



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobce: **S. P.**, zast. JUDr. Naděždou Kratochvílovou, advokátkou, se sídlem Brno, tř. kpt. Jaroše 35, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 7. 2005, č. j. 43 Cad 41/2005 – 18,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 7. 2005, č. j. 43 Cad 41/2005 – 18, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení (dále jen „žalovaná“) ze dne 5. 11. 2004 byla zamítnuta žádost žalobce o vdovecký důchod pro nesplnění podmínek ustanovení článku IV. odst. 1 zákona č. 134/1997 Sb. (dále jen „zákon č. 134/1997 Sb.“) a podle Úmluvy mezi Československou republikou a Federativní lidovou republikou Jugoslávií o spolupráci na poli sociální politiky č. 3/1958 Sb., a to s odůvodněním, že zemřelá manželka žalobce neměla na území České republiky trvalý pobyt, a proto nárok na vdovecký důchod žalobci nevznikl.

Ve včas podané žalobě žalobce namítl, že podmínky nároku na vdovecký důchod jsou splněny, když jeho manželka zemřela 14. 6. 1986, tj. před 1. 1. 1991, a měla před tímto datem trvalý pobyt na území České republiky od roku 1948 do roku 1970, což „je vidět z osobního listu důchodového zabezpečení“.

Žalovaná podala k žalobě vyjádření, ve kterém uvedla následující skutečnosti: K posouzení nároku na dávku vyzvala žalovaná žalobce k předložení dokladů o důchodu jeho manželky, přičemž žalobce předložil rozhodnutí právního předchůdce žalované, tj. Úřadu

důchodového zabezpečení v Praze ze dne 13. 3. 1980, kterým byl přiznán manželce žalobce od 1. 11. 1979 dílčí invalidní důchod a toto rozhodnutí bylo zasláno na adresu S. V. X, O., J. Dále žalobce předložil fotokopii osobního listu důchodového zabezpečení ze dne 17. 9. 1979, podle něhož byla manželce žalobce dle čs. právních předpisů zhodnocena doba zaměstnání na území České republiky do roku 1979. Ze spisové dokumentace žalobce a z dokladů jeho manželky jím předložených vyplynulo, že „byli oba vždy trvalým pobytem v Jugoslávii a v Československé republice pobývali z důvodu výkonu zaměstnání“. Podle sdělení jugoslávského nositele pojištění ze dne 8. 7. 2004 zemřela manželka žalobce dne 14. 6. 1986 a „k tomuto datu nebyla prokazatelně trvalým pobytem na území České republiky“. Žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl.

K tomuto vyjádření podal žalobce repliku ze dne 28. 5. 2005. V ní zpochybnil tvrzení žalované o tom, že s manželkou byl trvalým pobytem v Jugoslávii a v Československé republice s ní pobýval jen z důvodu výkonu zaměstnání, jak uvedla žalovaná ve svém vyjádření. Do České republiky přišli s manželkou jako političtí emigranti – váleční uprchlíci z Řecka, přičemž žalobce konstatoval, že „přes 20 let nebyli občany ČSSR a měli trvalý pobyt až do 1970 r. kdy jsme se vystěhovali do Jugoslávie“. Žalobce poukázal dále na ustanovení článku IV. odst. 2 zákona č. 134/1997 Sb., podle kterého pokud nárok na vdovecký důchod nevznikl před 1. 1. 1996 jen proto, že nebyla splněna podmínka trvalého pobytu zemřelého na území České republiky, považuje se tato podmínka za splněnou. Současně žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalované zrušil.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 15. 7. 2005, č. j. 43 Cad 41/2005 – 18, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že „zemřelá manželka žalobce neměla trvalý pobyt na území České republiky“, když z obsahu důkazů obsažených v dávkovém spise vyplynulo, že její bydliště bylo na území M., S. V. X, X O. Proto nebyla splněna podmínka pro nárok na vdovecký důchod, stanovená v čl. IV. odst. 1 zákona č. 134/1997 Sb., když podle citovaného ustanovení zákona č. 134/1997 Sb. nárok na vdovecký důchod vznikne dnem účinnosti tohoto zákona vdovci, jehož manželka zemřela před 1. 1. 1991 a měla trvalý pobyt na území České republiky.

Proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost žalobce (dále jen „stěžovatel“), kterou doplnil podáním ze dne 30. 8. 2005, přičemž ji odůvodnil v podstatě následujícím způsobem. Rozsudek napadený kasační stížností je v rozporu s článkem VI. Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a je nepřezkoumatelné s ohledem na nedostatky důvodů rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2005 Sb., soudní řád správní), protože v tomto rozsudku není „žádným způsobem pamatováno a reagováno“ na stanoviska a argumentaci stěžovatele uvedené v žalobě a ve vyjádření ze dne 28. 5. 2005, předložené soudu. Dále namítl, že v ustanovení článku IV. odst. 1 zákona č. 134/1997 Sb. není výslovně upraveno, zda v případě podmínky trvalého pobytu na území České republiky měl mít zemřelý trvalý pobyt na území České republiky v den své smrti tak, jak dané ustanovení interpretoval žalovaný a konečně i soud ve svém rozsudku. Podle názoru stěžovatele je podmínka trvalého pobytu jeho zemřelé manželky splněna tím, že tato měla na území České republiky trvalý pobyt v rozmezí let 1948 až 1970, čemuž svědčí i samotný jazykový výklad citovaného ustanovení. Stěžovatel splňuje po celou dobu od smrti manželky i podmínky stanovené v § 50 odst. 2 a § 50 odst. 7 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), když stěžovatel v den smrti jeho manželky dosáhl věku 63 let, a má proto nárok na vdovecký důchod dle citovaného článku zákona č. 134/1997 Sb. Dále stěžovatel namítl, že pokud by nebyla splněna podmínka

trvalého pobytu dle článku IV. odst. 1 zákona č. 134/1997 Sb., měl by být aplikován článek IV. odst. 2 téhož zákona, který absenci splnění podmínky trvalého pobytu zhojuje. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná uvedla, že se ztotožňuje s právním názorem soudu vysloveném ve zmíněném rozsudku a nemá námitky proti dosavadnímu způsobu řízení.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud nebyl vázán důvody kasační stížnosti, protože zjistil, že řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění – dále jen „s. ř. s.“).

Za vadu zatěžující ve smyslu ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. řízení před soudem lze nepochybně považovat případ, kdy v řízení o žalobě krajský soud přehlédne vadu řízení žalovaného rozhodnutí správního orgánu, která se týká nepřezkoumatelnosti spočívající mimo jiné v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). K této vadě je povinen krajský soud přihlídnout z úřední povinnosti (ex officio). Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je totiž pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí a k tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 – 35). A právě tak tomu bylo v projednávané věci.

Podle ustanovení § 108 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění, pokud tento zákon nestanoví jinak, platí pro řízení ve věcech nemocenského pojištění a důchodového pojištění a pro řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti obecné předpisy o správním řízení.

Podle ustanovení § 46 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) rozhodnutí musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti. Uvedenými náležitostmi rozhodnutí je jejich výrok, odůvodnění a poučení o odvolání, přičemž odůvodnění není třeba pouze v případě, vyhovuje-li se všem účastníkům řízení v plném rozsahu (§ 47 odst. 1 správního řádu). Podle ust. § 47 odst. 3 správního řádu v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval.

Z citovaných ustanovení správního řádu vyplývá, že z hlediska obsahu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu může být přezkoumatelným rozhodnutím ve správním soudnictví jen takové rozhodnutí správního orgánu, které je dostatečným způsobem odůvodněno, tj. obsahuje skutečnosti, které vzal správní orgán za podklad rozhodnutí, dále úvahy správního orgánu, jimiž byl veden při hodnocení důkazů včetně jejich konkrétního uvedení a musí obsahovat i právní předpisy, na jejichž základě správní orgán rozhodl. Rozhodnutí žalované uvedené zákonné předpoklady nesplňuje.

Předmětem řízení, ve kterém bylo žalované rozhodnutí vydáno, byla žádost žalobce o přiznání vdoveckého důchodu. Žalovaná tuto žádost zamítla pro nesplnění podmínek ustanovení článku IV. odst. 1 zákona č. 134/1997 Sb.

Podle článku IV. odst. 1 zákona č. 134/1997 Sb. nárok na vdovecký důchod vznikne dnem účinnosti tohoto zákona vdovci, jehož manželka zemřela před 1. 1. 1991 a měla trvalý pobyt na území České republiky a jemuž nevznikl nárok na tento důchod podle předpisů platných před 1. lednem 1996, jestliže splnil podmínky stanovené v § 50 odst. 2 a 7 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, do 3 roků od smrti manželky a poté byly plněny ke dni účinnosti tohoto zákona buď nepřetržitě, nebo je po zániku splnění těchto podmínek znovu začal splňovat ve lhůtě 2 let v období před 1. 8. 1991 nebo ve lhůtě 5 let v období po 31. 7. 1991. Podle článku IV. odst. 2 zákona č. 134/1997 Sb. pokud nárok na vdovský, vdovecký nebo sirotčí důchod nevznikl před 1. 1. 1996 jen proto, že nebyla splněna podmínka trvalého pobytu zemřelého na území České republiky, považuje se tato podmínka za splněnou. Nárok podle věty první vzniká v případě vdovského důchodu, jen jestliže byly splněny podmínky stanovené v § 50 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, do 3 roků od smrti manžela a poté byly plněny ke dni 1. 1. 1998 buď nepřetržitě, nebo po zániku splnění těchto podmínek byly znovu plněny ve lhůtě 2 let v období před 1. 1. 1991 nebo ve lhůtě 5 let v období po 31. 12. 1990. Nárok podle věty první vzniká v případě vdoveckého důchodu, jen jestliže byly podmínky uvedené ve větě druhé splněny, popřípadě plněny ve lhůtách uvedených v odstavci 1. Za den vzniku nároku na důchody uvedené ve větě první se v těchto případech považuje 1. leden 1998.

V odůvodnění žalovaná uvedla pouze následující dvě věty: „Podle čl. IV. odst. 1 z. č. 134/1997 Sb. vznikne nárok na vdovecký důchod vdovci, jehož manželka zemřela před 1. lednem 1991 a měla trvalý pobyt na území České republiky. Vzhledem k tomu, že Vaše zemřelá manželka na území České republiky trvalý pobyt neměla, nárok na vdovecký důchod Vám nevznikl a bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku“. Z uvedené citace odůvodnění rozhodnutí žalované v porovnání s citovanou zákonnou úpravou obsaženou v zákoně č. 134/1997 Sb. vyplývá, že žalovaná v podstatě v tomto odůvodnění pouze citovala část zákonné úpravy a konstatovala, že „zemřelá manželka“ žalobce na území České republiky neměla trvalý pobyt (čili žalovaná pouze konstatovala nesplnění jedné z podmínek nároku na vdovecký důchod), přičemž na základě tohoto strohého konstatování dospěla k závěru, že nárok na vdovecký důchod žalobci nevznikl a bylo rozhodnuto tak, jak bylo uvedeno ve výroku jejího rozhodnutí.

Jistě lze tvrdit, že s přihlédnutím k principu rychlosti a hospodárnosti správního řízení, který přikazuje dodržet i určitou efektivitu činnosti správního orgánu v souladu s principy dobré správy, mohou správní orgány odůvodňovat svá rozhodnutí ne příliš rozsáhlým a nadbytečným způsobem. To však za předpokladu, že i při tvorbě odůvodnění rozhodnutí bude dodržena zásada zákonnosti a materiální pravdy. Jinými slovy, uplatnění zásady hospodárnosti a rychlosti při tvorbě rozhodnutí správního orgánu by nemělo být na úkor zásad zákonnosti a materiální pravdy. Pokud správní orgán v odůvodnění rozhodnutí pouze cituje zákonnou úpravu, o kterou opírá výrok svého rozhodnutí, přičemž konstatuje nesplnění jedné ze zákonných podmínek, aniž uvede, na základě jakých důkazů a jakých úvah, kterými se řídil při jejich hodnocení, dospěl ke skutkovým a právním závěrům, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 47 odst. 3 správního řádu, § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Ostatně k obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud ve své konstantní judikatuře (např. rozsudek ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003 – 51, rozsudek ze dne 20. 9. 2005, č. j. 2 As 18/2004 – 68). Zmíněné konstatování žalované formulované v obecné formě, aniž se žalovaná meritem věci podrobněji vypořádala, je nutné považovat za nedostačující a neodpovídající ustanovení § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu, přičemž takové rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, jenž odůvodnění

rozhodnutí chybí (jak ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud ve vztahu k obdobným způsobem odůvodněnému rozhodnutí správního orgánu, vydaném v řízení s jiným předmětem správního řízení, tj. např. v rozsudku ze dne 9. 1. 2004, č. j. 7 A 31/2002 – 33). Odůvodnění rozhodnutí žalované bylo nedostatečným způsobem odůvodněno nejen z hlediska skutkového stavu věci, ale i z hlediska právního stavu věci. Nelze z něj tak zjistit, o jaký právní výklad opřela žalovaná své konstatování o nesplnění výše uvedeného zákonného předpokladu, spočívajícího v neexistenci trvalého pobytu manželky stěžovatele na území České republiky. Navíc z odůvodnění žalovaného rozhodnutí nelze seznat, z jakých konkrétních právních a skutkových důvodů neaplikovala žalovaná ustanovení článku IV. odst. 2 zákona č. 134/1997 Sb., jenž umožňuje přiznat vdovecký důchod i v případě nesplnění zmíněné podmínky trvalého pobytu zemřelé manželky stěžovatele.

Uvedené nedostatky odůvodnění rozhodnutí žalované nemůže zhojit ani obsah shora citovaného vyjádření k žalobě, ve kterém v podstatě žalovaná uvedla, z jakých podkladů při rozhodování ve věci vycházela a v podstatě až v tomto vyjádření uvedla úvahu obsahující právní závěr ve vztahu k již zmíněné zákonné podmínce vzniku nároku na vdovecký důchod. Tím však samozřejmě nemohla napravit zmíněné nedostatky. Navíc tímto postupem žalovaná odňala v podstatě stěžovateli možnost napadnout její úvahy obsažené v tomto vyjádření prostřednictvím řádné žaloby, když stěžovatele v podstatě „donutila“ využít svých práv na ochranu svých práv až v replice, což rozhodně není v souladu s jeho právem na spravedlivý proces. Navíc ani z úvahy obsažené ve vyjádření k žalobě není patrné, jaký právní výklad ve vztahu ke splnění již zmíněné podmínky trvalého pobytu žalovaná v podstatě zastává, když na jedné straně tvrdí, že žalobce i jeho manželka byli vždy oba „trvalým pobytem v Jugoslávii a v Československé republice pobývali z důvodu výkonu zaměstnání“, avšak na druhé straně žalovaná tvrdí, že manželka žalobce zemřela dne 14. 6. 1986 a k tomuto datu nebyla prokazatelně trvalým pobytem na území České republiky.

Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení před Krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, když v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalované pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, a to ex officio (§ 76 odst. 1 písm. a) a § 109 odst. 3 s. ř. s.); proto Nejvyšší správní soud zrušil shora označený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věty první 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 28. června 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu

