí ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, (a v řadě dalších) Ústavní soud vymezil obecné podmínky, při jejichž splnění má nesprávná realizace důkazního řízení za následek porušení pravidel spravedlivého procesu. Do kategorie tzv. opomenutých důkazů se řadí mimo jiné procesní situace, v nichž účastníci řízení navrhli provedení konkrétního důkazu, avšak soud důkazní návrh bez věcně adekvátního odůvodnění zamítl, případně zcela opomněl. Ve vlastních rozhodovacích důvodech tedy o něm nebyla zmínka buď žádná, nebo jen okrajová a obecná, neodpovídající povaze a závažnosti věci.

[36] Také Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 5 Afs 147/2004 - 89 uvedl, že soud sice má právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.), toto právo jej však nezbavuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné.

[37] Nejvyšší správní soud i Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňují, že povinnost soudů odůvodnit své rozsudky, ve správním soudnictví upravená v § 54 odst. 2 s. ř. s., je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces i právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 1 Ústavy) a slouží k vyloučení libovůle při rozhodování (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[38] Neprovede-li tedy soud ve správním soudnictví důkazy, jejichž provedení účastník řízení navrhoval, je třeba tento postup odůvodnit. V posuzované věci se krajský soud k důkaznímu návrhu stěžovatelky nevyjádřil, ač tak učinit měl, a to i kdyby měl pouze jednou větou konstatovat, že navrhovaný důkaz není způsobilý ověřit ani vyvrátit již zjištěné skutečnosti a z jakého důvodu tomu tak je. Toto opomenutí krajského soudu je vadou, která jím provedené řízení zatížila, a to bez ohledu na to, jak by navrhovaný důkaz vlastnímu posouzení věci přispěl.

[39] Hodnocení, zda a jak moc mohl navrhovaný důkaz potvrdit či vyvrátit ověřované skutečnosti, může být významné pouze k posouzení závažnosti vady krajského soudu, je-li takové hodnocení možné učinit bez vlastního provedení opomenutého důkazu. Význam opomenutého důkazu v soudním řízení vyvstává ve spojení s výše popsaným nedostatečným posouzením zavinění stěžovatelky, neboť navrhovaný důkaz mohl poukazovat na to, zda stěžovatelka zachovala potřebnou míru opatrnosti. Žalovaná přitom v rozhodnutí o námitkách nesdělila, že záznamy z call centra nearchivuje, ale pouze to, že by zjištění obsahu telefonního hovoru bylo velmi obtížné.

[40] Lze doplnit, že opomenutí důkazu v odůvodnění rozsudku krajského soudu je vadou i přes to, že dle protokolu o jednání účastníci řízení na jednání žádné důkazy nenavrhovali. Označení důkazů je povinnou náležitostí žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu [§ 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] a účastníci řízení nejsou povinni své důkazní návrhy opakovat během jednání. V prvé řadě jsou to právě důkazní návrhy uvedené v žalobě, s nimiž se soud musí vypořádat. Z protokolu o jednání (na němž byla stěžovatelka zastoupena substitutkou ustanoveného advokáta) přitom nevyplývá, že by byly důkazní návrhy uvedené v žalobě vzaty zpět, protokol obsahuje pouze stručnou větu: *„Účastníci nenavrhují provedení dalších důkazů.“* Ať už ustanovený advokát opomněl informovat substitutku, která se účastnila jednání, o navrhovaných důkazech, nebo na ně zapomněla během jednání substitutka, případně došla ve shodě se soudem k závěru, že jejich provedení není nezbytné (což z protokolu o jednání ani z odůvodnění rozsudku nevyplývá), nezbavuje to soud povinnosti vypořádat se se všemi důkazními návrhy v odůvodnění rozsudku.

[41] V této souvislosti Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. také upozorňuje, že z protokolu o jednání není zcela zřejmé, zda byl prováděn důkaz výslechem stěžovatelky a zda byl výslech řádně veden. Protokol o jednání pouze popisuje, že se soudkyně bezprostředně po přednesu žaloby a vyjádření žalované dotazovala stěžovatelky na okolnosti sepisování žádosti o invalidní důchod pro dceru a způsob přijímání obou důchodů. Poté se stěžovatelky dotazovala její zástupkyně a možnost dotazu na stěžovatelku měl i zástupce žalované, který ji nevyužil.

Následně se stěžovatelky opět dotázala soudkyně na korespondenci stěžovatelky s žalovanou. Nato protokol o jednání uvádí, že účastníci nenavrhují provedení dalších důkazů a dokazování je skončeno.

[42] Pokud popsaná činnost soudu měla být výslechem stěžovatelky, musela by být stěžovatelka nejprve poučena dle § 131 o. s. ř. užitého na základě § 64 s. ř. s., dále jí měla být dána možnost souvisle vylíčit vše, co ví o předmětu výslechu (§ 126 odst. 3 o. s. ř.), teprve poté jí mohly být kladeny dotazy, a i po posledním dotazu soudkyně mělo být opět zástupcům účastníků řízení umožněno, aby se stěžovatelky dotázali. Z toho plyne, že buď nebyl řádně veden výslech stěžovatelky a zjištění soudu učiněná na jeho základě nejsou v soudním řízení použitelná (lze podotknout, že krajský soud v odůvodnění rozsudku vycházel výlučně ze správního spisu), nebo nebyl řádně pořízen protokol o jednání. V obou případech se jedná o další dílčí vadu řízení před krajským soudem.

[43] V souhrnu tedy krajský soud nezjistil nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí žalované, čímž zatížil nepřezkoumatelností své vlastní rozhodnutí, nadto překročil vymezený rámec soudního přezkumu a své rozhodnutí zatížil i dalšími procesními vadami popsanými výše. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud rozhodl o zrušení rozsudku krajského soudu i obou rozhodnutí žalované a nezabýval se zbylými námitkami stěžovatelky (vlastním posouzením zavinění stěžovatelky a rolí žalované s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 737/2013).

[44] V dalším řízení bude žalovaná, které je věc vrácena, muset znovu rozhodnout, zda stěžovatelka naplnila některou skutkovou podstatu § 118a zákona o organizaci sociálního zabezpečení a jakým konkrétním jednáním. Pokud rozhodne, že stěžovatelka naplnila některou ze skutkových podstat založených na subjektivní odpovědnosti, bude muset prokázat zavinění stěžovatelky. Přitom bude muset posoudit, zda stěžovatelka zachovala potřebnou míru opatrnosti, která je dána spojením objektivního a subjektivního hlediska při předvídání způsobení poruchy nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ads 17/2014 - 33). Pro tuto úvahu bude důležité i to, že stěžovatelka pobírala oba důchody na základě pravomocných správních rozhodnutí, u nichž se uplatňuje zásada presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Navíc mohla nabýt dojmu, že je o správnosti těchto rozhodnutí každoročně ujišťována výměrou důchodu. Naopak pro posouzení zavinění stěžovatelky nemůže být významné, že žalovaná vyplácela důchody pod různými rodnými čísly (což zdůraznil krajský soud). Taková skutečnost je pouze otázkou organizace práce žalované, a právě proto nemůže vést k přenesení odpovědnosti za přeplatek na příjemce dávky. Nadto je z předloženého správního spisu zřejmé, že žalovaná ve spisu stěžovatelky zaznamenávala údaje o dalších členech její rodiny včetně jejích dětí a tyto údaje příležitostně prověřovala, což je ostatně povinností orgánů sociálního zabezpečení (srov. § 5 a 6 zákona o organizaci sociálního zabezpečení).

[45] Nelze přitom opomenout ani to, že žalovaná má povinnost dle § 56 zákona o důchodovém pojištění rozhodnout o odnětí důchodu, zjistí-li, že na něj zanikl nárok. Toto ustanovení výslovně nestanoví povinnost rozhodovat o odnětí důchodu bezodkladně po takovém zjištění (na rozdíl od § 115 zákona o organizaci sociálního zabezpečení, podle něhož orgán sociálního zabezpečení přiznávající dávku důchodového pojištění, která vylučuje poskytování jiné dávky důchodového pojištění jím vyplácené, avšak přiznané jiným orgánem, rozhodne *současně* o odnětí této dávky). Přesto by orgány sociálního zabezpečení měly postupovat včasně obzvláště tehdy, kdy totožný orgán jednu dávku důchodového pojištění vyplácí a následně rozhoduje o přiznání jiné dávky, která se s prvou vylučuje. Přijmout pojetí, podle něhož by za pochybení žalované paušálně odpovídali příjemci dávky, obzvláště tehdy, pokud by tvrzené zavinění vzniku přeplatku příjemcem dávky bylo odůvodněno jen zásadou „neznalost práva

neomlouvá“, by bylo v rozporu s principy právního státu a dobré správy, zejména zásadou legitimního očekávání, ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadou presumpce správnosti veřejnoprávních aktů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ads 17/2014 - 33 a 4 Ads 106/2013 - 39).

VI.

[46] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Dospěl k závěru, že je nutné zrušit nejen rozhodnutí krajského soudu, ale i obě rozhodnutí žalované, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) a § 78 odst. 3 s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud tedy věc vrátil žalované k dalšímu řízení (přiměřeně § 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaná vázána názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[47] Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno. Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšnou byla v dané věci stěžovatelka, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadla žalobou, i rozhodnutí jemu předcházejícího.

[48] Neúspěšná žalovaná tedy nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelce v řízení žádné náklady nevznikly, neboť od soudních poplatků byla osvobozena dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Soudem jí přitom byl ustanoven zástupcem advokát a v takovém případě hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Soud jí tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[49] Stěžovatelce byl zástupce, advokát JUDr. Zdeněk Navrátil, ustanoven již v řízení před krajským soudem usnesením krajského soudu čj. 34 Ad 19/2014 - 18. Nejvyšší správní soud tedy určil odměnu advokáta jako 4 x 1000 Kč za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání repliky v řízení před krajským soudem, účast u soudního jednání před krajským soudem dne 29. 9. 2015, podání kasační stížnosti) a dále 4 x 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. b), d), g) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 5200 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1092 Kč připadající na náhradu daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen odvést z odměny a náhrady hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Částka v celkové výši 6292 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 14. června 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu