



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: J. K.**, zastoupena JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, se sídlem Praha 9, Mansfeldova 792/3, proti **žalované: Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2005, č. j. 22 Cad 105/2005 – 15,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2005, č. j. 22 Cad 105/2005 – 15, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá kasační stížnosti shora označený rozsudek Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2005, č. X; žalovaná uvedeným rozhodnutím upravila ode dne 4. 2. 2004 vdovský důchod stěžovatelky podle § 25 odst. 8, 9 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, na částku 1550 Kč měsíčně. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí za dobu neoprávněné vazby a věznění manžela stěžovatelky od 8. 12. 1976 do 8. 8. 1977, tj. za 8 měsíců ve III. kategorii, činí zvýšení 120 Kč. K vdovskému důchodu podle žalované náleží 50 % této částky, tj. 60 Kč. Protože vdovský důchod je v souběhu se starobním důchodem vyplácen ve výši poloviny procentní výměry, náleží příplatek také ve výši poloviny, tj. 30 Kč měsíčně.

V žalobě, kterou napadla toto rozhodnutí u krajského soudu, stěžovatelka jako námitky uvedla, že nespornou skutečností je, že její manžel byl rehabilitován podle zákona č. 119/1990 Sb., byl v období do 8. 12. 1976 do 8. 8. 1977 nezákonně vězněn a zemřel 4. 2. 2004, sporné však je, jaká výše příplatku k vdovskému důchodu jí podle § 25

odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb. náleží, neboť toto ustanovení hovoří o příplatku ve výši 60 % částky, která by náležela zemřelému manželovi (nikoliv 50 %, jak stanovila žalovaná) a dále napadla krácení tohoto příplatku pro souběh se starobním důchodem, neboť k tomu neshledala v zákoně č. 119/1990 Sb. žádnou oporu.

Krajský soud v Brně žalobu po vyjádření žalované zamítl, neboť její postup shledal v souladu s § 51 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, podle něhož výše procentní výměry vdovského důchodu činí 50 %, a proto, pokud by zemřelému manželu stěžovatelky náležel za osm měsíců neoprávněné vazby a věznění příplatek 120 Kč (8 x 15), pak tento příplatek měl podle soudu k vdovskému důchodu činit 60 Kč a stěžovatelce jako poživatelce starobního důchodu se vyplácí polovina procentní výměry vdovského důchodu, což v případě příplatku činí 30 Kč (§ 59 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že předmětem sporu je výpočet příplatku k vdovskému důchodu po zemřelém manželu stěžovatelky; ten byl nezákonně vězněn po dobu 8 měsíců, a tak by mu podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., náležel příplatek k důchodu ve výši 120 Kč (8 x 15) měsíčně. Stěžovatelka má za to, že jí náleží k jejímu vdovskému důchodu příplatek ve výši 60 % z částky, která by náležela zemřelému, tj. 72 Kč. Pro další krácení této částky neshledává stěžovatelka v zákoně č. 119/1990 Sb. oporu a pro toto krácení nelze podle jejího názoru používat obecné předpisy o důchodovém pojištění. Přitom stěžovatelka odkázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 187/2000 a I. ÚS 605/03 ohledně výkladu právních norem upravujících rehabilitaci, připojila i výňatek z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 54 Cad 95/2004 ve stejném duchu a v dodatku ke kasační stížnosti ze dne 18. 12. 2006 zaslala zdejšímu soudu rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 11. 2006, č. j. 41 Cad 209/2006 - 8, jenž v otázce možnosti „krácení příplatku“ k vdovskému důchodu pro souběh se starobním důchodem dal v obdobné právní věci za pravdu výkladu zastávanému stěžovatelkou, přičemž uvedla, že na tuto argumentaci odkazuje.

Žalovaná vyjádření ke kasační stížnosti nepodala.

Nejvyšší správní soud projednal kasační stížnost vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“) a shledal, že kasační stížnost je částečně důvodná.

Stěžovatelka podle obsahu svých námitek shledává napadený rozsudek krajského soudu nezákonný pro nesprávné právní posouzení věci, uplatňuje tedy důvod kasační stížnosti obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Taková námitka může být důvodnou, pokud soud aplikuje na věc právní normu, která na skutkový stav věci nedopadá, anebo aplikuje sice právní normu přílehavou, leč její výklad z pohledu interpretace zastávané Nejvyšším správním soudem neobstojí.

V projednávané věci není sporným, že stěžovatelčin manžel byl účasten soudní rehabilitace, byl neoprávněně vězněn po dobu 8 měsíců (od 8. 12. 1976 do 8. 8. 1977) a podle § 25 odst. 7 písm. b) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, by mu náležel měsíční příplatek k důchodu ve výši 15 Kč za každý měsíc vazby a výkonu trestu odnětí svobody. Ze správního spisu předloženého žalovanou plyne, že zemřelý manžel stěžovatelky o úpravu svého invalidního důchodu přiznaného v roce 2003 z důvodu soudní rehabilitace nežádal, učinila tak až stěžovatelka poté, co jí byl přiznán vdovský důchod po zemřelém

manželu, a to od 4. 2. 2004. Stěžovatelka je rovněž poživatelkou starobního důchodu přiznaného jí v roce 1998 podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Podle § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb., se ustanovení odstavců 1, 2, 3, 6 a 7 tohoto ustanovení použijí obdobně pro úpravu výše důchodů, z které byly vyměřeny vdovský a sirotčí důchod, a pro poskytování příplatků k těmto důchodům. Výše příplatku k vdovskému důchodu činí 60 % z částek stanovených v odstavci 7. V § 25 odst. 7 cit. zákona je pak stanovena měsíční výše příplatku k důchodu v částce (písm b/) 15 Kč za každý měsíc vazby a výkonu trestu odnětí svobody, dopadající na posuzovanou věc. Podle odstavce 9 cit. § 25 se výše důchodu upraví od jeho přiznání, pokud se stane pozůstalý poživatel vdovského důchodu po 1. 7. 1990, postupuje se tak i při poskytování příplatku k důchodu podle odstavce 8.

Podle § 59 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu, vyplácí se vyšší důchod v plné výši a z nižšího důchodu se vyplácí polovina procentní výměry, nestanoví-li tento zákon některé odchylky. Podle § 98 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 a 8 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, přiznaný po 31. 12. 1995, se slučuje s procentní výměrou důchodu, ke kterému náleží, a tvoří s důchodem nadále jeden celek.

Nejvyšší správní soud tedy musí přezkoumat, zda krajský soud vyložil správně dvě otázky: jednak jaká má být výše příplatku k vdovskému důchodu, jde-li o příplatek podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci – přitom z námitek nevyplývá, že by se soud měl zabývat jinou otázkou, než zda tento příplatek má činit 50 % příplatku, jenž by náležel zemřelému poškozenému, anebo 60 %, a dále potom, jaký je správný postup při souběhu nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu.

K prvé otázce Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaná, ale i krajský soud, vysoce překročily možnou míru extenzivního výkladu v neprospěch stěžovatelky, pokud přes výslovnou dikci § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., ve znění zákona č. 47/1991 Sb., jenž stanoví, že výše příplatku k vdovskému důchodu činí 60 % částek, jež by náležely poškozenému, dovodily, že stěžovatelce náleží pouze 50 % této částky. Zatímco žalovaná tento postup nijak blíže neodůvodnila, což není raritní přístup v její praxi, krajský soud shledal pro tento výklad oporu v § 51 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jenž stanoví výši procentní výměry vdovského důchodu 50 % důchodu, na který měl nebo by měl nárok manžel v době smrti. Přestože Nejvyšší správní soud nepřehlédrl, že zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a jeho novelizace v roce 1991 byly přijímány v období, kdy platila jiná úprava vdovských důchodů (podle § 47 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, platilo, že vdovský důchod činí 60 % důchodu, na který měl nebo by měl nárok manžel v době smrti) a je nesporné, že uvedený podíl 60 % příplatku podle zákona č. 119/1990 Sb., má ideový původ v tehdejší výměře vdovského důchodu, nelze novou úpravu vdovského důchodu v zákoně č. 155/1995 Sb. (§ 51), ostatně založeného na zcela nové konstrukci základní výměry a procentní výměry, chápat jako tzv. nepřímou novelizaci § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., ve znění zákona č. 47/1991 Sb., jež by měnila procentní výměru příplatku náležejícího k vdovskému důchodu. Bylo věcí zákonodárce, pokud by býval chtěl v souvislosti se změnou konstrukce vdovského důchodu v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, změnit výslovně i ustanovení § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb. V souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění bylo změněno patnáct zákonů (zákon č. 160/1995 Sb.), pokud by tedy zákonodárce choval takovýto záměr, nic mu nebránilo jej

do zákona č. 119/1990 Sb., promítnout. Pokud tedy jde o výši příplatku k vdovskému důchodu, Nejvyšší správní soud zaujímá závěr, jenž plyne ostatně z prostého čtení zákona, totiž že činí 60 % příplatku, který by náležel poškozenému. Navíc nutno podotknout, že v tomto ohledu bylo rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (ve výroku například není uvedeno jediné ustanovení zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zato se uvádí § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., jenž výslovně obsahuje úpravu, podle níž činí výše příplatku 60 %, přičemž odůvodnění rozhodnutí konstatuje, že výše činí 50 %), a krajský soud svými právními závěry předjímal důvody, které žalovaná fakticky ani nevyslovila. Z důvodů procesní ekonomie však Nejvyšší správní soud volí tuto cestu vyslovení jasného názoru na právní podstatu věci, přičemž tímto právním názorem zavazuje krajský soud a v tomto rozsahu rovněž i žalovanou, byť její rozhodnutí mohlo být rovněž zrušeno pro pramalou srozumitelnost.

Druhá položená otázka, a to jak mělo být naloženo s vdovským důchodem stěžovatelky v souběhu se starobním důchodem, již vyžaduje složitější přístup k výkladu. Především na prvním místě nutno zdůraznit, že úpravám pro tzv. souběh nároků na výplatu podléhají toliko a pouze důchody z důchodového pojištění, a to podle pravidel obsažených v § 58 a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. V žádném případě tedy není možno hovořit o „krácení“ příplatku k důchodu – v tomto ohledu žalovaná významně pochybila, pokud v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že z důvodu souběhu nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu náleží příplatek ve výši poloviny částky 60 Kč, tedy 30 Kč. Úpravám pro souběh podléhají důchody z důchodového pojištění, nikoliv plnění náležející z jiných titulů. Nelze ovšem přehlédnout, že podle § 98 zákona č. 155/1995 Sb. (obdobná úprava však platila i před 1. 1. 1996, srov. § 58a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení) se příplatek k důchodu podle zákona č. 119/1995 Sb., o soudní rehabilitaci, slučuje s procentní výměrou důchodu a tvoří s ní nadále jeden celek. Tuto právní úpravu, kterou však nedostatečně akcentoval i krajský soud, považuje Nejvyšší správní soud za stěžejní. Odškodnění podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, bylo ustanovením jeho § 25 promítnuto do oblasti důchodového zabezpečení (v současnosti důchodového pojištění), a to buď tak, že se doba nezákonného věznění promítla v konstrukci výpočtu důchodu poškozeného, anebo byl důchod fakticky zvýšen o určité pevně stanovené částky (20 nebo 15 Kč za měsíc vazby a výkonu trestu podle druhu prací, které poškozený konal); přestože je toto zvýšení o pevné částky nazýváno příplatkem k důchodu, nejde o samostatnou dávku, která by žila vlastním hmotněprávním i procesním životem, nýbrž již od 1. 8. 1991 (zákon č. 306/1991 Sb. novelizoval zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a doplnil jej o § 58a) byla tato částka slučována s důchodem, ke kterému náležela, a tvořila s ním jeden celek. V současnosti se slučuje tato částka s procentní výměrou důchodu. Tato ustanovení transformují fakticky tyto částky v důchod, což má význam jednak především pro zvyšování (valorizaci) důchodu a dále pro vyměřování pozůstalostních důchodů – v těchto případech se vychází z výše důchodu po sloučení s příplatkem. Jedním z důsledků skutečnosti, že příplatek tvoří – slovy zákona – s důchodem jeden celek, pak je, že podléhají pravidlům pro konkurenci dávek důchodového pojištění, tedy úpravě obsažené v § 58 a § 59 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, podle nichž platí, že v případě souběhu nároku na výplatu přímého důchodu (například starobního) a pozůstalostního, se vyšší důchod vyplácí v plné výši, základní výměra náleží pouze jednou a z nižšího důchodu náleží pouze polovina procentní výměry (pokud jde o souběh starobního a vdovského důchodu). V případě důchodů upravených z titulu soudní rehabilitace může docházet ke všem shora namátkově zmíněným situacím, navíc může jít rovněž o situaci, kdy jedna osoba bude splňovat jako poškozená sama nárok na příplatek k důchodu (svému) a rovněž tak i jako vdova po poškozeném (k vdovskému). Nejvyšší správní soud zvažoval, nakolik je namístě

stěžovatelčina argumentace v kasační stížnosti, totiž, že zákon č. 119/1990 Sb. neumožňuje žádný zásah do výše příplatku, jenž činí k vdovskému důchodu 60 % částky příslušející poškozenému. Stěžovatelka by byla v právu, pokud by se tato částka neslučovala podle výslovné zákonné úpravy (§ 98 cit. zákona č. 155/1995 Sb.) s důchodem a netvořila s ním jeden celek; pakliže taková úprava v právním řádu existuje, a to jak shora rozvedeno již od srpna 1991, přičemž takto vytvořený „celek“ důchodu podléhá zvyšování (valorizaci), tedy jsou valorizovány i částky navyšující původně důchod z titulu soudní rehabilitace, k čemuž by při jejich odloučení nikdy nemohlo pro absenci právní úpravy docházet, pak nutno připustit, že takovýto důchod podléhá i ostatním pravidlům, mimo jiné tedy pravidlům pro konkurenci důchodů. Ostatně pokud by Nejvyšší správní soud připustil možnost, že příplatek k důchodu přiznaný pevnou částkou (podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb.) nepodléhá jako součást tohoto důchodu pravidlům pro konkurenci, pak by musel být schopen zdůvodnit nerovnost, jež by nastala u této skupiny vdov ve vztahu ke skupině vdov, jejichž poškozený manžel měl upraven svůj důchod z titulu soudní rehabilitace, tento příplatek byl sloučen s jeho důchodem (ať již podle zákona č. 100/1988 Sb., či podle zákona č. 155/1995 Sb., v závislosti na datu přiznání příplatku), a z tohoto celku byl pak po smrti tohoto poškozeného vyměřen vdovský důchod jeho pozůstalé manželce, jenž v současné době činí (vedle základní výměry) 50 % procentní výměry důchodu, na který měl nárok manžel v době smrti. Pokud má takováto vdova rovněž svůj vlastní starobní důchod, pak bude tento vdovský důchod vyměřen z dříve upraveného důchodu manžela, a pro souběh starobního a vdovského důchodu, v případech, kdy bude vdovský důchod nižší, bude jeho procentní výměra zkrácena na polovinu – ve zjednodušujícím vyjádření tak lze říci, že z původně přiznaného příplatku obdrží tedy v zásadě 25 % (vdovský důchod činí 50% procentní výměry a tato bude pro souběh dále zkrácena na polovinu). Vdova, které je přiznáván příplatek k vdovskému důchodu, poněvadž důchod manžela nebyl z důvodu soudní rehabilitace z jakýchkoli důvodů upraven, (ač v posuzované věci tomu nic nebránilo) má nárok na příplatek ve výši 60 % částky, která by náležela manželovi) a pokud by v souběhu nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu tato částka byla vyjmuta z režimu nakládání jako s důchodem, vznikala by objektivně skupina osob, jejichž postavení by bylo nerovné (jedněm vdovám by fakticky zůstávalo ze zvýšení důchodu z titulu soudní rehabilitace 25 %, jiným 60 %, tedy plná výše), a tedy diskriminační. Navíc se Nejvyšší správní soud domnívá, že výklad zákona musí brát v úvahu veškerá hlediska, tedy nejen případně zvýhodňující, a přehlízet, že právní úprava, kterou by takovýmto extenzivním výkladem, jenž by nutně musel jít contra legem (zde contra § 98 zákona č. 155/1995 Sb.), popřel, na druhé straně přináší příjemcům důchodů velké dobrodiní v podobě valorizace takového důchodu včetně zvýšení z titulu soudní rehabilitace.

Nejvyšší soud rovněž nepřehlédl, že v případě akceptace názoru stěžovatelky by vznikla řada situací neřešitelných bez výslovné právní úpravy – například shora zmíněné případy, kdy poškozeným je jak vdova sama, tak její zemřelý manžel. Pokud jsou příplatky sloučeny s důchody, berou na sebe osud těchto dávek, a to v „dobrém i zlém“. S ohledem na odstup času od přijetí úpravy soudní rehabilitace jde často o důchody, jež byly opakovaně již mnohokrát valorizovány, a vytvořit nově „fikce“ důchodů „očištěných“ od příplatků právě pro případy souběhu důchodů se nejeví zdejšímu soudu ani rozumné, ani přinášející vyšší standard spravedlnosti, jak je obecně nazírána.

Nejvyšší správní soud tedy v posuzované otázce nemůže vykročit při výkladu zákona č. 119/1990 Sb. a zákona č. 155/1995 Sb., tak extenzivním způsobem, jaký by byl potřeba v případě, že by námitka stěžovatelky vůči krácení vdovského důchodu pro souběh se starobním důchodem měla být shledána důvodnou. Tento postup by nemohl být odůvodněn

ani jakkoliv příznivým nahlížením na situace osob postižených nezákonným vězněním. Pokud by Nejvyšší správní soud stěžovatelce přitakal, vytvořil by takovýmto názorem ještě větší rozdíly a nerovnosti, než mohou vznikat podle právní úpravy, jak ji, byť nedokonale, aplikuje žalovaná, a dále by vytvořil situaci právního vakua pro určité množství případů, jež soudcovskou tvorbou práva těžko nahradit, to vše za situace, kdy by soud musel popřít zákon a jednat contra legem. Tyto situace vyloučeny nejsou, ovšem v posuzované věci není pochyb o úmyslu zákonodárce vyjádřeném slovy o sloučení příplatku s důchodem a vytvoření jednoho celku, přičemž tato úprava je racionální a jak shora rozvedeno přináší příjemcům důchodů především výhodu v podobě výměr pozůstalostních důchodů a valorizace důchodů.

Tuto námitku tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou, a na tom nic nemění ani rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 41 Cad 209/2006, které stěžovatelka zdejšímu soudu poskytla a s nímž se seznámil. Ostatně krajský soud v tomto rozhodnutí nepřinesl žádnou širěji pojatou právní argumentaci, kterou by odůvodnil svůj názor, že vdovský důchod, v němž je zahrnut i sloučený příplatek k důchodu, nepodléhá krácení pro souběh se starobním důchodem. Krajský soud zcela opomněl vypořádat se s úpravou § 98 zákona č. 155/1995 Sb. Úlohou Nejvyššího správního soudu je sjednocovat rozhodování krajských soudů především tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech.

Poněvadž Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost částečně důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Právním názorem uvedeným v tomto rozsudku je krajský soud vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.); v novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud upozorňuje, že žalovaná se ve výroku rozhodnutí dopustila chyby řádu tisíce korun (starobní důchod stěžovatelky od ledna 2005 činil 6621 Kč, nikoliv 5621 Kč), rozsudek krajského soudu trpí na třech listech cca osmnácti písářskými chybami (kupř. druhý řádek odůvodnění – chybné číslo zákona č. 119/1990 Sb., v druhé větě odůvodnění je uvedeno, že doba vazby a věznění činila 18 měsíců, zatímco správný údaj představuje 8 měsíců, namísto § 25 je uveden § 22, v prvním odstavci druhé strany č. 1. 15 je chybně uvedeno číslo zákona č. 119/1990 Sb. (chybně 1995), věta třetí téhož odstavce nedává smysl, ve druhém odstavci téhož listu je chybné datum vzniku nároku na vdovský důchod (nikoliv 22. 8. 2004, nýbrž 4. 2. 2004), ve třetím odstavci téhož listu je opět zmatečné číslo zákona apod.) V nových rozhodnutích bude proto nutné vyvarovat se i těchto pochybení.

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

V Brně dne 10. ledna 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu