



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **JUDr. Ing. J. M.**, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 42 Cad 133/2005 – 9, ze dne 19. 9. 2005,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná (dále též „stěžovatelka“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 30. 5. 2005. Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) jím zamítla žádost žalobce o poskytnutí příplatku k starobnímu důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální (dále jen „nařízení“) s odůvodněním, že nařízení se na žalobce nevztahuje, neboť tento vykonával v době od 25. 3. 1952 do 11. 7. 1953 pouze vazbu, aniž by byl v trestní věci odsouzen. Doslova uvedla, že „podmínky uvedené v § 1 písm. a) nařízení nebyly za dobu od 25. 3. 1952 do 11. 7. 1953 splněny, protože: rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 5. 1994, sp. zn. Tz 6/93, kterým ke stížnosti pro porušení zákona podané generálním prokurátorem bylo zrušeno usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 25. 10. 1991, sp. zn. Ntr. 186/91 ve spojení s usnesením Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 1991, sp. zn. 6 To 403/91 a podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci (dále jen „zákon č. 119/1990 Sb.“) bylo vysloveno, že žadatel byl v době od 25. 3. 1952 do 11. 7. 1953 nezákonně zbaven osobní svobody. Ve výše uvedené době

vykonával pouze vazbu, v trestní věci nebyl odsouzen. Vzhledem k tomu, že nevykonával trest odnětí svobody, ale vazbu, nařízení vlády č. 622/2004 Sb. se na něj nevztahuje.“

Krajský soud k podané žalobě napadené správní rozhodnutí zrušil. Přisvědčil jak námitce jeho nesrozumitelnosti, tak i námitce nesprávného výkladu nařízení ze strany žalované. ČSSZ odeprěla žalobci poskytnutí příplatku jen proto, že žalobce byl pouze ve vazbě, a nikoliv ve výkonu trestu, přitom v předcházející části odůvodnění správně uvedla, že se nařízení vztahuje na oba případy omezení osobní svobody. Jde tak podle soudu o ztrátu vnitřní souvztažnosti odůvodnění, která je ve svých důsledcích činí nepřesvědčivým, nesrozumitelným a v konečném důsledku nepřezkoumatelným.

Přesto soud posoudil rovněž námitku tvrzeného restriktivního výkladu nařízení žalovanou. Užitý výklad je dle jeho názoru nesprávný, neboť odporuje jak obecným principům spravedlnosti, tak i zjevnému úmyslu zákonodárce. Účelem nařízení je podle přesvědčení soudu celkové zlepšení materiální situace všech těch důchodců (resp. jejich pozůstalých životních partnerů), kteří jakýmkoliv způsobem přišli v době komunistického útlaku o osobní svobodu a tato okolnost byla náležitě osvědčena předepsaným způsobem. Žalobce k takovým osobám nepochybně patří, neboť Vrchní soud v Praze rozsudkem č.j. Tz 6/93, ze dne 27. 5. 1994 pravomocně vyslovil, že žalobce byl v době od 25. 3. 1952 do 11. 7. 1953 nezákonně zbaven osobní svobody. Krajský soud je proto toho názoru, že správně má být nařízení vykládáno tak, aby byly osobám dříve protiprávně postiženým formou omezení osobní svobody přiznávány peněžní kompenzace v maximální možné nabízené míře, a to bez ohledu na formální okolnosti, kterými bylo toto omezení doprovázeno.

Z uvedených důvodů krajský soud dospěl k závěru, že žalobce je osobou obmyšlenou ustanovením § 1 odst. 1 písm. a) nařízení, a rozhodnutí žalované proto pro nezákonnost zrušil.

Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná kasační stížností z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť má za to, že Krajský soud v Ústí nad Labem posoudil věc nesprávně. Ust. § 1 odst. 1 písm. a) nařízení je podle ní formulováno tak, že za oprávněnou je považována jen taková osoba, která 1) byla pravomocně odsouzena a 2) v této souvislosti vykonala trest odnětí svobody, jeho část nebo vazbu. Gramatickým výkladem (souřadící spojka „a“) nelze dle jejího názoru dospět k jinému závěru, než že obě podmínky musejí být splněny současně. Ani systematický výklad pak podle ní nemůže být jiný než takový, že relevantní skutečností je jen vykonání takové vazby, která předcházela pravomocnému odsouzení určité osoby. Této pak nárok na příplatek přirozeně vzniká i tehdy, jestliže následně trest odnětí svobody z různých příčin vůbec nevykonala.

Dále stěžovatelka zdůraznila svou povinnost zachovávat při svém rozhodování zásadu zákonnosti. I kdyby byla sebevíce přesvědčena o tom, že určitá právní norma či její jednotlivé ustanovení *odporuje obecným principům spravedlnosti*, není oprávněna takový nedostatek právní úpravy odstraňovat vlastní úvahou, neboť je ze zákona povinna platné právní předpisy dodržovat. V obdobné pozici je dle jejího názoru i soud, neboť ani on není povolán k tomu, aby suploval úlohu zákonodárce tím, že mu implantuje *zjevný úmysl*, který však nelze z dikce konkrétního ustanovení dovodit. Pokud soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že peněžní kompenzace je třeba přiznávat v maximální možné nabízené míře, stále se musí jednat o nároky oprávněné, tj. podložené objektivním právem. Svým závěrem soud dle názoru stěžovatelky povýšil princip etický nad princip právní a překročil tak meze příslušné právní úpravy.

Stěžovatelka rovněž odmítla názor soudu, podle něhož je nezákonnost jejího rozhodnutí dána jeho rozporem s ust. § 8 zákona č. 198/1993 Sb. Jak vyplývá z řady judikátů, včetně nálezů Ústavního soudu, není účelem rehabilitačních předpisů odstranění veškerých křivd spáchaných komunistickým režimem, nýbrž jejich alespoň částečné zmírnění.

Podstatný argument ve svůj prospěch spatřuje stěžovatelka nakonec v tom, že novelou nařízení provedenou nařízením vlády č. 405/2005 Sb. byl rozšířen okruh oprávněných osob i na osoby rehabilitované podle ust. § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., dle čl. II tohoto nařízení však pouze ode dne, jímž nabývá účinnosti, tedy nikoli zpětně. Podle stěžovatelky by tak bylo absurdní domnívat se, že by vláda považovala za potřebné právně definovat nárok osob v nařízení uvedených znovu touto novelou, pokud by byl založen již nařízením vlády č. 622/2004 Sb. v původním znění.

Žalovaná proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze správního spisu přitom zjistil tyto pro posouzení rozhodné skutečnosti:

Rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 5. 1994, č.j. Tz 6/93 bylo na základě stížnosti pro porušení zákona podané generálním prokurátorem ČR ve prospěch obviněného JUDr. Ing. J. M. vysloveno, že usnesením Městského soudu v Praze z 28. 11. 1991, sp. zn. 6 To 403/91 a v řízení, jež mu předcházelo, byl porušen zákon v ustanovení § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu a § 9 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci ve znění pozdějších předpisů. Uvedené usnesení, jakož i usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 z 25. 10. 1991, sp. zn. Ntr 186/90 byla tímto rozsudkem zrušena. Současně bylo podle ust. § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb. vysloveno, že JUDr. Ing. J. M. byl v době od 25. 3. 1952 do 11. 7. 1953 nezákonně zbaven osobní svobody v souvislosti s trestným činem uvedeným v § 2 odst. 1 tohoto zákona.

O jednotlivých stížních námitkách uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Úvodem nutno přisvědčit žalované, že její rozhodnutí nelze, jak učinil krajský soud, označit za nesrozumitelné, resp. nepřezkoumatelné, neboť je z něj zcela zřejmé, jakou úvahou se při svém rozhodování řídila a proč tedy rozhodla o žádosti stěžovatele negativně. Jinak je tomu ovšem pokud jde o samotný předmět sporu, tj. výklad ust. § 1 nařízení, resp. otázku, zda lze vzít v době před účinností nařízení vlády č. 405/2005 Sb. za osobu oprávněnou podle citovaného ustanovení rovněž toho, kdo byl rehabilitován podle ust. § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb.

Podle ust. § 1 odst. 1 nařízení státní občané České republiky, kteří v době od 25. února 1948 do 31. prosince 1989 byli odsouzeni a vykonali trest odnětí svobody, jeho část nebo vazbu pro trestný čin, za který byli rehabilitováni podle zákona č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 58/1969 Sb. a zákona č. 70/1970 Sb., nebo podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb., zákona č. 633/1992 Sb. a zákona č. 198/1993 Sb., nebo jejichž odsouzení pro trestný čin uvedený v § 2 zákona č. 119/1990 Sb., ve znění zákona č. 47/1991 Sb., bylo zrušeno cestou obnovy řízení, stížnosti pro porušení zákona anebo podle § 6 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, a pobírají starobní nebo plný invalidní důchod

z českého důchodového pojištění, mají nárok na poskytnutí příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených jim komunistickým režimem v oblasti sociální.

Novelou č. 405/2005 Sb. rozšířila vláda okruh oprávněných osob podle nařízení i na osoby, které byly nezákonně zbaveny osobní svobody a byly rehabilitovány podle ust. § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., podle čl. II. novely ovšem s účinností k datu 1. 11. 2005, tedy nikoli zpětně k datu účinnosti nařízení (1. 1. 2005).

Podle ust. § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb. *bylo-li trestní stíhání* pro některý z činů uvedených v § 2 a 4 tohoto zákona *zastaveno nebo přerušeno*, mohou osoby uvedené v § 5 odst. 1 požádat, aby v trestním stíhání bylo pokračováno. Podle ust. § 33 odst. 2 citovaného zákona se jeho ustanovení užije obdobně k rehabilitaci a odškodnění osob nezákonně zbavených osobní svobody nebo majetku v souvislosti s trestnými činy uvedenými v § 2 a 4 v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, *i když nebylo zahájeno trestní stíhání*, pokud nedošlo k plnému odškodnění podle dříve platných předpisů.

Již dříve dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že za osoby oprávněné podle nařízení je třeba považovat rovněž osoby rehabilitované podle ust. § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb. (srov. rozsudek ze dne 7. 2. 2007, č. j. 3 Ads 53/2006 - 31, www.nssoud.cz). V této věci Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel *je státním občanem České republiky a v době od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1989 – konkrétně v období od 13. 3. 1975 do 15. 5. 1975 – vykonával vazbu pro trestné činy maření dozoru nad církvemi a náboženskými společnostmi podle § 178 trestního zákona a podvracení republiky podle § 98 odst. 1 trestního zákona, za což byl posléze rehabilitován podle § 33 odst. 1 zákona o soudní rehabilitaci*. Podle § 33 odst. 3 se pak odsouzeným rozumí také obviněný a obžalovaný, pokud z povahy věci nevyplývá něco jiného. Stěžovatel, rehabilitovaný za trestní stíhání podle § 33 odst. 1 zákona o soudní rehabilitaci, tak podle názoru Nejvyššího správního soudu splnil podmínky stanovené § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb. pro poskytnutí příplatku k důchodu.

V jiné věci, skutkově obdobné jako v projednávaném případě, pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že k výše citovanému článku II. nařízení vlády č. 405/2005 Sb. nelze přihlížet, neboť je v rozporu se smyslem zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, k jehož provedení bylo nařízení č. 622/2004 Sb. přijato. V této souvislosti uvedl následující: *Nařízení vlády bylo vydáno na základě zmocnění obsaženého v zákoně č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu; podle § 4 tohoto zákona, každý, kdo byl komunistickým režimem nespravedlivě postižen a perzekuován a nepodílel se na skutečnostech uvedených v § 1 odst. 1 tohoto zákona, si zaslouží účast a morální zadostiučinění. Nejvyšší správní soud pocituje krok vlády, jež zařadila osoby účastné rehabilitace podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., do okruhu těch, kdož mají nárok na příplatek k důchodu, až o deset měsíců později, než se tak stalo ostatním osobám, které komunistický režim žalářoval ve věznicích [srov. § 1 odst. 1 písm. d) cit. zákona], jako výrazně nerovné zacházení s osobami tímto režimem perzekuovanými; takovýto přístup zákonodárce přistoupivši k tvorbě cit. zákona č. 198/1993 Sb., nemohl zamýšlet. Nejvyšší správní soud, nadán ústavní pravomocí nepřihlídnout k aktu moci výkonné, jež považuje za rozporný s cíli zákona (čl. 95 Ústavy), rozhodl se pominout přechodné opatření vtělené do novelizace nařízení č. 622/2004 Sb., pokud jde o osoby účastné rehabilitace podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a akceptovat v posuzované věci i zpětnou účinnost normy, zajistí-li se tak vnímání spravedlnosti jako hodnoty, která pro osoby postižené komunistickým režimem nemůže být jen bezobsažným pojmem* (podle rozsudku ze dne 7. 3. 2007, č. j. 6 Ads 4/2006 - 32).

Jak vyplývá z citované judikatury Nejvyššího správního soudu, je za určující při posuzování nároku na příplatek podle nařízení č. 622/2004 Sb. nutno považovat dvě základní skutečnosti. Jednak prokázané zbavení osobní svobody žadatele v rozhodném období (ať už formou výkonu trestu odnětí svobody, nebo formou vazby), jednak existenci rozhodnutí, jímž byl žadatel za toto přikopř rehabilitován. Pouze takto lze totiž zabránit neodůvodněné nerovnosti v posuzování žádostí o příplatek ve vztahu k osobám rehabilitovaným podle různých ustanovení v nařízení vyjmenovaných rehabilitačních předpisů, a dostát tak smyslu zákona č. 198/1993 Sb.

Krajský soud tedy rozhodl zcela v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu a správně uložil žalované rozhodnout o nároku stěžovatele kladně. Důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy není v daném případě naplněn.

Jak vyplývá z výše uvedeného, je si Nejvyšší správní soud vědom toho, že v daném případě byla žalovaná předmětným přechodným ustanovením vázána, a bylo teprve v pravomoci soudu od něj za popsané situace odhlédnout, resp. k němu nepřihlížet. (Povinnost správního orgánu se tímto názorem ve své praxi následně řídit netřeba zdůrazňovat.) Přesto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se rovněž k obecnější otázce, již žalovaná v kasační stížnosti nadnesla, a to k rozsahu jejího oprávnění odchýlit se od doslovného znění předpisu, který aplikuje. Formou poznámky *obiter dictum* tak proto v dalším textu činí.

Předně je nutno v této souvislosti připomenout, že rozhodovací proces, a to na kterékoli úrovni (tedy jak na úrovni správního orgánu, tak na úrovni soudů), v sobě zahrnuje několikero druhů činností. Je jimi jednak zjištění skutkového stavu věci, dále výběr právní normy, *interpretace této normy*, posouzení, zda skutečně lze zjištěný skutkový stav této normě subsumovat, a v případě kladného závěru samotná její aplikace. Interpretace pak předpokládá učinit různé druhy výkladu, jež v daném případě připadají v úvahu (jazykový, historický, autentický, tj. toho, kdo normu vydal, systematický, teleologický, tj. podle smyslu a účelu předpisu apod.), a následný výběr toho (těch), které rozhodující orgán považuje pro danou věc za nejvhodnější. Je tedy nejen v pravomoci, ale je dokonce povinností správního orgánu zvážit využití jiného výkladu než doslovného jazykového.

Dojde-li pak rozhodující orgán na základě různých výkladových metod k odlišným závěrům, je třeba aplikovat takový výklad, který vedle samotného znění předpisu zohledňuje rovněž širší souvislosti jeho přijetí, zejména pak jeho účel; nejde-li tento dovodit z konkrétního ustanovení, je třeba vycházet z předpisu jako takového, jeho vazeb na jiné předpisy, k jejichž provedení byl například přijat, důvodových zpráv apod. Samozřejmě je nutné zahrnout úvahu, již se rozhodující subjekt při tomto výběru řídil, do odůvodnění rozhodnutí tak, aby bylo možné je následně přezkoumat.

Názor stěžovatelky, podle něhož je povinna dodržovat platné právní předpisy bez ohledu na jejich širší kontext, proto nelze akceptovat. Vědomě se jím totiž zřiká samotné podstaty rozhodovací činnosti jako takové, totiž racionální úvahy. Za neudržitelnou považuje nakonec Nejvyšší správní soud „námitku“, podle níž krajský soud povýšil princip etický nad princip právní, jako by byly tyto principy zcela samostatné a na sobě nezávislé entity. Nejvyšší správní soud je naopak toho názoru, že v demokratické společnosti by se oba uvedené rozměry rozhodovací právní praxe měly prolínat, a to pokud možno v co největší možné míře. V oblasti odškodňovacích předpisů by pak uvedené mělo platit dvojnásob.

Závěrem se nabízí citovat některé nálezy Ústavního soudu, jenž se uvedenou problematikou opakovaně ve své rozhodovací činnosti zabýval. Tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. 12. 1997 vyjádřil Ústavní soud názor, podle něhož představuje jazykový výklad pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/91, ze dne 21. 12. 1993, pak *Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.*

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem netrpí vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a kasační stížnost proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 2 s. ř. s.), žalobce měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, žádné náklady mu však v souvislosti s tímto řízením prokazatelně nevznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. května 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

