



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobkyně: **M. H.**, zastoupené JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 11. 2006, č. j. 41 Cad 209/2006 - 8,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 11. 2006, č. j. 41 Cad 209/2006 - 8, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení (dále též „žalovaná“) ze dne 5. 9. 2006, č. X, byl žalobkyni podle § 25 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, od 1. 7. 1990 upraven vdovský důchod na celkovou částku 2064 Kč měsíčně (z toho starobní důchod činí 1464 Kč a vdovský 600 Kč měsíčně). Dále je v rozhodnutí uvedeno na jaké částky byl důchod od října 1990 zvyšován s tím, že od ledna 2006 náleží starobní důchod ve výši 7366 Kč, vdovský důchod ve výši 2185 Kč, zvýšení podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. ve výši 341 Kč, zvláštní příspěvek podle zákona č. 357/2005 Sb. ve výši 1250 Kč, celkem tedy náleží 11 142 Kč měsíčně. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná uvedla, že za dobu vazby a výkonu trestu zemřelého manžela od 8. 12. 1976 do 8. 12. 1977 v délce trvání 12 měsíců činí příplatek 180 Kč. K vdovskému důchodu náleží 60 % z této částky, tj. 108 Kč. Protože je žalobkyni vyplácen vdovský důchod v souběhu se starobním důchodem v poloviční výši, náleží jí také příplatek v poloviční výši 54 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, o níž rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 22. 11. 2006, č. j. 41 Cad 209/2006 - 8, tak, že rozhodnutí žalované ze dne 5. 9. 2006 zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud uvedl, že se ztotožňuje s žalobou a žalobními body, neboť tyto pokládá za správné. Pokud jde o napadené rozhodnutí, podle něhož byl žalobkyni upraven vdovský důchod od 1. 9. 1990 podle § 25 zákona č. 155/1995 Sb., poukázal na to, že ve výroku rozhodnutí mělo být uvedeno, že žalobkyni se vdovský důchod zvyšuje podle § 25 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, neboť pouze tento zákon upravuje měsíční příplatky k důchodu, a to v odstavci 7 § 25 písm. a) nebo v písm. b). Ustanovení § 25 zákona č. 155/1995 Sb. se týká pracovních úrazů a nemocí z povolání, takže v tomto směru je výrok rozhodnutí nezákonný. Po citaci ustanovení § 67 a § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, krajský soud uvedl, že pokud žalovaná ve výroku rozhodnutí uvádí, jak se zvyšoval starobní a vdovský důchod žalobkyně v období od 1. 10. 1990, nepostupovala v souladu s § 68 správního řádu, neboť neuvedla právní předpisy, podle kterých ke zvyšování došlo, ani matematické postupy, podle nichž žalovaná k uvedeným částkám došla, takže v tomto směru není pro účastníka řízení rozhodnutí přezkoumatelné; jedná se o nedostatek důvodů rozhodnutí. Je-li v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedeno, že příplatek za dobu věznění manžela žalobkyně „v délce trvání 12 měsíců“ činí 180 Kč, opět žalovaná podle krajského soudu neuvádí, podle jakého ustanovení zákona č. 119/1990 Sb. období nezákonného věznění manžela zhodnotila, a to z hlediska pracovních kategorií, neboť § 25 odst. 7 uvedeného zákona stanoví rozdílné částky za každý měsíc vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, pokud poškozený konal práce zařazené do I. nebo II. pracovní kategorie a práce v ostatních případech (buďto 20 Kč za každý měsíc vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody nebo 15 Kč). V tomto směru také nebylo postupováno v souladu s § 68 správního řádu a rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Pokud pak v oznámení o výplatě důchodu žalovaná uvádí, za kterou dobu a v jaké výši celkově byl doplatek stanoven, i v tomto směru dal krajský soud žalobkyni za pravdu, že ani v tomto směru rozhodnutí žalované přezkoumatelné není, protože jsou uváděny pouze celkové částky, nikoliv matematické postupy, jak tyto doplatky byly stanoveny. I tato část rozhodnutí je tedy pro žalobkyni nepřezkoumatelná. V případě příplatku k vdovskému důchodu se krajský soud neztotožnil s výkladem provedeným žalovanou v rozhodnutí. Uvedl, že podle § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., ustanovení odstavců 1, 2, 3, 6 a 7 se použijí obdobně pro úpravu výše důchodů, ze které byly vyměřeny vdovský a sirotčí důchod, a pro poskytování příplatku k těmto důchodům. Výše příplatku k vdovskému důchodu činí 60 %, k sirotčímu důchodu, jde-li o oboustranně osiřelé dítě 50 % a jde-li o jednostranně osiřelé dítě 30 % částek stanovených v odst. 7. Žalovaná zdůvodňuje to, že žalobkyni náleží nikoliv 60 % z částky 180 Kč k vdovskému důchodu, ale polovina z této částky, tj. 54 Kč, neboť vdovský důchod je jí vyplácen v souběhu se starobním důchodem. Po citaci § 59 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. krajský soud uvedl, že postup, který zvolila žalovaná, není podle názoru soudu v souladu s § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., v němž se stanoví, že výše příplatku k vdovskému důchodu činí 60 %, nic jiného v tomto ustanovení stanovené není. Potup, tak jak ho uvádí žalobkyně v žalobě, pokládá krajský soud za správný, tedy takový, že k celému starobnímu důchodu žalobkyně se má připočítat polovina procentní výměry vdovského důchodu, neboť v tomto směru je nutno postupovat podle § 59 odst. 1 věta první zákona č. 155/1995 Sb. a teprve poté je nutno k vdovskému důchodu připočítat příplatek ve výši 60 % toho, co by náleželo zemřelému manželovi. Jiný postup krajský soud pokládá

za postup v rozporu s § 25 odst. 8 zákona č. 119/1990 Sb., neboť v ustanovení § 25 odst. 8 uvedeného zákona není uvedeno, že kromě krácení 60 % by mělo k nějakému dalšímu krácení docházet. Postup, který zvolila žalovaná je tedy podle názoru krajského soudu v rozporu se zákonem. Krajský soud proto zrušil rozhodnutí žalované pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), přičemž zavázal žalovanou, aby v novém rozhodnutí postupovala v souladu se stanoviskem krajského soudu vyjádřeným v tomto rozsudku.

Proti uvedenému rozsudku podala kasační stížnost žalovaná z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Žalovaná nicméně nenamítá proti povinnosti opravy rozhodnutí pro formální vady především ve výrokové části, neboť námitka žalobkyně v tomto směru byla důvodná, což ostatně žalovaná uznala i ve svém vyjádření k žalobě. Žalovaná však nesdílí právní názor krajského soudu na přiznání příplatku ve výši 60 % toho, co by náleželo zemřelému manželovi podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., k poloviční výši procentní výměry vdovského důchodu náležející k celému souběžnému starobnímu důchodu. Žalovaná namítá, že krajský soud rozhodl bez ohledu na ustanovení § 58a zákona č. 100/1988 Sb. a § 98 zákona č. 155/1995 Sb. v platném znění. Po citaci uvedených ustanovení žalovaná uvádí, že podle těchto zákonných ustanovení se vypočtená výše příplatku - je tedy výslovně uvedeno i u vdovských důchodů - slučuje s důchodem, ke kterému náleží, a tvoří s ním nadále jeden celek. Zároveň zákonodárce taxativně uvedl, kdy se k výši příplatku nepřihlíží. Postup žalované při stanovení výše příplatku (60 % z částky 180 Kč je 108 Kč a dále z důvodu souběhu jen polovina, tj. 54 Kč) není v rozporu se zákonem a jednoznačně ze zákona vyplývá. Vypočtená výše příplatku se musí nejprve sloučit s důchodem, ke kterému náleží, a následně takto stanovená výše, tzn. včetně příplatku, upravit pro souběh s druhým důchodem na polovinu. Žalovaná je proto toho názoru, že krajský soud rozhodl na základě nesprávného právního posouzení věci. Žalovaná proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení a k novému rozhodnutí.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně poukázala na to, že ke kasační stížnosti není připojena plná moc pro fyzickou osobu, která kasační stížnost podala, žalobkyně proto navrhla, aby kasační stížnost byla odmítnuta, neboť byla podána osobou, která k podání kasační stížnosti neprokázala své oprávnění. Žalobkyně dále uvádí, že žalovaná v kasační stížnosti uznává formální vady rozhodnutí, ale namítá, že příplatek k důchodu spočítala správně. Jestliže ovšem napadené rozhodnutí trpělo formálními vadami, pak je to samo o sobě důvod ke zrušení rozhodnutí a žalovaná vlastně napadá pouze odůvodnění rozsudku, nikoli jeho výrok. V této souvislosti žalovaná poukazuje na to, že kasační stížnost jen proti důvodům rozhodnutí je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná. Pokud jde o spornou metodiku výpočtu příplatku k vdovskému důchodu žalobkyně má za to, že krajský soud postupoval správně. Příplatek k důchodu je dán zvláštním předpisem, a to ustanovením § 25 zákona č. 119/1990 Sb. Žalovaná však tento předpis v neprospěch žalobkyně kombinuje s jinými předpisy tak, že příplatek snižuje na polovinu. To je podle názoru žalobkyně v rozporu s právním pojetím, které vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II ÚS 187/2000, ve věci J. M.: „Záměrům rehabilitace nelze bránit pozitivně právním dogmatismem při výkladu právních norem. Ustanovení

rehabilitačních předpisů je právě s ohledem na jejich smysl a účel zapotřebí interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob. Na rozdíl od restitucí majetku takový výklad nemůže vést k nepřipustným zásahům do práv jiných osob“. Žalobkyně se dále vyjádřila k návrhu žalované na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, když se postavila na stanovisko, že není žádný důvod, aby ve věci žalobkyně bylo rozhodnuto o odkladném účinku kasační stížnosti jinak, než jak bylo rozhodnuto v jiných případech, na které žalobkyně poukázala.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2, 3, s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které žalovaná uplatnila ve své kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost byla shledána důvodnou.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami žalobkyně obsaženými v jejím vyjádření ke kasační stížnosti, přičemž tyto námitky neshledal důvodnými. Kasační stížnost nebyla podána fyzickou osobou, nýbrž vrchní ředitelkou úseku sociálního pojištění žalované JUDr. Boženou Michálkovou, která z titulu své funkce je oprávněna za žalovanou jednat. Není proto důvod k odmítnutí kasační stížnosti, jak to navrhuje žalobkyně. Žalovaná připouští pouze některé formální vady svého rozhodnutí, jinak má zato, že její rozhodnutí je v souladu se zákonem. Z toho důvodu proto nesouhlasí s rozsudkem krajského soudu a navrhuje zrušení napadeného rozsudku. Nelze proto vyjít z toho, že by kasační stížnost směřovala pouze proti důvodům soudního rozhodnutí a z tohoto důvodu by byla ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.

K důvodům které krajský soud vedly ke zrušení rozhodnutí žalované, lze uvést následující:

S žalovanou lze souhlasit v tom, že nesprávné uvedení zákona č. 155/1995 Sb. místo správného uvedení zákona č. 119/1990 Sb. ve výroku napadeného rozhodnutí představuje zřejmou nesprávnost, kterou lze napravit opravením chybného uvedení zákona. V žádném případě nelze z uvedeného důvodu napadený výrok shledat nezákonným a z tohoto důvodu přistoupit ke zrušení rozhodnutí žalované.

Krajský soud však důvodně shledal nepřezkoumatelným rozhodnutí žalované pro nedostatek důvodů rozhodnutí, pokud žalovaná ve svém rozhodnutí neuvedla právní předpisy, podle nichž ke zvyšování důchodu žalobkyně došlo, ani matematické postupy, na jejichž základě žalovaná k uvedeným částkám došla. Rovněž tak výhrady krajského soudu proti postupu žalované, která neuvedla, podle jakého ustanovení zákona č. 119/1990 Sb. období nezákonného věznění manžela žalobkyně zhodnotila, a to z hlediska pracovních kategorií, jsou důvodné, což ostatně sama žalovaná připustila.

K otázce souběhu nároku na výplatu starobního a vdovského důchodu uvádí Nejvyšší správní soud následující:

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. 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. slučuje s procentní výměrou důchodu a tvoří s ní nadále jeden celek. Tuto právní úpravu, k níž krajský soud nepřihlédl, považuje Nejvyšší správní soud za stěžejní. Odškodnění podle zákona č. 119/1990 Sb. 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; přestože je toto zvýšení o pevné částky nazýváno příplatkem k důchodu, nejde o samostatnou dávku, která by žila vlastním hmotněprávním procesním životem, nýbrž již od 1. 8. 1991 (zákon č. 306/1991 Sb. novelizoval zákon č. 100/1988 Sb. 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., podle nichž platí, že v případě souběhu nároku na výplatu přímého důchodu (např. 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 k různým situacím, navíc může jít rovněž o situaci, kdy jedna osoba bude splňovat jako poškozená sama nárok na příplatek k důchodu (svému) a rovněž tak jako vdova po poškozeném (k vdovskému). Nejvyšší správní soud zvažoval, nakolik je namístě argumentace krajského soudu, totiž, že zákon č. 119/1990 Sb. neumožňuje žádný zásah do výše příplatku, jenž činí k vdovskému důchodu 60 % částky příslušející poškozenému. Uvedená argumentace by byla namístě, pokud by se tato částka neslučovala podle výslovné zákonné úpravy (§ 98 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, jejíž poškozený manžel měl upraven svůj důchod z titulu soudní rehabilitace, tento příplatek byl sloučen s jeho důchodem, 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 jakýchkoliv důvodů upraven, 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 správní soud rovněž nepřehlédl, že v případě akceptace názoru žalobkyně, s nímž se krajský soud ztotožnil, by vznikla řada situací neřešitelných bez výslovné právní úpravy - např. 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 „očistěných“ od příplatků právě pro případy souběhu důchodu se nejvíce 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 žalobkyně 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 žalobkyni přitakal, vytvořil by takovýmto názorem ještě větší rozdíly a nerovnosti, než mohou vnikat podle právní úpravy, 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.

Poněvadž Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost částečně důvodnou, napadený rozsudek 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.

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

V Brně dne 25. června 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl  
předseda senátu