



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **M. Š.**, zast. JUDr. Václavem Kaskou, advokátem, se sídlem České Budějovice, Žižkova tř. 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 7. 2006, č. j. 2 Cad 92/2006 – 73,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 7. 2006, č. j. 2 Cad 92/2006 - 73, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti napadenému rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajského soudu“), ze dne 10. 7. 2006, č. j. 2 Cad 92/2006 – 73, (dále jen „napadený rozsudek“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 9. 2004, č. X, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatelky o úpravu důchodu z důvodu neplatného skončení pracovního vztahu, na základě zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o mimosoudních rehabilitacích“). Krajský soud rozhodl napadeným rozsudkem ve věci opětovně poté, co jeho původní rozsudek ze dne 20. 12. 2004, č. j. 2 Cad 150/2004 – 32, byl zrušen Nejvyšším správním soudem na základě stěžovatelkou podané kasační stížnosti, a to rozsudkem ze dne 9. 5. 2006, č. j. 4 Ads 18/2005 - 62.

V žalobě stěžovatelka požadovala zrušení napadeného rozhodnutí žalované, a to zejména z následujících důvodů. Namítala, že výrok napadeného správního rozhodnutí je neurčitý, když v něm není konkretizováno, která a čí žádost se zamítá. Dále poukázala na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci v řízení před žalovanou. Stěžovatelka uvedla,

že dne 31. 3. 1970 jí byla z politických důvodů dána výpověď z pracovního poměru, což je z textu jejího písemného vyhotovení zřejmé, která však nebyla platná, neboť stěžovatelka byla v době jejího podání již v jiném stavu. Po skončení mateřské dovolené na podzim roku 1974 byly stěžovatelce, dle jejího názoru záměrně a z politických důvodů, zamítnuty veškeré žádosti o přidělení školky pro děti. Jelikož stěžovatelka nemohla zajistit péči o děti jinak, byla podle svého přesvědčení nucena přistoupit na ukončení pracovního poměru dohodou a i nadále setrvat v domácnosti. Politická msta tehdejšího vedení ONV v Českých Budějovicích zapříčinila i její další problémy s hledáním zaměstnání. Stabilní zaměstnání se jí podle jejího tvrzení podařilo nalézt až v roce 1980. Podle jejího názoru politická perzekuce, kterou vůči ní její tehdejší zaměstnavatel uplatňoval, byla zřejmá již z citované výpovědi z pracovního poměru ze dne 31. 3. 1970. Stěžovatelka trvá na svém přesvědčení, že jiným dokladem vydaným organizací před účinností zákona o mimosoudních rehabilitacích je přípis tajemníka ONV v Českých Budějovicích ze dne 23. 5. 1990, v němž se jí omlouvá jménem bývalého zaměstnavatele za všechny křivdy, které stěžovatelce vznikly v souvislosti s jejím politickým postojem. Pokud měla žalovaná o charakteru této důkazní listiny pochybnosti, měla stěžovatelku podle jejího názoru vyzvat k navržení doplňujících důkazů.

Krajský soud rozhodl ve věci opětovně napadeným rozsudkem ze dne 10. 7. 2006, č. j. 2 Cad 92/2006 - 90. V tomto rozsudku zrekapituloval obsah správního spisu žalované, zejména se zřetelem k průběhu dob pojištění stěžovatelky. Přitom konkretizoval dobu, za níž stěžovatelka požaduje rehabilitaci, na období od 24. 10. 1974 do 14. 11. 1977, dále pak v období od 22. 4. do 18. 5. 1978, pak po období letních měsíců v letech 1978 (od 1. 7. do 31. 8.) a 1979 (od 1. 7. do 9. 9.) a od 16. 5. do 31. 8. 1980. V tomto rozsahu stěžovatelka uplatňovala žádost o mimosoudní rehabilitaci dob zaměstnání. Krajský soud uvedl, že nesdílí názor stěžovatelky, že výrok napadeného rozhodnutí je zcela neurčitý. Náležitosti rozhodnutí upravuje § 47 správního řádu, podle kterého výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Takto zákonem stanovené náležitosti napadené rozhodnutí žalované obsahovalo. Zcela konkrétně se v něm uvádí, že předmětem rozhodování byla žádost stěžovatelky o úpravu důchodu z důvodu neplatného skončení pracovního poměru, a tudíž je zcela jednoznačně specifikován předmět řízení. Právě taková žádost stěžovatelky byla správním úřadem zamítnuta. Je-li předmět řízení v rozhodnutí označen, pak není zapotřebí zopakovat jej v samotném výroku rozhodnutí. Napadené rozhodnutí podle přesvědčení krajského soudu odpovídalo rovněž požadavkům § 47 odst. 5 zákona, protože žalovaná je uvedena nejen na rozhodnutí, ale též v jeho výrokové části, účastnice řízení byla rovněž specifikována, uvádí se datum vydání rozhodnutí, rozhodnutí je opatřeno razítkem žalované a je podepsáno. Jméno, příjmení a funkce osoby oprávněné rozhodnout je rovněž uvedeno. Formální požadavky kladené na rozhodnutí byly v případě rozhodnutí žalované splněny a rozhodnutí žalované bylo shledáno krajským soudem v tomto ohledu bezvadné.

Krajský soud dále uvedl, že se neztotožňuje s námitkou stěžovatelky, že rozhodnutí bylo vydáno na základě neúplně zjištěného skutečného stavu věci. Především bylo podle jeho názoru třeba vzít zřetel k pravomoci žalované. Krajský soud poukázal na zákonem určený důkazní prostředek, kterým je v souladu s ustanovením § 22 odst. 1, 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích osvědčení či tzv. jiný doklad, který osvědčuje, že k ukončení pracovněprávního vztahu došlo z důvodů uvedených v ustanovení § 21 tohoto zákona. Právě takovou písemnost je pak nezbytné v řízení předložit. V pravomoci úřadu není prokazovat, zda pracovní poměr skončil neplatně. Posuzování pracovněprávních otázek náleží podle § 7 odst. 1 o. s. ř. výlučně soudům a byly to právě soudy, které byly podle § 22 odst. 3

zákonu o mimosoudních rehabilitacích povolány rozhodovat o tom, skončil-li pracovní poměr neplatně ve smyslu zákona o mimosoudních rehabilitacích. Krajský soud proto konstatoval, že se zřetelem k vymezení pravomoci žalované nebylo třeba ve správním řízení prokazovat, zda stěžovatelka byla politicky perzekuována či byl vůči ní uplatňován postup porušující obecně uznávaná lidská práva a svobody. Z obsahu spisu pro krajský soud vyplynulo, že žalovaná politickou perzekuci stěžovatelky nikterak nezpochybňuje, klade však důraz na to, jsou-li splněny zákonné podmínky pro úpravu starobního důchodu z důvodu neplatného skončení pracovního poměru. Dle názoru krajského soudu není možné otázku povahy ukončení pracovního poměru řešit jako otázku předběžnou. Z toho důvodu podle jeho uvážení nebylo zapotřebí řízení doplňovat za účelem uvedeným v žalobě. Návrhu na doplnění důkazního řízení ve vztahu k náhradnímu osvědčení soud nevyhověl jednak z důvodu, že povinností soudu ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. je vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jednak z důvodu, že za osvědčení či jiný doklad z doby před účinností zákona se považuje taková písemnost, ze které vyplývá, že pracovní poměr skončil z důvodů podle 21 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Krajský soud vyšel z premisy, že předpokladem pro vznik nároku na úpravu důchodu z důvodu neplatného ukončení pracovněprávního vztahu (tedy rehabilitaci doby pojištění) je v souladu s ustanovením § 24 neplatné skončení pracovního poměru. Mezi účastníky není sporu, že pracovní poměr stěžovatelky neskončil výpovědí ze dne 31. 3. 1970, ale dohodou v závěru roku 1974. Obsah neplatné výpovědi z roku 1970 prokazuje, že v době podání výpovědi byla stěžovatelka politicky perzekuována pro své postoje v letech 1968 - 1969. Pracovní poměr stěžovatelky byl ukončen dohodou po ukončení další mateřské dovolené. To vyplývá z evidenčního listu důchodového pojištění, jakož i údajů o dětech, jak jsou uvedeny v žádosti o přiznání dávky. Podle § 21 odst. 1 písm. e) zákona o mimosoudních rehabilitacích se dohoda o skončení pracovního vztahu považuje za neplatnou, byla-li pracovníkem uzavřena pod tlakem politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody. O tom, že pracovní poměr skončil neplatně ve smyslu uvedené právní normy se vydávala osvědčení podle § 22 odst. 1 zákona. Taková osvědčení byl povinen vydat zaměstnavatel nebo jeho právní nástupce. Pro podání žádosti o vydání osvědčení byla stanovena lhůta. Pokud ve lhůtě nebylo požadované osvědčení vydáno, bylo možno domáhat se vydání takového osvědčení rovněž v zákonem stanovené lhůtě žalobou podanou u soudu. Právě takovým osvědčením se v řízení před žalovanou o úpravu dávky důchodového pojištění prokazuje, že dohoda o skončení pracovního poměru je neplatná podle § 21 odst. 1 písm. e) zákona a tím také dodržení podmínek pro přiznání nároku na úpravu dávky. Takové osvědčení si stěžovatelka v zákonem stanovené lhůtě nevyžádala a zákonem stanovená lhůta pro vydání osvědčení marně uplynula. Proto bylo dle krajského soudu třeba vycházet ze skutečnosti, že tu není osvědčení organizace o tom, že dohoda o ukončení pracovního poměru stěžovatelky je neplatná.

Krajský soud uzavřel, že z výpovědi z pracovního poměru z roku 1970, která nebyla platná, nelze dovodit, že dohoda o ukončení pracovního poměru po skončení další mateřské dovolené byla způsobena politickou perzekucí stěžovatelky. Krajský soud navíc poznamenal, že žalobní tvrzení o tom, že stěžovatelka nemohla získat žádné trvalé zaměstnání není ničím podložené, nicméně uvedl, že bez významu není okolnost, že R. a J. České Budějovice, kde stěžovatelka krátkodobě působila, byl podnik Okresního národního výboru, který měl zaměstnání stěžovatelky podle žalobního tvrzení bránit, jakož i to, že J. v. a K., kde stěžovatelka rovněž působila, byl organizací řízenou dřívějším KNV.

Krajský soud neshledal pochybení žalované při zjišťování skutkového stavu, neboť důkazní povinnost prokázat neplatnost ukončení pracovního poměru zde leží na straně stěžovatelky. Hodnocení předložených důkazů odpovídalo požadavkům obsaženým v ustanovení § 34 odst. 5 správního řádu platného v době rozhodování a zcela respektovalo § 24 zákona o mimosoudních rehabilitacích. Stěžovatelka podle krajského soudu nedoložila, že před účinností zákona o mimosoudních rehabilitacích bylo vydáno osvědčení o neplatnosti konkrétní dohody. Jednalo se proto o to, zda přípis tajemníka ONV v Českých Budějovicích ze dne 23. 5. 1990 je oním jiným dokladem, ze kterého vyplývá, že pracovní poměr stěžovatelky ukončený dohodou skončil neplatně pro politickou perzekuci stěžovatelky. Sdělení tajemníka ONV a předsedy rehabilitační komise z 23. 5. 1990, v němž je obsažena omluva za krivdy vzniklé v souvislosti s politickým postojem stěžovatelky v letech 1968 a 1969, se podle výkladu krajského soudu týká vyřízení žádosti stěžovatelky o zaměstnání, kdy se stěžovatelka stala pracovnící České správy sociálního zabezpečení. Požaduje-li ustanovení § 22 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích, aby z jiného dokladu vyplývalo, že dohoda o skončení pracovního poměru byla uzavřena pod tlakem politické perzekuce nebo postupem porušujícím obecně uznávaná lidská práva a svobody, pak taková skutečnost z písemnosti ze dne 23. 5. 1990 nevyplývá. Nejde tu proto o jiný doklad osvědčující neplatnost ukončení pracovního poměru dohodou ve smyslu § 21 odst. 1 písm. e) zákona, chybí tu příčinná souvislost mezi ukončením pracovního poměru a politickou perzekucí stěžovatelky. Jelikož stěžovatelka dle názoru krajského soudu neprokázala, že její pracovní poměr byl ukončen dohodou z důvodu politické perzekuce, krajský soud shledal její žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji.

Stěžovatelka podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost, v níž brojí proti tomuto rozsudku z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud nepostupoval v předmětném řízení tak, jak mu ukládá zákon, a to jak při zjišťování skutkového stavu věci, tak i při posouzení rozhodné právní otázky. Stěžovatelka je přesvědčena, že žalovanému byly předloženy dostačující listiny, jež lze v souhrnu považovat ve smyslu § 22 odst. 4 zákona č. 87/1991 Sb., za tzv. jiný doklad vydaný organizací před dnem účinnosti tohoto zákona, z něhož vyplývá, že pracovní poměr stěžovatelky skončil z důvodů uvedených v ustanovení § 21 téhož zákona. Stěžovatelka podotýká, že si je dobře vědoma povinnosti doložit osvědčení organizace, u níž byl žadatel v pracovněprávním vztahu, o jeho skončení z důvodů uvedených v ustanovení § 21 téhož zákona. Podle názoru stěžovatelky zákon připouští tři varianty dokladu vydaného před účinností zákona č. 87/1991 Sb. Stěžovatelka podotýká, že před vydáním zákona o mimosoudních rehabilitacích nebyl a samozřejmě nemohl být znám přesný obsah toho, co vlastně bude zákon vyžadovat k osvědčení, a proto bylo zákonem výslovně připuštěno, aby na roveň osvědčení byl považován i tzv. jiný doklad vydaný před účinností zákona, z něhož vyplývá skončení pracovního poměru v době nesvobody z důvodů uvedených v ustanovení citovaného § 21 zákona o mimosoudních rehabilitacích. Stěžovatelka tvrdí, že pokud pro správní orgán a následně i pro soud nebyl jiný doklad z obsahového hlediska dostatečně určitý, byly tyto rozhodující orgány oprávněny i povinny s použitím všech výkladových postupů, zejména výkladu jazykového, logického a historického, jakož i s případným dodatečným důkazním zjištěním rozhodných okolností, obsah tzv. jiného dokladu správně vyložit. Stěžovatelka trvá na tom, že právě takový „jiný doklad“ představuje v jejím případě přípis tajemníka bývalého ONV v Českých Budějovicích a předsedy tamní rehabilitační komise RSDr. J. K. ze dne 23. 5. 1990. Při použití všech výkladových metod je třeba dospět podle jejího názoru k závěru, že ke skončení jejího pracovního poměru dohodou v roce 1974 došlo pod přímým tlakem politické perzekuce, která vůči ní byla vyvíjena již od

roku 1970. Stěžovatelka podotýká, že nebylo možno předpokládat, že by se po skončení obou jejích mateřských dovolených v roce 1974 postoj zaměstnavatele vůči její osobě změnil, neboť politické klima bylo po celou dobu nezměněné a její místo nastoupila jiná pracovnice. Stěžovatelka je tedy přesvědčena o tom, že přípis tajemníka ONV v Českých Budějovicích ze dne 23. 5. 1990 je jiným dokladem osvědčujícím, že k ukončení jejího pracovního poměru v inkriminované době došlo z důvodů vymezených v ustanovení § 21 zákona o mimosoudních rehabilitacích. Stěžovatelka v důvěře v platnost tohoto dokumentu již nepožádala v svého bývalého zaměstnavatele o nové osvědčení důvodů dřívějšího skončení pracovního poměru. Stěžovatelka kromě výše uvedeného napadá procesní postup krajského soudu, který zamítl její návrh na provedení dalších důkazů, které dle stěžovatelky měly osvětlit pravý význam klíčové důkazní listiny, kterou je citovaný přípis tajemníka ONV v Českých Budějovicích. Z těchto důvodů stěžovatelka navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení před tímto soudem.

Ze soudního a správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující v posuzované věci relevantní skutečnosti.

Dne 30. 1. 2003 si stěžovatelka podala žádost o úpravu důchodu z důvodu neplatného skončení pracovního poměru, a to zároveň se žádostí o přiznání starobního důchodu a vdovského důchodu. Žalovaná nejprve stěžovatelce přiznala rozhodnutím ze dne 5. 3. 2003 vdovský důchod, dále rozhodnutím ze dne 23. 5. 2003 starobní důchod a provedla také úpravu souběhu výplaty obou dávek. Žalovaná vydala dne 2. 9. 2004 napadené rozhodnutí, jímž zamítla žádost stěžovatelky o úpravu starobního důchodu. V průběhu řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí žalovaná vyzvala Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí k vyjádření se žádostí o stanovisko k podstatě případu. Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření ze dne 16. 10. 2003 a Ministerstvo práce a sociálních věcí ve svém vyjádření ze dne 13. 7. 2004 upozornily na šestiměsíční lhůtu upravenou v ustanovení § 22 odst. 2 zákona o mimosoudních rehabilitacích, která byla stanovena pro uplatnění žádosti toho, jehož pracovní vztah skončil z důvodů uvedených v § 21 téhož zákona (tedy politické perzekuce), o vydání osvědčení organizace, u níž byl v pracovním vztahu, nebo u jejího právního nástupce, a pokud ho není, tak u ústředního orgánu, do jehož působnosti by organizace spadala. Oba tyto ústřední orgány však odmítly na žádost žalované osvědčení stěžovatelce vydat. Žalovaná odůvodnila zamítnutí žádosti stěžovatelky o úpravu starobního důchodu tak, že dle citovaného zákona musí být dána příčinná souvislost mezi právním úkonem, který stěžovatelka považuje za neplatný z důvodu politické perzekuce, a skončením pracovního vztahu. Žalovaná dále poukázala na to, že přes její snahu získat doplňující důkazní materiál k důvodům skončení pracovního poměru dohodou se jí ho nepodařilo získat. Jelikož tak nárok stěžovatelky nebyl prokázán, musela žalovaná její žádost zamítnout.

Ve spise je založena výpověď stěžovatelky ze zaměstnání ze strany ONV v Českých Budějovicích, odboru vnitřních věcí, ze dne 31. 3. 1970. Z její dikce vyplývá, že důvodem byla především „...naprosto nedostatečná politická angažovanost za plnění usnesení ÚV KSČ a vlády republiky, směřující ke konsolidaci politického života.“

Přípis tajemníka ONV v Českých Budějovicích a předsedy rehabilitační komise RSDr. J. K. stěžovatelce ze dne 23. 5. 1990 obsahuje informaci o tom, že rehabilitační komise ONV se zabývala žádostí stěžovatelky a rozhodla, že jí bude nabídnuto zaměstnání (které stěžovatelka přijala). Jádrem tohoto sdělení je omluva za krivdy, které stěžovatelce vznikly v souvislosti s jejím politickým postojem v letech 1968 – 1969, na něž v době vzniku tohoto

přípisu nepamatovala ustanovení o náhradě škody podle rehabilitačních zákonů ani jiných právních předpisů.

Podáním ze dne 6. 12. 2004 podala stěžovatelka prostřednictvím svého právního zástupce návrh na provedení důkazu výsledkem dvou svědkyň, bývalých spolupracovnic stěžovatelky zaměstnaných v předmětné době u ONV v Českých Budějovicích na odboru sociálního zabezpečení. Stěžovatelka tento návrh znovu přednesla při nařízeném jednání u krajského soudu dne 20. 12. 2004. Zástupkyně žalované přitom ponechala výslech obou svědkyň na úvaze soudu. Krajský soud však návrh na doplnění dokazování výsledkem svědkyň zamítl.

Rozsudkem ve věci ze dne 20. 12. 2004 krajský soud zamítl žalobu s odůvodněním, že žaloba byla podána telefaxem poslední den lhůty, čili ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s. jinou formou, která vyžadovala písemné potvrzení shodného obsahu. Z toho důvodu se krajský soud odmítl zabývat částí žaloby, která byla podána po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby. Dále se krajský soud vypořádal i s některými žalobními body, a to v podstatě s obdobným odůvodněním, jako v aktuálně posuzovaném napadeném rozsudku.

Nejvyšší správní soud na základě stěžovatelkou podané kasační stížnosti zrušil tento rozsudek krajského soudu rozsudkem ze dne 9. 5. 2006, č. j. 4 Ads 18/2005 – 64, a to z důvodu jiné vady řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí soudu ve věci samé. Tato vada spočívala v tom, že se krajský soud odmítl zabývat žalobními důvody obsaženými v části žaloby doručené krajskému soudu v písemném provedení, neboť toto bylo doručeno krajskému soudu ve stejný den, jako podání telefaxem, které ovšem nebylo kompletní. Ve svém závazném právním názoru Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu zabývat se všemi žalobními body v rozsahu jejich uplatnění ve včasném písemném podání žaloby.

Poté Krajský soud v Českých Budějovicích vydal nyní napadený rozsudek.

Nejvyšší správní soud k nynější kasační stížnosti nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Stěžovatelka namítá v kasační stížnosti explicitně důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Dále ovšem brojí proti tomu, že krajský soud nepostupoval v předmětném řízení tak, jak mu ukládá zákon, a to jak při zjišťování skutkového stavu věci, tak i při posouzení rozhodné právní otázky, což lze podřadit pod kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K této vadě je navíc Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout v kontextu ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. z úřední povinnosti i v případě, že by ji stěžovatelka ve věci nenamítala.

Kasační stížnost je důvodná.

Zákon o mimosoudních rehabilitacích ve znění platném v době vydání rozhodnutí žalované upravoval problematiku rehabilitace dob zaměstnání a následného přepočtu

důchodových dávek v ustanoveních § 21 až § 30. Pro přezkoumání posuzované věci jsou rozhodující následující ustanovení tohoto zákona:

Ustanovení § 21 odst. 1 písm. e) uvádí, že: *„Za neplatný se pro účely tohoto zákona považuje právní úkon, jímž došlo v rozhodném období ke skončení pracovního nebo služebního poměru nebo členského poměru k družstvu (dále jen "pracovní vztah") z důvodu politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody (§ 2 odst. 2 a 3), zejména... e) dohoda o skončení pracovního vztahu, byla-li pracovníkem uzavřena pod tlakem politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody.“*

Ustanovení § 22 odst. 1, 2 a 4 uvádí, že :

„(1) Na žádost toho, jehož pracovní vztah skončil z důvodů uvedených v § 21, vydá mu o tom osvědčení organizace, u níž byl v pracovním vztahu, nebo její právní nástupce, a není-li ani nástupce, ústřední orgán, do jehož působnosti by organizace, popřípadě její činnost v době podání žádosti náležela (dále jen "organizace"). Nežije-li ten, jehož pracovní poměr takto skončil, mohou žádost podat jeho manžel nebo děti.

(2) Žádost podle odstavce 1 lze podat do šesti měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona.

(4) Za osvědčení ve smyslu odstavce 1 se považuje i osvědčení nebo jiný doklad vydaný organizací přede dnem účinnosti tohoto zákona, jakož i soudní rozhodnutí, jestliže z nich vyplývá, že pracovní poměr skončil z důvodů uvedených v § 21.“

Ustanovení § 24 odst. 1 téhož zákona uvádí, že *„(4) Za osvědčení ve smyslu odstavce 1 se považuje i osvědčení nebo jiný doklad vydaný organizací přede dnem účinnosti tohoto zákona, jakož i soudní rozhodnutí, jestliže z nich vyplývá, že pracovní poměr skončil z důvodů uvedených v § 21.“*

Ze skutkové rekapitulace případu Nejvyšší správní soud dovozuje, že klíčovým místem právního řešení tohoto případu je nepochybně otázka příčinné souvislosti mezi politickou perzekucí stěžovatelky, která byla na základě písemných důkazů (zejména písemného vyhotovení neplatné výpovědi ze zaměstnání ze dne 31. 3. 1970) dostatečně prokázána, a dohodou o ukončení pracovního poměru, na základě níž stěžovatelka přestala být zaměstnankyní bývalého ONV v Českých Budějovicích. Případ je komplikován tím, že stěžovatelka nepožádala ve lhůtě stanovené v ustanovení § 22 odst. 2 zákona o mimosoudních rehabilitacích o vydání osvědčení, které je zákonem předvídaným upřednostňovaným důkazním prostředkem naplnění podmínek ustanovení § 21 zákona o mimosoudních rehabilitacích. Jediným dokladem, kterým může stěžovatelka prokázat naplnění podmínek ustanovení § 21 citovaného zákona, je tak pouze přípis tajemníka a předsedy rehabilitační komise ONV v Českých Budějovicích RSDr. J. K. ze dne 23. 5. 1990. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaná učinila několik kroků ke vyjasnění důvodu ukončení pracovního poměru stěžovatelky v roce 1974 a snažila se vyjasnit pochybnosti spojené s výkladem přípisu tajemníka a předsedy rehabilitační komise ONV v Českých Budějovicích RSDr. J. K. ze dne 23. 5. 1990. Přesto však skutkový stav objasněn nebyl, neboť ministerstva, která byla žalovanou vyzvána k podání vyjádření k případu, odmítla osvědčení stěžovatelce po uplynutí zákonné lhůty vydat a považovala se navíc i za věcně nepřislušná. Při neprokázání všech rozhodných skutečností pro přiznání nároku na rehabilitaci

dob zaměstnání z důvodu politické perzekuce byla žalovaná nucena žádost stěžovatelky zamítnout.

Po podání žaloby proti napadenému rozhodnutí žalované tak bylo na krajském soudu, aby se s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem vypořádal, a to zejména z toho pohledu, že stěžovatelka doplnění dokazování prostřednictvím výsledku svědkyň sama navrhovala. Ustanovení § 77 s. ř. s. upravující proces dokazování krajského soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu uvádí: „*V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.*“ Realizuje se zde tak princip tzv. plné jurisdikce zaručený na mezinárodněprávní úrovni čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech, který zajišťuje nejen přezkum právních aspektů případu, nýbrž také přezkum dostatečného zjištění skutkového stavu správním orgánem. Je na krajském soudu, aby se rozhodl, které důkazy provede, a které nikoliv, ovšem s tím, že přitom musí dostát povinnosti prokázat skutkový stav natolik, aby mohl přesvědčivě a v souladu s principem právní jistoty subjektů odůvodnit vydané rozhodnutí. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., které upravuje vázanost soudu skutkovým stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, není s požadavkem plné jurisdikce v rozporu. Smyslem tohoto ustanovení je pouze zabránit obohacování skutkových zjištění o takové skutkové okolnosti, které v době rozhodování správního orgánu neexistovaly (skutkové novoty). Obdobně se ke smyslu a účelu dokazování v soudním řízení správním vyjadřuje i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, především rozsudek ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, nebo rozsudek ze dne 21. 6. 2006, č. j. 1 As 42/2005 - 62, či rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, všechny přístupné na www.nssoud.cz.

Ústavní soud ČR k otázce dokazování (byť v řízení civilním) v kontextu zachování veřejného subjektivního práva účastníků na spravedlivý proces uvedl následující právní názor: „*V zásadě nelze spatřovat porušení čl. 36 Listiny v tom, že soud nevyhoví všem důkazním návrhům účastníků, neboť jen soudu přísluší rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoliv (§ 120 odst. 1 a 2 o. s. ř.). To však platí pouze potud, pokud lze na skutkový stav v dané věci bezpečně usoudit. ... Jestliže v souzené věci nelze z dosud provedeného dokazování bezpečně usoudit na takový skutkový stav, s nímž by byly v souladu i právní závěry předchozího soudního rozhodnutí týkajícího se žaloby proti rozhodnutí správních orgánů, je z hlediska spravedlivého procesu nutné vzniklou protiústavní důkazní mezeru vyloučit a dokazování doplnit.*“ (blíže viz nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 55/01, přístupné na www.concourt.cz).

V posuzované věci je zřejmé, že ani žalovaná, ani krajský soud z dostupných důkazních materiálů neměly o klíčovém skutkovém zjištění, tedy příčinné souvislosti mezi ukončením pracovního poměru stěžovatelky a její politickou perzekucí, jasno. Přípis tajemníka ONV v Českých Budějovicích by mohl splňovat pojmové znaky jiného dokladu osvědčujícího politickou perzekuci ve vztahu k ukončení pracovního poměru stěžovatelky pouze tehdy, pokud by se blíže vyjadřoval k této příčinné souvislosti, což výslovně nečiní. Další pojmový znak „jiného dokladu“ stanovený v § 22 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích, totiž jeho vydání přede dnem účinnosti zákona o mimosoudních rehabilitacích, již tato listina naplňuje – tento zákon nabyl účinnosti dne 1. 4. 1991, zatímco přípis tajemníka ONV v Českých Budějovicích je datován dnem 23. 5. 1990. Otázka podřazení tohoto přípisu pod právní pojem „jiný doklad vydaný organizací přede dnem účinnosti tohoto zákona, jestliže z něho vyplývá, že pracovní poměr skončil z důvodů uvedených v § 21 zákona

o mimosoudních rehabilitacích“, je tedy závislá výlučně na posouzení zmíněného vztahu kauzality (tedy příčinné souvislosti) mezi těmito skutečnostmi. V této otázce skutkový stav nebyl ani v řízení před žalovanou, ani v řízení před soudem bezpečně zjištěn.

Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu vyplývá, že krajský soud odmítl provést další dokazování z několika důvodů. Jednak poukázal na to, že není možné otázku povahy ukončení pracovního poměru řešit jako otázku předběžnou. Z toho důvodu podle jeho uvážení nebylo zapotřebí řízení doplňovat za účelem uvedeným v žalobě. Své odůvodnění navíc doplnil o tvrzení, že povinností soudu ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. je vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud se tedy spokojil s prostým konstatováním, že za osvědčení či jiný doklad z doby před účinností zákona se považuje taková písemnost, ze které vyplývá, že pracovní poměr skončil z důvodů podle § 21 zákona o mimosoudních rehabilitacích. Tento postup však již *prima facie* není v souladu s výše citovanou judikaturou postavenou na právních pravidlech a zásadách vedení soudního řízení správního. Jak již výše Nejvyšší správní soud zdůvodnil, nelze odmítnout doplnění dokazování pouze s odkazem na vázanost soudu skutkovým stavem, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. K tvrzení krajského soudu, že není možné řešit ukončení pracovního poměru stěžovatelky jako otázku předběžnou, podotýká Nejvyšší správní soud, že spornou skutkovou okolností zde nebylo samotné ukončení pracovního poměru dohodou v roce 1974, nýbrž příčinná souvislost mezi tímto ukončením a politickou perzekucí stěžovatelky v předcházejících letech, o níž neměla ani žalovaná, ani krajský soud pochybnosti. V takové situaci je třeba vycházet ze základní direktivy procesu dokazování uvedené v ustanovení § 77 s. ř. s., a tou je imperativ hodnocení důkazů jednotlivě a ve vzájemné souvislosti s důkazy provedenými správním orgánem, tedy nikoliv z pouhého izolovaného výkladu jednoho důkazu bez výkladových souvislostí s ostatními skutkovými zjištěními.

Nejvyšší správní soud má proto za to, že krajský soud se dopustil procesního pochybení a nevyužil ve smyslu zákona svého diskrečního oprávnění k připuštění či nepřipuštění provedení důkazu, když odmítl doplnit dokazování o výsledcích navržených svědků, které o předmětné skutkové okolnosti (ukončení pracovního poměru stěžovatelky) se zřetelem ke všem okolnostem mohly mít povědomost. Teprve poté by mohl krajský soud bezpečně usoudit po zvážení významu a hodnověrnosti takových svědeckv, zda příčinná souvislost mezi politickou perzekucí stěžovatelky a ukončením jejího pracovního poměru byla dána, či nikoliv. V kontextu s přípisem tajemníka ONV v Českých Budějovicích by dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu takové důkazní zjištění mohlo dostačovat k interpretačnímu závěru, že tento přípis je jiným dokladem osvědčujícím skončení pracovního poměru z důvodů politické perzekuce či postupu porušujícího lidská práva a svobody. V této situaci tedy měl krajský soud důkaz výsledkem svědků provést. Toto pochybení považuje Nejvyšší správní soud za tzv. jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a přihlédl by k ní z úřední povinnosti v případě, že by tato nebyla stěžovatelkou namítnuta.

Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou a napadený rozsudek zrušil. V dalším řízení je krajský soud v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v tomto rozsudku. Bude tedy na něm, aby dokazování přiměřeně doplnil, a na základě náležitě zjištěného skutkového stavu o věci rozhodl znovu.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 29. srpna 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu