



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobce **J. H.**, zastoupeného JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 1. července 2014, čj. MV-57574-4/VS-2014,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Ministerstvo vnitra, odbor sociálního zabezpečení, svým rozhodnutím ze dne 24. března 2014 zastavilo řízení ve věci žádosti o jednorázový příspěvek podle nařízení vlády č. 135/2009 Sb., o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem (dále jen „nařízení vlády“), za dobu nezákonného zbavení osobní svobody od 17. do 19. října 1977. Žádost byla podána dne 11. října 2013; žalovaný ji však považoval za právně nepřipustnou, neboť ji bylo možno podat jen do 31. prosince 2011 (§ 2 odst. 1 nařízení vlády). K tomuto dni nebyl žalobci přiznán nárok na odškodnění podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci. Nárok na odškodnění mu byl přiznán podle § 33 odst. 2 tohoto zákona, ovšem až dne 2. září 2013, a navazující příplatek k důchodu mu byl přiznán až dne 19. září 2013. Případný nárok na poskytnutí jednorázového příspěvku by nemohl být považován za náhradu mzdy za dovolenou, na kterou by žalobci vznikl nárok, pokud by byl v pracovním poměru: za dobu zadržení v rozsahu tří dnů nemohl žalobci ani teoreticky vzniknout či uniknout nárok na dovolenou. Přesto žalobce mohl podat žádost nejpozději dne 31. prosince 2011 a uvést, že doklady požadované nařízením vlády předloží později.

Rozhodnutím ze dne 1. července 2014 zamítl ministr vnitra žalobcův rozklad proti tomuto rozhodnutí. Lhůta podle § 2 odst. 1 nařízení vlády je hmotněprávní prekluzivní a je nerozhodné, z jakého důvodu byla zmeškána (zde proto, že o rehabilitaci bylo rozhodnuto v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2012, sp. zn. I. ÚS 2056/12, až dne 24. ledna 2013). K tomu ministr odkázal na judikaturu Nejvyššího, Nejvyššího správního i Ústavního soudu. Rozhodnutí Ústavního soudu, jichž se žalobce dovolával ve své žádosti, se vztahují k odlišným případům soudní rehabilitace, nikoli k otázce výkladu lhůty pro podání žádosti podle § 2 odst. 1 nařízení vlády.

Žalobce v žalobě proti tomuto rozhodnutí (a poté i v replice) poukázal na nepřiléhavost judikatury citované žalovaným (23 Co 1460/98: rehabilitační usnesení nabylo právní moci dne 17. září 1992 a žalobkyně zmeškala roční lhůtu, která skončila 17. září 1993; Pl. ÚS-st. 7/98: řeší se tu vztah lhůty podle § 5 odst. 4 zákona č. 87/1991 Sb. a lhůty podle jeho § 5 odst. 2, nikoli situace, kdy lhůta uplyne dříve, než nárok vznikne; 6 A 55/2001: zákon č. 217/1994 Sb. umožňoval předložit potvrzení o tom, že postižený občan je československým politickým vězněm, kdykoli v průběhu řízení). Žalobce nemohl do 31. prosince 2011 (tj. do posledního dne, kdy bylo možné podat žádost) ani tvrdit, že na rozhodnutí o odškodnění čeká, neboť obecné soudy zpočátku tvrdily, že na žádnou rehabilitaci nemá nárok. Zvrat v tomto ohledu přinesly až nálezy Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2012, sp. zn. I. ÚS 2056/12, a ze dne 24. července 2013, sp. zn. IV. ÚS 2853/12. Přístup žalovaného má za následek, že se všemi osobami, které byly rehabilitovány a odškodněny po 31. prosinci 2011, se zachází jinak než s osobami, které byly rehabilitovány a odškodněny dříve. Kromě toho někteří oprávnění (například příslušníci PTP) měli lhůtu prodlouženu do 31. prosince 2013 – v tom spočívá další nerovnost rozporná s čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

Soud by proto měl využít své pravomoci nepřihlédnout k aktu moci výkonné, který zakládá nerovnost nebo stanoví nesplnitelnou povinnost, a konstatovat, že osoby rehabilitované a odškodněné po 31. prosinci 2011 mohou i po tomto datu úspěšně předložit svou žádost podle nařízení vlády. Případně soud může přerušit řízení a podat návrh Ústavnímu soudu na vyslovení nálezu, kterým by bylo zrušeno ustanovení § 2 odst. 1 nařízení vlády ve vztahu k osobám, kterým byl po 31. prosinci 2011 přiznán nárok na odškodnění podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o soudní rehabilitaci, nebo za nezákonné zbavení osobní svobody v době od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 podle jiných právních předpisů. Žalobce proto navrhl soudu, aby zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že pokud podle žalobní argumentace uplynula prekluzivní lhůta pro uplatnění nároku dříve, než nárok vznikl, potvrzuje tím žalobce, že nárok vůbec nevznikl. To, že jedna skupina občanů má právo uplatnit již vzniklý nárok a druhá skupina občanů po marném uplynutí prekluzivní lhůty toto právo nemá, nečiní z příslušníků druhé skupiny nerovné občany.

Žaloba není důvodná.

Podle § 1 odst. 1 nařízení vlády „...státní občané České republiky, kterým byl přiznán nárok na odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody v době od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 podle jiných právních předpisů, mají nárok na poskytnutí jednorázového příspěvku jako náhrady mzdy za dovolenou, na kterou by jim vznikl nárok, pokud by byli v řádném pracovním poměru“.

Podle § 2 odst. 1 nařízení vlády „o nároku na výplatu příspěvku rozhoduje Ministerstvo vnitra na základě písemné žádosti osoby uvedené v § 1 odst. 1, která k žádosti připojí doklady

osvědčující její nárok. Žádost lze podat nejpozději do 31. prosince 2011, jinak nárok na výplatu příspěvku zaniká“.

Mezi stranami není sporu o to, že žalobce podal tuto žádost dne 11. října 2013, tedy až po uplynutí zákonné lhůty. Sporná je naopak otázka, zda specifika daného případu (žalobcova účast na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci byla vyslovena až dne 24. ledna 2013, což žalobci fakticky znemožnilo tuto lhůtu dodržet) jsou dostatečným důvodem pro to, aby soud žalobci přiznal nárok na výplatu příspěvku navzdory doslovnému znění nařízení vlády.

Žalobce se na podporu svého názoru dovolává bohaté judikatury Ústavního soudu týkající se rehabilitace a odškodnění křivd způsobených za minulého režimu. Ve všech těchto případech Ústavní soud zdůrazňuje, že při aplikaci právních předpisů (a tím spíše ve věcech rehabilitací a restitucí) nesmí soud zaujmout příliš formalistický a restriktivní přístup, který by žadatelům znemožnil dosáhnout satisfakce podle příslušných právních předpisů.

Zároveň žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2007, čj. 4 Ads 10/2006-76, který se týkal vládního nařízení č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, a jeho novelizace vládním nařízením č. 405/2005 Sb. Nejvyšší správní soud zde došel k závěru, že je nadán pravomocí „*nepřihlédnout k aktu moci výkonné, pokud jej neshledá v souladu se zákonem nebo s předpisy ústavního pořádku*“.

Soud se tedy na tomto místě zabýval rozsahem pravomoci správního soudu neaplikovat podzákonný předpis, je-li v rozporu se zákonem (či ústavním zákonem), a to ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se problematiky odškodnění křivd způsobených komunistickým režimem.

Čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR stanoví: „*Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.*“

Pokud obecné soudy dospějí k závěru, že jiný právní předpis, v tomto případě nařízení vlády, které dopadá na soudem řešený případ, odporuje zákonu nebo mezinárodní smlouvě (příp. ústavnímu zákonu), nesmí jej aplikovat a musí přímo aplikovat právní předpis vyšší právní síly (ústavní zákon, mezinárodní smlouvu, zákon).

V rozsudku ze dne 7. března 2007, čj. 6 Ads 4/2006-32 (na který navazuje rozsudek čj. 4 Ads 10/2006-76, jehož se žalobce dovolává), se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem zmocňovacího ustanovení zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu (§ 8), které opravňuje vládu, „*aby nařízením napravila některé křivdy spáchané na odpůrcích komunistického režimu a na osobách, které byly postiženy jeho perzekucemi, v oblasti sociální, zdravotní a finanční*“. Věc se týkala nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální. Citované nařízení vlády ve svém původním znění poskytovalo příplatek ke starobnímu důchodu jen osobám v minulosti pravomocně odsouzeným; naopak osoby, které byly vězněny jen vazebně a poté obžaloby zproštěny, nesplňovaly podmínky pro poskytnutí tohoto příplatku, ačkoli byly rehabilitovány podle stejného zákona jako osoby pravomocně odsouzené. Nejvyšší správní soud pak rozhodoval s vědomím, že normotvůrce napravit své pochybení (způsobené spíše nesprávnou formulací textu než záměrem vytvořit rozdíly mezi těmito skupinami) po deseti měsících novelizací provedenou nařízením vlády č. 405/2005 Sb. s účinností od 1. listopadu 2005. Nadto Nejvyšší správní soud při svém

rozhodování přihlížel k nepřehlednosti právních předpisů týkajících se odškodnění křivd způsobených v období let 1948 – 1989, neboť mnohdy postrádaly vzájemnou provázanost a logiku.

S ohledem na všechny tyto skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že *„požadavek rovnosti v právech jako princip ústavního pořádku (čl. 1 Ústavy) ve spojení s čl. 95 Ústavy umožňuje soudu nepřihlédnout k podzákonné normě (nařízení vlády) v rozsahu, ve kterém tato norma nezajišťuje v oblasti sociální rovné postavení všech osob účastných soudní rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, které byly postiženy perzekucemi komunistického režimu“*. Svou úvahu pak zakončil tím, že tuto svou pravomoc v posuzovaném případě *„volí výjimečně a exemplárně právě proto, že je nadán pravomocí posoudit soulad aktu moci výkonné se zákonem, a proto, že nevidí jiné cesty, jak odstranit nerovnost mezi osobami účastnými soudní rehabilitace“*.

Z výše uvedených závěrů citované judikatury vyplývá, že Nejvyšší správní soud přistupuje velmi opatrně k možnosti soudů neaplikovat právní předpisy s odkazem na čl. 95 Ústavy. Jak mimo jiné uvedl v rozsudku ze dne 7. listopadu 2012, čj. 6 Ads 76/2012-63, *„Nejvyšší správní soud i městský soud jsou stejně jako všechny jiné státní orgány vázány principy demokratického právního státu, tedy i důležitým principem dělby moci... Obecná pravidla v demokratickém státě stanoví moc zákonodárná, prováděcí pravidla, s limity výše uvedenými, stanoví moc výkonná, obecné soudy jsou primárně pověřeny rozhodováním konkrétních případů a aplikací právních norem. Svou výše popsanou pravomoc neaplikovat podzákonný předpis, je-li v rozporu se zákonem či ústavou, musí soud realizovat zdrženlivě...“*.

V tomtéž rozsudku Nejvyšší správní soud dále zdůraznil (ač vědom si problematičnosti tohoto závěru), že není možné provést úplnou rehabilitaci nebo úplné odškodnění těch, kteří byli v minulosti poškozeni. Odkázal přitom na judikaturu Ústavního soudu, který již mnohokrát vyslovil – a to v souvislosti s restitučními předpisy – že je základním oprávněním státu, aby stanovil hranice, v nichž chce a může odčinit, resp. zmírnit některé křivdy spáchané dřívějším režimem (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 16. září 2008, sp. zn. I. ÚS 1335/08). Městský soud se plně ztotožňuje se závěrem Nejvyššího správního soudu (a textem zákona o protiprávnosti komunistického režimu), že každá oběť komunistického režimu si zaslouží účast a morální zadostiučinění; tento zákonný výrok však neznamená, že všechny oběti, které si zaslouží účast a morální zadostiučinění, mají nárok na finanční odškodnění.

V tomto duchu městský soud posoudil předložený případ a shledal, že ačkoliv žalobce neměl reálnou možnost podat žádost o výplatu příspěvku v zákonné lhůtě, tento fakt nemůže vyloučit aplikaci nařízení vlády, jež legitimně stanovuje podmínky pro výplatu odškodňovacího příspěvku.

Ústavní soud se nadto opakovaně zabýval charakterem lhůt k podání žádostí podle restitučních předpisů a dospěl k závěru, že se jedná o lhůtu prekluzivní. Ústavní soud ve stanovisku ze dne 20. října 1998, sp. zn. Pl. ÚS st. 7/98, uvedl, že *„tendenci zmíněného restitučního předpisu "zprůchodnit" cestu ke zmírnění následků křivd odpovídá však na druhé straně zjevná tendence vymezit pro uplatňování restitučních nároků určitý časový rámec... Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 87/1991 Sb., podle kterého... může oprávněná osoba uplatnit své nároky u soudu ve lhůtě 1 roku, je... nutno interpretovat tak, že učiní-li tak oprávněná osoba později, vyplývá ze zákona, že své právo uplatnila pozdě a že v důsledku této skutečnosti její právo zaniklo“*.

Stejným způsobem městský soud posoudil lhůtu uvedenou v § 2 odst. 1 nařízení vlády a shledal, že po 31. prosinci 2011 již nárok na příspěvek prekludoval. Zároveň svou další úvahu opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2003, čj. 6 A 55/2001-29. Navzdory argumentaci žalobce (že daný případ se řídil zákonem č. 217/1994 Sb., jenž nevyžadoval pro přiznání náhrady dodat příslušné potvrzení před uplatněním nároku) je soud přesvědčen o totožnosti těchto případů. Oba právní předpisy (nařízení vlády i zákon č. 217/1994 Sb.) vyžadují osvědčení o tom, že osoba byla perzekvovaná, a zároveň v obou případech stát zapříčinil to, že postižená osoba nebyla schopna toto potvrzení dodat včas. Nejvyšší správní soud ve věci čj. 6 A 55/2001-29 posoudil žádost jako opožděnou a zamítl žalobu i přes námitky žalobkyně, že požádala o poskytnutí peněžní částky ihned poté, co jí Ministerstvo obrany uznalo nárok a vydalo osvědčení. Městský soud proto neshledal žádný relevantní důvod, aby se v posuzovaném případě odchýlil od názoru Nejvyššího správního soudu.

Ve stejném duchu pak posoudil i další argumenty, jimiž se žalobce dovolává judikatury Ústavního soudu týkající se rehabilitace a odškodnění křivd způsobených za minulého režimu. Ačkoliv se Ústavní soud v této oblasti obecně odklání od příliš formalistické a restriktivní interpretace a aplikace právních předpisů, ani jeden z těchto judikátů se netýká obdobné materie jako posuzovaný případ. Soud proto nedal přednost postupu podle této judikatury (i s ohledem na restriktivní přístup Nejvyššího správního soudu k vyloučení aplikace právních předpisů ve smyslu čl. 95 Ústavy) a přidržel se výše uvedených právních názorů ohledně zmeškání lhůt podle restitučních předpisů. (Pro úplnost soud dodává, že žalobcem citovaný nálezný Ústavního soudu ze dne 12. března 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000, byl překonán stanoviskem pléna Pl. ÚS st. 14/01-1 ze dne 26. června 2001, ve kterém se mj. uvádí: „*Jde o doslovný výklad zákona, který však nemůže být považován za pozitivněprávní dogmatismus bránící smyslu a účelu rehabilitačních zákonů, protože význam slova "nevztahuje" je jednoznačným projevem vůle zákonodárce při tvorbě a přijetí zákona č. 198/1993 Sb., o čemž svědčí i důvodová zpráva.*“)

Městský soud nevyhověl ani návrhu žalobce, aby nařízení vlády předložil Ústavnímu soudu k přezkumu ústavnosti, neboť podle názoru soudu případ nevykazuje obdobné rysy jako kauza řešená v nálezu ze dne 10. prosince 1992, sp. zn. Pl. ÚS 78/92. V dané věci byla totiž nerovnost mezi občany (příčící se čl. 1 Listiny základních práv a svobod) způsobena nepřipustnou retroaktivitou zákona č. 18/1992 Sb., o civilní službě, a právě na tomto podkladě zrušil Ústavní soud ČSFR jeho příslušné ustanovení. V posuzovaném případě se však o retroaktivitu (ať už pravou či nepravou) nejednalo; krom toho jde v nyní projednávané věci o výklad podzákonného právního předpisu, nikoli zákona, takže návrhová pravomoc obecného soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy by se v této věci ani nemohla uplatnit.

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 10. června 2016

JUDr. Eva Pechová, v.r.

předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková