



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **M. T.**, zastoupena 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 žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 5. 2020, č. j. 29 Ad 11/2019 - 27,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 5. 2020, č. j. 29 Ad 11/2019 - 27, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 19. 2. 2019, č. j. RN -X/315-PBE, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 6 292 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Lubomíra Müllera.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 2. 2019, č. j. RN-X/315-PBE, žalovaná zamítla námitky žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 24. 9. 2018, č. j. R-24. 9. 2018-424/X, kterým bylo rozhodnuto o žádosti žalobkyně o poskytnutí příplatku k důchodu tak, že podle § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých krivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, a podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, byl žalobkyni přiznán příplatek od 20. 1. 2005 ve výši 1 025 Kč měsíčně (výrok I.); výrokem II. bylo rozhodnuto, že žalobkyni doplatek příplatku za dobu před 1. 1. 2006 nenáleží, a to podle čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů,

a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

II.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou. Krajský soud v Hradci Králové žalobu zamítl. Dospěl totiž k závěru, že správní orgány nepochybily, pokud doplatek příplatku k vdovskému důchodu žalobkyni přiznaly od 1. 1. 2006 (tj. tři roky před 1. 1. 2009) a neztotožnil se se žalobkyní, že to mělo být již od 26. 4. 2005 (tj. pět let před podáním žádosti). Podle krajského soudu byl příplatek k důchodu žalobkyni přiznán od 20. 1. 2005, o vzniku nároku k tomuto dni nebylo mezi účastníky sporu. Na doplatek příplatku v období od 20. 1. 2005 do 1. 1. 2006 mohla žalobkyně dosáhnout pouze tak, že by svoji žádost o doplatek podala tři roky od vzniku nároku na příplatek, neboť tehdejší právní úprava umožňovala doplatky vyplácet pouze za období tří let zpětně, jak je uvedeno v přechodném ustanovení čl. II bodu 14 k zákonu č. 306/2008 Sb. Podle krajského soudu tedy žádost žalobkyně ze dne 14. 6. 2018 nemohla žalovaná posoudit jinak, než učinila. Krajský soud se neztotožnil se žalobkyní v tom, že příplatek k důchodu je dávka se zcela oddělitelným právním režimem, na kterou se přechodná ustanovení k zákonu č. 306/2008 Sb. nevztahují. Bez vzniku nároku na důchod totiž nemůže dávka „příplatku k důchodu“ existovat; její závislost je tedy tak těsná, že na ni lze vztáhnout analogicky i přechodná ustanovení, která směřují k důchodovým dávkám, i když nikoli explicitně k příplatkům k těmto dávkám.

III.

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Má totiž za to, že příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. má oddělitelný právní režim od důchodů podle zákona č. 155/1995 Sb. Jedná se totiž o samostatnou dávku, vyplácenou na základě zvláštního rozhodnutí. Je odlišně upraven souběh nároků na důchod a na příplatek. Není tedy namístě rozšiřovat výkladem čl. II bod 14 zákona č. 306/2008 Sb., který se výslovně vztahuje jen na důchod a jeho zvýšení.

[4] Stěžovatelka tedy navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na svoje rozhodnutí i vyjádření k žalobě. Rozsudek krajského soudu považuje za zákonný a kasační stížnost navrhuje zamítnout.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] V daném případě není mezi účastníky sporu, že stěžovatelce vznikl nárok na příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Rovněž není sporu o to, že čl. II bod 14 zákona č. 306/2008 Sb. se použije na žadatele o důchod či jeho zvýšení. Jak již ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 12. 2016, č. j. 3 Ads 279/2015 - 24, důchod

pokračování

neprávem odepřený či přiznaný v nižší výměře, než náležel, lze podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. ve znění čl. I bodu 71 zákona č. 306/2008 Sb., a podle čl. II bodu 14 téhož zákona přiznat či doplatit nejvýše za 3 roky zpětně ode dne účinnosti uvedených ustanovení zákona č. 306/2008 Sb., tj. nejdříve od 1. 1. 2006, a to i v případě, kdy k odepření dávky či k chybnému stanovení její výše došlo v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.

[9] Sporným zůstává, zda na příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. lze nahlížet jako na důchod podle zákona č. 155/1995 Sb., a tedy, zda na jeho zpětné vyplacení lze použít čl. II bod 14 zákona č. 306/2008 Sb. a vyplatit ho zpětně tři roky před 1. 1. 2009, jak tvrdí žalovaná, či nikoli a lze ho vyplatit zpětně pět let před podáním žádosti, jak se domnívá stěžovatelka.

[10] Krajský soud v daném případě ve shodě se žalovanou uzavřel, že bez vzniku nároku na důchod nemůže příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. existovat; závislost příplatku s důchodem je tedy tak těsná, že na něho lze vztáhnout analogicky i přechodná ustanovení, která směřují k důchodovým dávkám, i když nikoli explicitně k příplatku.

[11] K příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. se vyslovil již opakovaně Nejvyšší správní soud; např. v rozsudku ze dne 16. 6. 2010, č. j. 6 Ads 155/2009 - 423, uvedl: „K charakteru příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 6 Ads 73/2006 - 82, že má charakter odškodňovací či rehabilitační dávky: „Příplatek k důchodu podle nařízení vlády má tedy s důchody vyplácenými z důchodového pojištění podle zákona o důchodovém pojištění společně pouze technikalie výplaty a příslušný orgán státní správy; pokud jde o samu podstatu příplatku, nemá s důchody z důchodového pojištění společného nic. Jde stále o samostatnou dávku, která není v nejmenším od dávky důchodového pojištění odvozena, nestává se její součástí a existuje bez ohledu na společnou výplatu stále jako samostatný nárok odvozený z jiných právních předpisů, než jsou předpisy důchodového pojištění“. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „posuzovaný příspěvek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. má charakter odškodňovací a rehabilitační dávky, není dávkou sociálního zabezpečení ...“.

[12] Příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. je „samostatnou dávkou“, která existuje jako samostatný nárok odvozený z jiných právních předpisů, a s důchody podle zákona č. 155/1995 Sb. má společně pouze „technikalie výplaty a příslušný orgán státní správy“, avšak nejedná se o dávku, která by byla od dávky důchodového pojištění jakkoli odvozena.

[13] Podle § 5 odst. 4 nařízení vlády č. 622/2004 Sb. *není-li v tomto nařízení stanoveno jinak, vztahují se na rozhodování o příplatku, nároku na jednotlivé splátky příplatku a na jeho poskytování § 86, 89, 90, 108, 111, 112, 116 a 117 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a § 55 a 56 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.*

[14] Podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. ve znění do 31. 12. 2008 *zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta třetí obdobně.*

[15] Zákonem č. 306/2008 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2009 změněn § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. (čl. I bod 71 zákona 306/2008 Sb.) takto: *Zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího*

data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží. Důchod nebo jeho zvýšení se doplácí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí obdobně. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplácí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.

[16] Podle přechodného ustanovení čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb. *za dobu před 1. lednem 2009 se důchod nebo jeho zvýšení doplácí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008.*

[17] Z uvedeného plyne, že přechodné ustanovení čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb. se výslovně vztahuje „na důchod nebo jeho zvýšení“, nikoli na příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Není-li tento příplatek důchodem, nýbrž samostatnou dávkou, která existuje jako samostatný nárok odvozený z jiných právních předpisů, nelze na ni jako na důchod nahlížet a nelze na ni aplikovat přechodné ustanovení, které se vztahuje výslovně k „důchodům nebo jejich zvýšení“. Citované přechodné ustanovení ani přímo neodkazuje na § 56 zákona č. 155/1995 Sb., který by byl podle § 5 odst. 4 nařízení vlády č. 622/2004 Sb. na rozhodování o příplatku použitelný. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelkou, že v daném případě krajský soud výkladem rozšířil rozsah přechodného ustanovení čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., neboť ho aplikoval nikoli na „důchod a jeho zvýšení“, nýbrž na „příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb.“ Toto rozšíření přitom bylo v neprospěch stěžovatelky, neboť v důsledku aplikace přechodných ustanovení stěžovatelka obdržela nižší část doplatku příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb.

[18] Pokud se Nejvyšší správní soud v minulosti zabýval at' už konkrétně nařízením vlády č. 622/2004 Sb., či jinými odškodňovacími předpisy vázanými na proces rehabilitace, vycházel vždy z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že „*záměřím rehabilitace nelze bránit pozitivněprávním dogmatismem při výkladu právních norem. Rehabilitační předpisy je zapotřebí s ohledem na jejich smysl a účel interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob. Na rozdíl od restitucí majetku takový výklad nemůže vést k nepřijatelným zásahům do práv jiných osob.*“ Ústavní soud tak podle názoru Nejvyššího správního soudu vymezil jako základní interpretační kritérium nadřazené prostému gramatickému výkladu pravidlo teleologického výkladu *in favorem* potenciálních beneficentů odškodňovacích a rehabilitačních předpisů (srov. např. již výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 6 Ads 73/2006 - 82). Z uvedeného tedy plyne, že v případě odškodňovacích předpisů (i nařízení vlády č. 622/2004 Sb.) nelze provádět výklad, který je v neprospěch potenciálních beneficentů těchto předpisů (v daném případě tedy v neprospěch stěžovatelky). Právě takový nepřijatelně rozšiřující výklad v neprospěch stěžovatelky v daném případě krajský soud učinil.

[19] Nelze tak souhlasit s krajským soudem, že příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. je dávkou, jejíž závislost na důchodu podle zákona č. 155/1995 Sb. je tak těsná, že na ni lze vztáhnout analogicky i přechodná ustanovení, která směřují k důchodovým dávkám. Naopak Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. má od důchodu podle zákona č. 155/1995 Sb. oddělený právní režim a nelze na tuto dávku nahlížet jako na důchod podle citovaného zákona. Zároveň nelze ani provést rozšiřující výklad čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., neboť by tím došlo k výkladu v neprospěch stěžovatelky, jakožto beneficentky doplatku příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Vzhledem k uvedenému je tak třeba uzavřít, že krajský soud

pokračování

i žalovaná pochybily, pokud na danou situaci aplikovali přechodné ustanovení čl. II bod 14 zákona č. 306/2008 Sb.

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že stejnou nezákonností bylo zatíženo i rozhodnutí žalované, zrušil soud podle § 110 odst. 2 s. ř. s. rovněž žalobou napadené rozhodnutí. Na žalované tedy bude, aby v dalším řízení postupovala podle § 5 odst. 4 nařízení vlády č. 622/2004 Sb. a podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., aniž by na věc použila přechodné ustanovení (čl. II bod 14) k zákonu č. 306/2008 Sb.

[21] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o žalobě i kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Žalovaná v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka byla naopak v řízení úspěšná, má proto právo na náhradu nákladů v plné výši. Ze spisu vyplynulo, že vynaložila náklady na právní zastoupení za čtyři úkony ve věci (příprava a převzetí věci, sepsání žaloby, repliky a kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), po 1000 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 2 téže vyhlášky] a na náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky ve výši 300 Kč za úkon. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, a proto byla částka 5 200 Kč navýšena o daň ve výši 21 %, kterou bude zástupce povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalovaná je tak povinna zaplatit stěžovateli na náhradu nákladů řízení celkem 6 292 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 14. října 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu