



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl samosoudkyní JUDr. Martinou Radkovou v právní věci žalobkyně **Mgr. M. H.**, bytem U r. 10, P., proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem v Praze, Na Poříčním právu 1, o **žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 3. 5. 2011, č. j. KUOK 42026/2011, sp. zn. KÚOK/38305/2011/OSV-SP/481, ve věci rodičovského příspěvku,**

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 3. 5. 2011, č. j. KUOK 42026/2011, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.

III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí označeného shora, jímž právní předchůdce žalovaného zamítl námitky proti rozhodnutí Úřadu práce v Přerově ze dne 28. 2. 2011, č. j. 627/11/PRA/1, kterým bylo toto rozhodnutí potvrzeno a námitky proti němu zamítnuty. Rozhodnutím Úřadu práce Přerov byla žalobkyni zamítnuta žádost o volbu nároku na dávku státní sociální podpory rodičovský příspěvek v základní výměře od měsíce února 2011.

[2] Žalobkyně v žalobě uvedla, že žádost o rozhodnutí o volbě nároku na

rodičovský příspěvek v základní výměře (do tří let věku dítěte) podala 21. 2. 2011. Dne 28. 2. 2011 byla žalobkyni tato žádost zamítnuta a téhož dne jí byl přiznán rodičovský příspěvek ve výši 7.600 Kč od listopadu 2010. Podle odůvodnění zamítavého rozhodnutí žalobkyně nepodala žádost v zákonné lhůtě, tj. do 31. 12. 2010, protože volbu je nutné provést do konce kalendářního měsíce, v němž dítě dosáhlo věku 9 měsíců. Dcera žalobkyně se narodila 25. 3. 2010 a devíti měsíců dosáhla v prosinci 2010. Zákonem č. 117/1995 Sb. však taková lhůta podle zákona účinného do 31. 12. 2010 stanovena nebyla. V odvolání žalobkyně namítla, že nebyla vůbec informována, že od 1. 1. 2011 nebude mít vůbec možnost volbu rodičovského příspěvku v základní výměře provést. Žalobkyně byla přechodnými ustanoveními čl. VIII bodu 3 zákona č. 347/2010 Sb. znevýhodněna proti rodičům dětí, které byly k 1. 1. 2011 starší 10 měsíců a mladší 23 měsíců, aniž by k tomu existovaly objektivní a rozumné důvody, sledující legitimní cíl a dosahují ho přiměřenými prostředky. Novela zrušila možnost provést volbu nároku na příspěvek v základní výměře do 21 měsíců věku dítěte a tuto hranici posunula na 9 měsíců věku dítěte. Podle novely v souvislosti s úspornými opatřeními mohli provést rodiče dětí, které k 1. 1. 2011 byly starší 10 měsíců života, ale mladší 23 měsíců volbu do konce února 2011. To však nelze na žalobkyni aplikovat, protože její dcera nebyla k 1. 1. 2011 starší 10 měsíců. Podle doslovného výkladu zákona rodiče dětí narozených v březnu 2011 fakticky nemohli volbu provést. Sbírka zákonů, ve které byl změnový zákon uveřejněn, byla rozeslána 8. 12. 2010. Podle výkladu správních orgánů by museli rodiče provést volbu mezi nabytím platnosti a účinnosti zákona. To by však mohlo nastat pouze tehdy, pokud by o tom byli poučeni anebo by sami iniciativně vyhledali v příslušné Sbírce zákonů novelu a dokázali na svůj případ aplikovat přechodná ustanovení. To je však v příkrém rozporu s účelem rodičovského příspěvku a smyslem přechodných ustanovení. Správními orgány provedený výklad je i protiústavní, protože upření možnosti volby rodičům, kteří jako právní laici nestudují pravidelně Sbírku zákonů a v důsledku překotného přijímání nové právní úpravy a jejího uvádění do praxe neobdrží od správního orgánu informaci, která by jim volbu umožnila, porušuje principy materiálního právního státu a je výrazem přepjatého formalismu. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu jsou orgány veřejné moci povinny ustanovení jednoduchého práva interpretovat a aplikovat primárně z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod. Jazykový výklad se s tím může dostat do rozporu. Úmyslem zákonodárce v souzené věci jistě nebylo upřít rodičům tzv. březnových dětí volbu nároku na rodičovský příspěvek v základní výměře v důsledku jejich neinformování správními orgány a neposkytnutí dostatečné doby pro informování adresátů veřejné správy, když pro ni jinak splňují podmínky. Beneficium dostatečné volby, které mělo zmírnit důsledky nepravé retroaktivity vytvořením dostatečného časového prostoru pro seznámení adresátů s novelou a pro uplatnění žádosti, bylo fakticky rodičům březnových dětí upřeno, což tyto rodiče znevýhodnilo oproti rodičům dětí narozených mimo březen 2010. Podle sdělení žalovaného pro Veřejného ochránce práv (jmenovitě vyjádření ředitele odboru rodiny a dávkových systémů ze dne 2. 2. 2011 č.j. 2011/4677-21) byla zkrácená lhůta pro volbu zvolena tak, aby rodiče měli dostatečný čas ji provést, ale aby nedocházelo k velkému přepočtu dávek za několik měsíců zpětně; současně se muselo počítat s rozložením agendy na úřadech práce i v souvislosti s jinými opatřeními. Jako optimální se jevílo rozložit tuto agendu od prosince 2010 do února 2011, tj. max. s přehodnocením dávek za leden v únoru 2011. Kratší lhůta pro březnové děti tedy byla zvolena s ohledem na organizační problémy. Podle žalobkyně obava z možného přetížení úředníků nemůže být

legitimním cílem omezení účinné možnosti volby nároku a pokud by tomu tak bylo, tak toto opatření není přiměřené. Lze si jistě představit méně intrusivní způsoby, jako např. prodloužení doby pro rozhodnutí ex lege.

[3] Původní žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že správní orgán I. stupně zjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobkyně podle přechodných ustanovení zákona č. 347/2010 Sb. měla provést volbu nároku do konce roku 2010, podala ji však 21. 2. 2011. Obsahové znění novely je jednoznačné a nenabízí jiné možnosti výkladu a následné aplikace, než jaké provedly správní orgány obou stupňů. Podle původního žalovaného se nemůže jednat o nesprávnou aplikaci přechodných ustanovení, neboť se žalobkyně vůbec netýká. Její dcera nebyla k 1. 1. 2011 starší 10 měsíců. Pokud by příslušné ustanovení původní žalovaný vyložil jiným způsobem, podstatně by tím pro účastníky řízení narušil právní jistotu týkající se jeho rozhodovacího procesu. Původní žalovaný odkázal ohledně teleologického výkladu na právní větu nálezu sp. zn. I. ÚS 403/03, podle které mj. po opuštění formalizovaného rámce výklad podléhá pravidlům, která nemohou být formulována svévolně a musí vycházet z ustálené rozhodovací praxe. Podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 279/95 je důležité nikoliv to, co zákonodárce vyjádřit chtěl, ale to, co nakonec vyjádřil. Již z názvu zákona č. 347/2010 Sb. plyne, že šlo o úsporná opatření v sociální oblasti, proto tato norma patří mezi ty normy, které výslovně vyjadřují svůj účel. Podle žalovaného šlo na základě novely o změnu parametrů rodičovského příspěvku v návaznosti na úsporná opatření. Původní žalovaný připustil, že formulace přechodného ustanovení nelze považovat za šťastné (ba lze dokonce pochybovat o tom, že šlo o záměr zákonodárce), avšak jakkoli nešťastná konstrukce přechodného ustanovení nemůže být překlenuta teleologickým výkladem. V případě žalobkyně by se jednalo o aplikaci contra legem. K námitce žalobkyně o neexistenci objektivních a rozumných důvodů ke zvýhodnění určité skupiny rodičů kontruje původní žalovaný, že tyto důvody jsou obsaženy v důvodové zprávě, sněmovní tisk č. 155/0, část 1/2, bod C, k části čtvrté. Volba rodičovského příspěvku není povinností rodiče. Ačkoli žalobkyně tuto lhůtu měla zkrácenou o dva měsíce a legisvakanční lhůta byla krátká, ani to nemohlo umožnit žalobkyni provést volbu do konce února 2011. Protože žalobkyně podala žádost o rodičovský příspěvek i o jeho volbu 21. 2. 2011, neměl Úřad práce Přerov o žalobkyni žádné informace, takže ji nemohl o změně informovat a navíc platí zásada, že práva náleží bdělým. Proto nelze pochybovat o provedeném výkladu ani z hlediska teleologického, jazykového, logického ani historického.

[4] V replice žalobkyně přiložila stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 23. 8. 2011 v její věci. Stanovisko veřejného ochránce práv, zaslané k doplnění argumentace žalobkyní, navíc proti žalobě uvádí o rozložení, že rodiče dětí narozených v březnu měli provést volbu do konce roku 2010, rodiče dubnových dětí do 31. 1. 2011 a rodiče dětí narozených od února 2009 do února 2010 do 28. 2. 2011. Podle sdělení žalovaného MPSV byli pracovníci krajských úřadů upozorněni na nárůst agendy a zkrácené období na aktualizacím semináři 18. a 19. 11. 2010, přičemž byli vyzváni, aby o této situaci neprodleně informovali příslušné odbory úřadů práce včetně doporučení, aby úřady práce informovaly zejména rodiče dětí narozených v březnu a dubnu 2010 o změnách lhůtách a vyzvaly je k případnému provedení volby v řádném termínu. Na tuto skutečnost upozorňovala i informace OK dávek (software určený pro správu dávek státní sociální podpory), zaslaná metodikům a informatikům jednotlivých úřadů práce dne

29. 11. 2010. Současně byl upraven mechanismus výběru případů, u nichž se nabízí tisk upozornění na blížící se konec lhůty pro uplatnění volby. Výběrová podmínka byla upravena tak, aby respektovala jako novou devítiměsíční lhůtu, tak i speciální ošetření případů dětí, na které se vztahuje přechodné ustanovení. Tuto verzi obdržely úřady práce na semináři pro vedoucí a metodiky státní sociální podpory dne 14. 12. 2010. Podle stanoviska Veřejného ochránce práv by podle doslovného výkladu přechodných ustanovení rodiče březnových dětí volbu fakticky provést nemohli. Přechodná ustanovení nebylo ještě možné aplikovat, neboť tyto děti k 1. 1. 2011 nebyly starší 10 měsíců. Proto je třeba odmítnout jazykový výklad přechodných ustanovení zákona č. 347/2010 Sb., neboť není v souladu s ústavním pořádkem. Správní orgány měly naopak použít teleologický výklad z hlediska smyslu a účelu „třírychlostního“ rodičovského příspěvku, jehož základním atributem je - při dodržení dalších zákonných podmínek – možnost zvolit si takový způsob čerpání, který žadateli vyhovuje. Jestliže zákonodárce měl na mysli zmírnit negativní důsledky nepravé retroaktivity u zkrácení doby pobírání rodičovského příspěvku v základní výměře z 21 měsíců na 9 měsíců pro jednu skupinu rodičů, při zachování požadavku ústavně konformního výkladu právního předpisu nelze toto opatření ubírat rodičům dětí narozených v březnu 2010.

[5] Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci přezkoumal napadené rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů a při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), tedy ke dni 3. 5. 2011.

[6] Ze správního spisu krajský soud z hlediska žalobních bodů zjistil, že 21. 2. 2011 žalobkyně požádala o rodičovský příspěvek. Téhož dne žalobkyně požádala o potvrzení nároku na dávky (náhrady) ovlivňující nárok a výši rodičovského příspěvku. Na tomto formuláři žalobkyně OSSZ v Přerově 21. 2. 2011 potvrdila, že žalobkyni vznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství od 20. 2. 2010 do 3. 9. 2010 v denní výši 309 Kč. Stejného dne podala žalobkyně žádost o rozhodnutí o volbě nároku na rodičovský příspěvek do 3 let věku dítěte v základní výměře.

[7] Dne 28. 2. 2011 rozhodl Úřad práce v Přerově o žádosti žalobkyně o volbu nároku na rodičovský příspěvek v základní výměře od února 2011 tak, že ji zamítl, protože žalobkyně žádost nepodala do 31. 1. 2010. Dne 28. 2. 2011 byl žalobkyni přiznán rodičovský příspěvek ve výši 7.600 Kč od listopadu 2010. Dne 28. 2. 2011 byl dalším rozhodnutím žalobkyni snížen rodičovský příspěvek na částku 3.800 Kč měsíčně od 1. 1. 2011.

[8] V odvolání žalobkyně uvedla, že na tříletou variantu rodičovského příspěvku měla nárok, protože před narozením dcery byla zaměstnaná a pobírala peněžitou pomoc v mateřství. Dále žalobkyně namítla, že nebyla informována o novele zákona tak, že by měla požádat o volbu nároku ještě před jeho účinností. Koncem roku 2010 byla nucena řešit zdravotní stav svůj i obou dětí, o chybě v zákoně a březnových dětech našla žalobkyně informace na internetu až zpětně. Chybu přiznalo i ministerstvo, žalobkyně odkázala na internetovou adresu s tímto prohlášením. Dne 14. 3. 2011 byly Ústavním soudem shledány okolnosti přípravy zákona jako neregulérní. Tak byla žalobkyni způsobena ztráta 57.000 Kč

a žalobkyně má možnost přivýdelku omezenou kvůli alergii své dcery i zdravotním důvodům druhého dítěte, které nemůže navštěvovat školku. Po třech letech se žalobkyně musí vrátit do zaměstnání a čtvrtý rok jí bude rodičovský příspěvek odebrán. Pokud měla žalobkyně pobírat rodičovský příspěvek podle automaticky přidělené varianty, nemohla by odpracovat ani půl úvazku, což by vedlo ke ztrátě zaměstnání, a to v okrese, kde je nezaměstnanost vysoká.

[9] Podle postoupení odvolání neměl Úřad práce v Přerově v databázi aktivní žádost žalobkyně o rodičovský příspěvek a proto jí nezasílal informaci o novele zákona č. 117/1995 Sb.

[10] Podle napadeného rozhodnutí Úřad práce v Přerově zjistil stav věci, o němž nelze mít důvodné pochybnosti a vycházel z toho, že žalobkyně nepodala žádost ve lhůtě stanovené § 30 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb. a čl. VIII bodu 3 zákona č. 347/2010 Sb. Tato lhůta uplynula 31. 12. 2010. Odvolací orgán musel vycházet jen ze skutečnosti, že žádost v uvedené lhůtě nebyla podána. Na žalobkyni nelze aplikovat přechodné ustanovení, protože žalobkyně nepodala žádost do konce roku 2010 a její dítě nebylo k 1. 1. 2011 starší 10 měsíců. Lhůty jsou zákonem taxativně stanoveny, jde o lhůty prekluzivní, jejichž překročení zákon nepřipouští. Správní orgán je vázán platnými právními předpisy a to bez ohledu na způsob jejich předkládání a přijetí zákonodárny sbory České republiky. Nelze ani přihlídnout ke skutečnosti, že Ústavní soud zákon č. 347/2010 Sb. zrušil, protože zrušení je účinné až od 1. 1. 2012. Námitky žalobkyně, že jí byla automaticky přidělena čtyřletá varianta rodičovského příspěvku, že žalobkyně hodlá nastoupit do zaměstnání ve třech letech věku dcery a že ztráta zaměstnání by měla nepříznivý dopad na finanční situaci rodiny, vzal na vědomí, ale s ohledem na uvedené jsou bezpředmětné. Odvolací orgán posoudil odvolání žalobkyně i tak, zda se nejednalo o žádost o prominutí zmeškání lhůty. Žalobkyně však neuvedla žádnou překážku, která by jí bránila provést úkon a že tato překážka pominula.

[11] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

[12] Podle § 1 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, *státní sociální podporou se stát podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin a poskytuje ji i při některých dalších sociálních situacích.*

[13] Podle § 30 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2010, *rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok, není-li dále stanoveno jinak, na rodičovský příspěvek od kalendářního měsíce, následujícího po kalendářním měsíci, v němž dítě dosáhlo 21 měsíců, do 3 let věku tohoto dítěte v základní výměře, pokud neprovedl volbu nároku podle písmene a), jestliže 1. rodiči vznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství, peněžitou pomoc nebo nemocenské poskytované v souvislosti s porodem z důvodu porodu nebo převzetí dítěte zakládajícího nárok na rodičovský příspěvek, a 2. rodič nejpozději do konce kalendářního měsíce, v němž dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek dosáhlo 21 měsíců věku, provedl volbu nároku na rodičovský příspěvek v základní výměře.*

[14] Podle § 30 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2011, i do 31. 12. 2011 (tedy i ke dni vydání napadeného rozhodnutí), se ve výše uvedeném textu změnila číslovka „21“ na číslovku „9“.

[15] Podle čl. VIII bod 3 zákona č. 347/2010 Sb. *jestliže rodič, který má nárok na rodičovský příspěvek, pečuje o dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek, které je ke dni 1. ledna 2011 starší 10 měsíců života, ale mladší 23 měsíců života, může nejpozději do konce února 2011 provést volbu čerpání rodičovského příspěvku v základní výměře. Splnění podmínky uvedené v § 30 odst. 1 písm. c) bodě 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstává nedotčeno.*

[16] Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/2010 ze dne 1. 3. 2011, č. 80/2011 Sb., *zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2011.*

[17] Spornou otázkou v souzené věci byl výklad a aplikace přechodných ustanovení, jmenovitě shora citovaného čl. VIII bodu 3 zákona č. 347/2010 Sb., a to v kontextu staré a nové právní úpravy a v souladu s účelem zákona č. 117/1995 Sb.

[18] K námitce žalobkyně, že zákon č. 347/2010 Sb. byl zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/2010 ze dne 1. 3. 2011, č. 80/2011 Sb., soud konstatuje, že nález zrušil zákon č. 347/2010 Sb. až ke dni 31. 12. 2011, nejde o správní trestání a soud provádí přezkum v souzené věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Proto tento nález, i s ohledem na celý kontext souzené věci a důvody zrušení zákona č. 347/2010 Sb. v nálezu uvedené, nemá vliv na souzenou věc.

[19] V souzené věci dospěl soud k závěru, že sporná otázka se týká mezery v zákoně a nepravé retroaktivity, neboť skutečnosti pro řešení sporné právní otázky nastaly za účinnosti právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 (zejména porod dcery žalobkyně v březnu 2010) a přechodná ustanovení se pochybením zákonodárce podle doslovného výkladu netýkala dětí narozených v březnu 2010. Soud byl proto povinen spornou otázku odpovědět, a to za použití všech dostupných interpretačních metod.

[20] Pokud zákonodárce opomene upravit z jakéhokoliv důvodu nějakou právní materii a dojde k legislativní chybě, jako první se standardně použije metoda výkladu pomocí analogie legis, tj. výklad podobným ustanovením zákona. Nejbližší právní úpravou pro případ žalobkyně jsou právě případy upravené přechodným ustanovením – článkem VIII bodem 3 zákona č. 347/2010 Sb. Proto se na žalobkyni vztahovala u volby nároku na čerpání rodičovského příspěvku lhůta podle tohoto ustanovení, tj. do konce února 2011.

[21] Takový výklad je rovněž v souladu ústavně-konformním výkladem a výkladem za pomoci principů, které přicházejí v úvahu tehdy, když není výslovně věc zákonem upravena (zejména v souladu se zásadou legitimního očekávání žalobkyně, zásadou *in dubio pro libertate*, s principem proporcionality, s ohledem na základní práva a svobody žalobkyně – právo vlastnické, právo na ochranu rodiny a sociální ochranu).

[22] Soud použil i teleologický výklad, a to s ohledem na účel zákona č. 117/1995 Sb., jímž je podpora rodin a dětí. Na tom nic nezměnila ani úsporná opatření, neboť ta se mohla podle komplexního výkladu vztahovat na případy, které nebyly svými skutečnostmi založeny v minulosti.

[23] Při výše uvedeném rozhodnutí se soud ztotožnil s argumentací žalobkyně a Veřejného ochránce práv a dále přijal za své a vycházel z následujícího.

[24] V kontinentálním právu (včetně našeho) platí zásada, že soudce (a stejně i jiný orgán podle zákona k rozhodnutí povoláný) je povinen o věci, k jejímuž rozhodnutí je příslušný, rozhodnout. Tato zásada byla poprvé výslovně vyjádřena v čl. 4 francouzského Code civil z roku 1804, který nedovoluje soudci, aby odmítl rozhodnutí z důvodu „mlčení, nejasnosti či nedostatečnosti zákona“. Soudce, který by tak učinil, by se provinil „odmítnutí spravedlnosti“ (latinsky: *denegatio iustitiae* nebo též *abnegatio iustitiae*). Tu pak vzniká antinomie spočívající v tom, že soudce musí rozhodnout, i když mu zákon neříká jak. Musí si pomoci interpretací, resp. analogií, a to někdy tak extenzivní, že už ve skutečnosti jde o dotvoření práva. Rozhodnout však může jen podle práva. Rozhodl-li tedy, rozhodl podle práva, takže se nemohlo jednat o mezeru v právu. Podle této koncepce, která ovšem není přijímána jednomyslně, je tedy právní systém úplný. Existují jen mezery v zákoně, ale nemohou existovat mezery v právu. ... Intertemporální ustanovení nového právního předpisu, která bývají umístěna na jeho konci, zpravidla vycházejí ze zásady, že právní vztahy vzniklé před jeho účinností se spravují ode dne účinnosti nové právní normy novou nebo před účinností nové právní normy právní normou dřívější. Tuto obecnou zásadu ovšem bývá v legislativní praxi třeba vyjádřit podrobněji, resp. konkretizovat a event. modifikovat pro jednotlivé specifické otázky, zejména např. pro běh lhůt, které začaly běžet za práva starého a pokračují za práva nového atd. (srov. Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 1995, rubriky 163 a 393).

[25] V souzené věci jde o výkladově složitý případ, který definuje např. doc. JUDr. Zdeněk Kühn ve své monografii: Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře. Praha. Karolinum 2002, s. 45. Jde o *ustanovení právních předpisů, která připouštějí různý výklad, ustanovení právních předpisů, z nichž nevyplývá žádný jednoznačný výklad za použití standardních interpretačních pravidel, popřípadě další případy, v nichž právní předpis dává soudci jistou míru uvážení, případy rozporu aplikované právní normy v jejím apriorním významu s jinou právní normou, eventuálně případy napětí mezi funkcionálním smyslem práva a doslovným významem textu (či dokonce případy napětí mezi funkcionálním smyslem práva a jakýmkoliv možným výkladem textu právního předpisu, k němuž může interpret dojít na základě standardních interpretačních argumentů.*

[26] Soud rozhodl za použití dále citovaných interpretačních metod a za použití citovaných principů (zásad), mj. i v souladu se zásadou *in dubio pro libertate*. Podle ní platila lhůta pro podání žádosti o volbu u žalobkyně do konce února. Nelze dospět k závěru, že se na žalobkyni přechodná ustanovení nevztahují a vzít jí možnost volby. Bylo by to v rozporu s principem rovnosti a smyslem přechodných ustanovení, a žalobkyně by byla nucena s obecnými zásadami fungování práva jednat podle právní úpravy platné, ale neúčinné. A to navíc v neúměrně krátké

legisvakanční lhůtě, kdy neměla žalobkyně faktickou možnost se s novou právní úpravou seznámit a kterou nemohla nijak předvídat.

[27] Vzhledem k přijatému rozhodnutí soud již nezjišťoval, zda správní orgán I. stupně o žalobkyni věděl či nikoli (aby ji informoval o nové právní úpravě), neboť to nemá za dané situace význam. Soud podotýká, že opravné prostředky slouží k nápravě vadných rozhodnutí správních orgánů prvního stupně. Absurdní výklad zákona se nepřipouští. Právní normy jsou pro lidi (k užitku) a ne na překážku života – *omne ius hominum causa constitutum* (srov. Ivo Telec: Metodika výkladu právních předpisů. Právně hermeneutická technika. Nakl. Doplněk, Brno 2001, str. 25 a násl.).

[28] Pokud se podle doslovného výkladu přechodná ustanovení podle čl. VIII bod 3 zákona č. 347/2010 Sb. na žalobkyni nevztahují, a přitom jiná, která by se na ni vztahovala, neexistují, závěr, že žalobkyně vůbec žádost podat nemohla a nemohla ji podat ve lhůtě do konce února 2011, by byl nesmyslný závěr, bez rozumného či spravedlivého smyslu (srov. Ivo Telec: Metodika výkladu právních předpisů. Právně hermeneutická technika. Nakl. Doplněk, Brno 2001, str. 25).

[29] Teleologická metoda výkladu se používá v případě těžkých případů (hard cases) a tak, abychom se vyhnuli nepříjemnostem a nesmyslům (srov. Telec: Metodika výkladu právních předpisů. Právně hermeneutická technika. Nakl. Doplněk, Brno 2001, str. 27n.). Správný je cíl, jeho dosažením je naplněn požadavek, aby co největší počet osob, vázaných předpisem, mohl podle svého nejlepšího vědomí a svědomí svobodně uplatnit vyvinutí nebo rozvinutí svých osobních vlastností, schopností, vloh a nadání za účelem osobního vývoje a zrání, a to nikoli na úkor jiného nebo přírody (s. 28 in Ivo Telec: Metodika výkladu právních předpisů. Právně hermeneutická technika. Nakl. Doplněk, Brno 2001).

[30] Státní moc má podle čl. 2 odst. 2 Ústavy služebnou roli. Ta nemůže spočívat v tom, že státní moc nevyřeší případ žalobkyně a navíc zamezí jakémukoliv řešení, tj. nedá ji fakticky žádnou možnost volbu nároku provést, ačkoliv všichni ostatní rodiče s nárokem na rodičovský příspěvek ji mají.

[31] Telec ústavní konformitu s čl. 1 Ústavy spatřuje i v zákazu svévolné volby nebo použití právních nástrojů regulace lidského chování bez rozumného smyslu, v zákazu nezveřejňování, nejasnosti, nepředvídatelnosti nebo neurčitosti právního řádu a zákazu právní nejistoty z toho vyplývající, v ochraně práv nabytých v dobré víře a v zákazu nepředvídatelnosti a nevypočitatelnosti výkonu státní moci (srov. Ivo Telec: Metodika výkladu právních předpisů. Právně hermeneutická technika. Nakl. Doplněk, Brno 2001, str. 29, 36).

[32] Podle Mlsny (Petr Mlsna: Vázanost soudce právem a zákonem a mezery v právu a jejich vyplňování, zdroj: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-lg-4-11w-mlsna-pdf.aspx, str. 9 a násl.) nejčastěji jsou právní principy používány v souvislosti s vyplňováním mezer v právu, které jsou legislativně nechtěným jevem narušujícím princip právní jistoty. Zejména pravé mezery pak ovlivňují také ústavní konformitu právních předpisů. ... Právní norma není použitelná právě proto, že vykazuje vnitřní rozpory, a jde o legislativní „nedodělek“, ze kterého nelze seznat úmysl zákonodárce. Současný rozvoj právní vědy a tvorby práva připouští možnost konstatovat, že mezery v právu existují a že se tedy nejedná o ryze ideologický problém. Při klasifikaci

a poznávání mezer v právu je ovšem třeba dbát toho, aby zjišťování mezer v právu a jejich překonávání nevedlo k libovůli aplikujícího orgánu vytvářet si pro rozhodování ve věci vlastní materiální pravidla. Striktní odlišení mezer v právu od úvah *de lege ferenda* je nutné pro zajištění principu právní jistoty na jedné straně a principu *denegatio iustitiae* na straně druhé. ... Pokud tedy připustíme tezi, že existují mezerovité právní normy, které neobsahují vyčerpávající věcnou úpravu směřující k jejich řádné aplikaci, musíme vyřešit situaci, kdy se adresát takové mezerovité právní normy může domoci svého nároku před soudem, který ovšem nemůže použít normativně zakotvený základ pro rozhodování v takové věci. Akceptujeme-li tezi, že v demokratickém právním státě, kterým Česká republika bezesporu je, nelze rezignovat na princip *denegatio iustitiae*, vzniká nutně napětí mezi nemožností soudu odmítnout rozhodovat ve věci a mezerou v právní normě, kterou soudce má v daném případě aplikovat. Takový konflikt vyústí v povinnost soudu mezeru v právní normě vyplnit, a to pomocí obvyklých výkladových metod. Každá existence mezery v právu s sebou nese dvě otázky, které musí být zodpovězeny: za prvé, co jsou to mezery v právní normě, resp. v zákoně, a za druhé, jak mají být tyto mezery vyplněny. ... Dále existují v právu tzv. nepravé mezery, kdy zákonodárcovou vůlí při přijímání právního předpisu sice bylo upravit určitou problematiku v celé jeho úplnosti, nicméně v právní úpravě se neobjevuje hmotná úprava pro řešení skutečností, ačkoliv původní vůlí normotvůrce bylo tyto skutečnosti upravit. Tento prostor nepráva vzniklého nepravými mezerami nelze oddělit od věcné úpravy. V této souvislosti vzniká zajímavá otázka, zdali soudce může při rozhodování sporu, kde chybí hmotná či procesní úprava, řízení přerušit a podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona pro rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, tj. s principem, že Česká republika je demokratickým právním řádem, aniž by si mohla dovolit ponechat v platnosti právní úpravu mezerovitou v takovém rozsahu, že by to bylo v rozporu s požadavky právního státu a principem spravedlnosti. Nepravá mezera v zákoně by podle mého názoru byla derogačním důvodem pouze, pokud by projev zákonodárcovy vůle nenašel odraz v zákoně v rozsahu, jenž by zákon činil aplikovatelným při využití všech dostupných interpretačních metod či jejich vzájemné kombinace. ... Podle názoru Ústavního soudu je jedním ze základních znaků a předpokladů právního státu a naplňování principu právní jistoty takové uspořádání státu, kdy každý, fyzická i právnická osoba, může mít důvěru v právo. Podstata právní jistoty spočívá tedy v tom, že se každý může spoléhat na to, že mu stát poskytne efektivní ochranu jeho práv a že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivního práva, bude-li mu v tom někdo neprávem bránit, a zároveň spoléhat na to, že ho stát postihne zákonem předvídanou sankcí za to, že porušil právní předpis, a konečně na to, že ho nepostihne sankcí, jestliže právní předpis neporušil. V uvedeném tkví důvod, proč prvním předpokladem jistoty v oblasti aplikace práva je seznatelnost právní normy, resp. seznatelnost právního stavu a předvídatelnost právního rozhodnutí.

[33] Podle čl. 51 odst. 1 legislativních pravidel vlády (ve znění usnesení vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 36, zdroj: http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf) v přechodném ustanovení právního předpisu může být například stanoveno,

- a) že na právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového právního předpisu se vztahují dosavadní právní předpisy,

- b) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, mají být právní poměry uvedeny do souladu s novým právním předpisem,
- c) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, se ukončí řízení zahájené přede
- d) dnem nabytí účinnosti právního předpisu,
- e) jakým způsobem, popřípadě v jakém období mají být ustaveny orgány v institucích zřízených novým zákonem,
- f) jakým způsobem, popřípadě v jakém rozsahu, přecházejí práva a povinnosti na právní nástupce institucí zřízených zákonem.

[34] Pokud přechodná ustanovení v souzené věci nedostala uvedeným pravidlům, byl soud povinen za pomoci citovaných interpretačních metod vyložit vybraná zákonná ustanovení. Tzv. nadstandardní metody právní interpretace využívají především princip ústavně-konformního výkladu, princip jednoty ústavy a princip proporcionality.

[35] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu tříступňový test proporcionality zahrnuje test vhodnosti, test potřebnosti a test poměrování.

[36] Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 46/2008-50, č. 1918/2009 Sb. NSS, šlo o následující: (1) *test vhodnosti*, tj. v daném případě zda-li minimální doba zákazu řízení motorových vozidel, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) *test potřebnosti*, tj. zda-li je minimální doba zákazu řízení motorových vozidel ve vztahu k dotčeným základním právům nejšetrnějším z více možných prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; a (3) *test poměrování*, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu.

[37] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008 č. j. 5 As 17/2008-131, aplikoval soud tento test takto: (1) *test vhodnosti*, tj. zda-li okamžitý výkon rozhodnutí Městského úřadu Znojmo a žalovaného, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) *test potřebnosti*, tj. zda-li je okamžitý výkon těchto rozhodnutí ve vztahu k dotčeným základním právům nejšetrnějším z více možných prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; a (3) *test poměrování*, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu.

[38] V souzené věci zdejší soud aplikoval test proporcionality tak, že v testu vhodnosti si položil otázku, zda neumožnění volby nároku, omezující určitá základní práva (na majetek, na sociální ochranu, na ochranu rodiny), umožňuje dosáhnout sledovaný cíl a v testu potřebnosti, zda zamítnutí žádosti o volbu nároku bylo nejšetrnějším z více možných prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle. Závěrečný test poměrování znamenal porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv a veřejného zájmu. Soud dospěl k závěru, že význam citovaných základních práv žalobkyně zde převážil nad veřejným zájmem na úsporných opatřeních u žalobkyně právě z důvodu uvedených v argumentační části tohoto rozsudku a proto, že v právním státě a demokratické svobodné společnosti má v případech, jako je souzená věc, jedinec primát nad státem a společností jako celkem a veřejný zájem je na tom, aby žalobkyně měla možnost volby nároku ve lhůtě do konce února 2011 a nebyla tak nedopatřením zákonodárce diskriminována oproti ostatním rodičům ve srovnatelných případech.

[39] Pokud jde o nepravou retroaktivitu, soud poukazuje na rozbor JUDr. Kateřiny Šimáčkové in: Marian Kokeš - Ivo Pospíšil (ed.): *In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišky Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Masarykova univerzita, Brno 2009, str. 181-185. Podle tohoto příspěvku v případě absence intertemporálních ustanovení zásadu legitimního očekávání doplňuje zásada *in dubio pro mitius*, která se vyloží v případě veřejnoprávního sporu vždy ve prospěch jednotlivce. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. IV. ÚS 167/05, N 94/37 Sb. NU 277, <http://nalus.usoud.cz>, „soudní ochrana legitimního očekávání na uspokojení hmotného zájmu stojí na stejné úrovni jako právo vlastnické. Nárok plyne již z takto dovozovaného práva, neboť legitimní očekávání založená zákonem požívají stejné ochrany jako majetek sám.“ Pojem „majetek“ (jehož pokojné užívání je chráněno Úmluvou) má autonomní obsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění, a nezávisí na formální kvalifikaci dle vnitrostátního práva. Může zahrnovat jak existující majetek, tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, na jejichž základě oprávněný subjekt může tvrdit, že na jejich splnění má přinejmenším legitimní očekávání. Evropský soud pro lidská práva se zabývá problematikou legitimního očekávání v majetkové oblasti ve vztahu k legislativě, např. v rozhodnutí Draon proti Francii ze dne 6. 10. 2005, připouštějícím ochranu legitimního očekávání v oblasti majetkových práv ve vztahu k legislativním změnám (rozsudek Velkého senátu ze dne 6. 10. 2005, Draon v. Francie, č. 1513/03). ... Podle Evropského soudního dvora s ohledem na obecnou zásadu právní jistoty nemůže být žádný právní předpis vydaný orgánem veřejné moci uplatňován vůči právnímu subjektu po dobu, po kterou neměl možnost se s jeho obsahem seznámit. Jako retroaktivní lze označit právní předpis tehdy, jestliže se nemohou právní subjekty seznámit s jeho zněním v úředním věstníku v okamžiku, kdy činí svá rozhodnutí. ESD připouští nepravou retroaktivitu, kdy se aplikuje nová právní úprava na následky právních skutečností vzniklých po dobu účinnosti dosavadní právní úpravy. Její přípustnost je omezena pouze nutností respektovat obecnou zásadu legitimního očekávání. ... Podmínka respektování legitimního očekávání je Evropským soudním dvorem posuzována na základě kritéria její předvídatelnosti. Porušení tohoto principu totiž nastává tehdy, jestliže je retroaktivní předpis vydán náhle a nečekaně. ESD konstatuje porušení zásady legitimního očekávání tehdy, jestliže opatrný a zpravený podnikatel nemohl rozumně s vydáním retroaktivní právní úpravy počítat a kdy neexistují žádné náznaky týkající se jejich vydání; zpětná účinnost tuto zásadu neporušuje naopak tehdy, jestliže nebyla nepředvídatelná. Dále ESD požaduje, aby zpětná účinnost byla vždy řádně odůvodněna.

[40] Vzhledem k výše uvedenému a k tomu, že správní orgány neprovedly výklad tak, jak jej soud podal výše, soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. Žalovaný je vázán shora podaným právním názorem soudu podle § 78 odst. 5 s. ř. s.

[41] Náklady řízení žalobkyni přiznány nebyly, neboť žádné neuplatnila a soud žádné ze spisu nezjistil a žalovaná v tomto řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Poučení:

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, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej 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.

V Olomouci dne 27. 9. 2012

JUDr. Martina Radkova
samosoudkyně