



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **E. B.**, zastoupeného JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 6. 2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2009, č. j. 16 Cad 243/2008 - 25,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2009, č. j. 16 Cad 243/2008 - 25, o zamítnutí jeho žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 6. 2008, č. X, jímž byla zamítnuta jeho žádost o přiznání zvláštního příspěvku k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon č. 357/2005 Sb.“), neboť není občanem České republiky.

Krajský soud žalobu zamítl s tím, že na poskytnutí zvláštního příspěvku k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb. stěžovateli nevznikl právní nárok, protože ke dni podání žádosti nebyl státním občanem České republiky, což je jedna z výslovně stanovených podmínek pro vznik nároku na tuto dávku. Pokud se pak stěžovatel odvolává na Listinu

základních práv Evropské unie, která zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti, k tomu soud poukázal na to, že v posuzovaném případě nelze aplikovat Listinu základních práv Evropské unie, neboť bylo aplikováno vnitrostátní právo ČR, nikoli právo Evropské unie. Krajský soud odkázal na čl. 51 odst. 1 věta první Listiny základních práv Evropské unie, který stanoví, že ustanovení této Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Krajský soud dále konstatoval, že Listina základních práv Evropské unie není formálně závazným pramenem práva Evropské unie, protože dosud nenabyla účinnosti. Krajský soud dále konstatoval, že žalovaná postupovala správně, protože v souladu s příslušným zákonem považovala státní občanství stěžovatele za skutečnost rozhodnou pro přiznání předmětného příspěvku v souladu s § 5 odst. 1 zákona č. 357/2005 Sb., přičemž toto ustanovení není diskriminační, neboť nezakládá nerovnost v rámci skupiny subjektů nacházejících se ve stejném nebo srovnatelném právním postavení. Krajský soud tedy konstatoval, že stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech rozhodnutím správního orgánu ani jeho postupem, proto neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji.

Ve své kasační stížnosti se žalobce dovolává kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a namítá nesprávné právní posouzení. Stěžovatel poukazuje na to, že je jako občan Spolkové republiky Německo občanem Evropské unie a Listina základních práv Evropské unie ve svém článku 21 zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti. Stěžovatel polemizuje s názorem krajského soudu o právní nezávaznosti Listiny základních práv Evropské unie s tím, že i když nejde o formálně závazný pramen práva, tak by se jím Česká republika měla řídit. Dále poukazuje na to, že princip zákazu diskriminace je obsažen i v Listině základních práv a svobod v čl. 1, který zaručuje rovnost všem lidem. Stěžovatel odkazuje na nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. I. ÚS 1916/07, dle něž je projevem právního formalismu ba až cynismu - zejména v kontextu snahy o odčinění křivd páchaných předchozím režimem - to, pokud je jednotlivec sice fakticky uznán za politického vězně, avšak vzápětí je mu toto postavení odňato, neboť nesplňuje podmínky legislativní zkratky „politický vězeň“ podle příslušného zákona. Dále stěžovatel upozornil i na nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 187/2000 ze dne 12. 3. 2001 ve věci J. M., podle něž „ustanovení rehabilitačních předpisů je právě s ohledem na jejich smysl a účel zapotřebí interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob“.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu konstatuje, že stěžovatel byl od svého narození německým státním občanem, poté se stal ve svých třiceti letech, tedy v roce 1958, státním občanem Československa a z toho titulu byl předvolán k odvodu a povolán k výkonu vojenské služby, což z důvodů svého náboženského přesvědčení nerespektoval. Proto byl stěžovatel odsouzen pro trestné činy nenastoupení služby v branné moci a vyhýbání se výkonu vojenské služby. V rámci soudních rehabilitací byl stěžovatel obžalob zproštěn. Žalovaná eviduje, že stěžovatel byl v době od 9. 9. 1946 do 28. 3. 1967 na území Československa zaměstnán a za dobu věznění (62 měsíců) vyplácí stěžovateli dávku podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci. Od roku 1967 stěžovatel žije v Německé spolkové republice a v současnosti má pouze německé státní občanství.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). V kasační

stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy námitku z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud pro tento důvod shledává kasační stížnost přípustnou. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se při posuzování stížnostních námitek nejprve zabýval tím, zda právní úprava zvláštního příspěvku k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb., která podmiňuje vznik nároku na tento příspěvek státním občanstvím České republiky, není v rozporu s unijním právem, a to zejména zákazem diskriminace na základě státního občanství.

Podle aktuálního znění Smlouvy o Evropské unii, účinného od 1. 12. 2009 (a to čl. 6 odst. 1): „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ...“. Nicméně i původní znění Smlouvy o Evropské unii v čl. 6 zakotvovalo, že „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům.“ Stejně jako ochrana základních práv a svobod v rámci Evropské unie, ani zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti není novým institutem unijního práva. Obdobné ustanovení jako v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie obsahovalo primární evropské právo již před účinností posledního znění Smlouvy o Evropské unii (tedy Lisabonské smlouvy účinné od 1. 12. 2009), neboť čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství stanovil i před účinností Lisabonské smlouvy zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti. Tento zákaz se však uplatňoval jen v rámci použití Smlouvy o Evropské unii, tedy v oblastech, v nichž byla dána pravomoc orgánů Evropské unie. Obdobné omezení použití práv vyplývajících z Listiny základních práv Evropské unie však obsahuje i stávající úprava primárního evropského práva. V čl. 51 Listiny základních práv Evropské unie jsou ustanovení Listiny základních práv Evropské unie „při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie.“

Nejvyšší správní soud musel zhodnotit, zda zvláštní příspěvek k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb. je součástí uplatňování práva Unie, tedy jaký je jeho právní charakter a k jakému účelu byl zaveden. Nejvyšší správní soud se domnívá, že se jedná o plnění ze strany státu z titulu odstranění některých křivd způsobených komunistickým režimem, čemuž napovídá i důvodová zpráva k příslušnému zákonu, dostupná na www.psp.cz, která uvádí, že se jedná o „ocenění účasti v odboji, resp. odškodnění za minulá přikorí a útrapy způsobené komunistickým režimem.“ Sám stěžovatel účel posuzovaného zvláštního příspěvku k důchodu spatřuje v odčinění škod páchaných komunistickým režimem. Z citované důvodové zprávy i z textu zákonné úpravy vyplývá, že účelem bylo vedle odškodnění křivdy i vyjádření určité satisfakce (tedy uznání či poděkování) vězněným obětem komunistického režimu a účastníkům odporu proti nacistickému a komunistickému režimu. Problematika odškodňování obětí či odpůrců nacistického a komunistického režimu a odstranění křivd způsobených komunistickým režimem nespadá

do uplatňování práva Unie, a proto na právní úpravu členského státu v této oblasti nelze bez dalšího vztáhnout zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti vyplývající z primárního evropského práva. Účelem zvláštního příspěvku k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb. je satisfakce obětí a účastníků odporu proti fašistickému a komunistickému režimu; nepodléhá tedy unijnímu právu, neuplatní se na něj právo Evropské unie a Listina základních práv Evropské unie a nespadal ani do rámce použití Smlouvy o založení Evropského společenství.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda je možno na posuzovaný zvláštní příspěvek k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb. pohlížet jako na dávku sociálního zabezpečení, což by evokoval jeho název. Pokud by totiž posuzovaný zvláštní příspěvek k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb. byl dávkou sociálního zabezpečení, pak by výplata tohoto zvláštního příspěvku podléhala koordinaci podle právní úpravy Evropské unie, tedy podle v rozhodné době účinného nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství a nařízení Rady (EHS) č. 574/72, stanovujícího postup při provádění nařízení č. 1408/71. Obě nařízení byla v rozhodné době přímo aplikovatelná. Zásada rovného zacházení byla i před přijetím Listiny práv Evropské unie stěžejním principem, na němž byla budována koordinace národních systémů sociálního zabezpečení. Je však nutno zodpovědět otázku, zda má zvláštní příspěvek k důchodu charakter dávky sociálního zabezpečení spadající do věcného rozsahu nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 (dále jen „Nařízení“). Tak tomu však v posuzovaném případě není. Nařízení se totiž vztahuje na všechny právní předpisy týkající se následujících odvětví sociálního zabezpečení, zmíněných v článku 4 odst. 1 Nařízení: a) dávky v nemoci a mateřství b) dávky v invaliditě, včetně těch, jež jsou určeny k udržení nebo zlepšení výdělečné činnosti c) dávky ve stáří d) dávky pozůstalých e) dávky při pracovních úrazech a nemocích z povolání f) pohřebné g) dávky v nezaměstnanosti h) rodinné dávky. Dále se jedná o preventivní zdravotní opatření, pomoc při odborném vzdělávání – druh podpor v nezaměstnanosti a nepříspěvkové dávky smíšeného typu pramenící z integrace sociálního zabezpečení a péče. Rozhodujícím kritériem pro zahrnutí dávky do působnosti Nařízení je, že musí být spojena s jednou z dávek vyjmenovaných v čl. 4 odst. 1. Je zcela zřejmé, že posuzovaný zvláštní příspěvek k důchodu leží mimo věcný rozsah Nařízení, neboť účelem rehabilitačních a na ně navazujících předpisů je zmírnění křivd spáchaných předchozím režimem a výslovně konstatovaným účelem posuzovaného zákona pak také ocenění účasti v odboji; tato dávka nepatří mezi dávky sociálního zabezpečení České republiky. Ve výsledku tak není možné se k této části dovolávat článku 3 Nařízení, zakotvujícího rovnost zacházení bez ohledu na státní příslušnost (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 3 Ads 75/2009 - 30, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 6 Ads 73/2006 - 82, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, č. j. 6 Ads 155/2009 - 41, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

S odkazem na výše uvedené lze tedy konstatovat, že posuzovaný zvláštní příspěvek k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb. má charakter odškodňovací, rehabilitační či satisfakční dávky, není dávkou sociálního zabezpečení a nespadá ani do žádné jiné oblasti, upravované evropským právem, neuplatní se na něj právo Evropské unie a ani nepatří do rámce použití Smlouvy o založení Evropského společenství. Z tohoto důvodu tedy při jeho

posuzování není možno zohlednit zákaz diskriminace dle státní příslušnosti či státního občanství, který vyplývá z čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie a z dřívějšího čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Právní názor žalované a Krajského soudu v Plzni nikterak v obecné rovině nezpochybňují ani stěžovatelem citované nálezy Ústavního soudu ČR, které prikazuje rehabilitační předpisy s ohledem na jejich smysl a účel interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob. Stěžovatelem citovaná rozhodnutí Ústavního soudu ČR nesměřují k posuzovanému problému, tedy ke skutečnosti, zda je ústavně konformní rozlišování mezi občany České republiky a cizinci v oblasti restituční, tedy v oblasti odstraňování některých křivd komunistického režimu a odměnění účastníků odboje. Ústavní soud se totiž rovněž opakovaně zabýval otázkou, kterou ve své kasační stížnosti nastoluje i stěžovatel, tedy zda není nedovolenou a protiústavní diskriminací, pokud jsou některá plnění z restitučních a rehabilitačních předpisů zákonem adresována pouze státním občanům České republiky.

„Ústavní soud již mnohokrát vyslovil - a to v souvislosti s restitučními předpisy - že je základním oprávněním státu, aby stanovil hranice, v nichž chce odčinit, resp. zmírnit některé křivdy spáchané dřívějším režimem.“ (srov. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1335/08, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní soud ČR rovněž opakovaně konstatoval, že československý stát, který se po listopadu 1989 rozhodl odčinit majetkové a jiné křivdy, k nimž došlo v předcházejícím období v důsledku nedemokratických postupů předchozího režimu, se rozhodl vyjít z principu alespoň částečného zmírnění vzniklých křivd, vědom si toho, že provést úplnou rehabilitaci nebo úplné odškodnění těch, kteří byli v minulosti poškozeni, není možné (srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000, publikovaný pod č. 279/2001 Sb.). Rozhodnutí státu o tom, zda přistoupí k odčinění majetkových a jiných křivd, a v jakém rozsahu tak učiní, je zcela v kompetenci samotného státu. Požadavek státního občanství jako podmínka účasti na majetkových restitucích (např. podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích) byl shledán Ústavním soudem ČR jako souladný s českým ústavním pořádkem, zejména s čl. 11 odst. 2 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod, a s mezinárodními smlouvami zakotvujícími lidská práva, zejména čl. 2 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, a to nálezem ze dne 4. 6. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/1996, publikovaným pod č. 185/1997 Sb. Právní úpravu českého restitučního zákonodárství, zvýhodňujícího v přístupu k restitucím občany ČR, uznal i Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutích o stížnostech manželů P. a G. - ve věci G. a Gá. proti České republice, stížnost č. 39794/98, rozhodnutí ze dne 10. 7. 2002, a ve věci P. a Pá. proti České republice, stížnost č. 38645/97, rozhodnutí ze dne 10. 7. 2002, uveřejněné v časopise Soudní judikatura - Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 4/2002. Nejvyšší správní soud si je vědom odlišného názoru na tuto otázku ze strany Výboru pro lidská práva, avšak je při svém rozhodování vázán zejména českými právními předpisy a judikaturou Ústavního soudu ČR a Evropského soudu pro lidská práva, umožňujícími různý přístup k restitucím a odškodněním křivd komunistického režimu v návaznosti na státní občanství.

Nejvyšší správní soud i Ústavní soud ČR odsouhlasily podmínku státního občanství i v případě účasti na odškodnění podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob

odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 4 Ads 76/2007 - 68, publ. pod č. 1809/2009 Sb. NSS, ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 Ads 65/2004 - 63, ze dne 20. 4. 2005, č. j. 3 Ads 66/2004 - 46, publ. pod č. 614/2005 Sb. NSS, a ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 Ads 67/2004 - 46, dostupné na www.nssoud.cz, a usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 435/2005, ze dne 9. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 433/2005, a ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. II. ÚS 434/05, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

Ústavní soud ČR i obecné české soudy tedy vycházejí ze zásady, že v případě odškodnění obětí komunistického režimu či restitucí je podmínka státního občanství přípustná. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v původním zákoně o soudní rehabilitaci základní odškodnění nespravedlivě odsouzených, přijaté v časové návaznosti na změnu politického režimu, vázáno na státní občanství nebylo. Právě s ohledem na skutečnost, že další dávky navazující na původní trestní rehabilitace a přiznávané více než deset let poté (posuzovaný zvláštní příspěvek k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb., příspěvek k důchodu podle vládního nařízení č. 622/2004 Sb., poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945) mají charakter spíše satisfakční než sociální a stát jimi vyjadřuje úctu a poděkování svým občanům, kteří se účastnili národního boje za osvobození. Proto Nejvyšší správní soud nespatřuje žádný rozpor v tom, že právní úprava, která v těsné návaznosti na soudní rehabilitace poskytla určitou dávku všem obětem bez ohledu na státní občanství, avšak v dalších právních úpravách, zdůrazňujících poctu a satisfakci občanům, kteří se účastnili odboje proti fašismu či komunismu, restituční dávky podmínila státním občanstvím.

Nejvyšší správní soud při posuzování argumentace stěžovatele vycházel ze své dosavadní judikatury i z konstantní judikatury Ústavního soudu ČR. Pokud by se v tomto případě rozhodl vyhovět stěžovateli, jednalo by se o vybočení z dosavadního chápání restitučních předpisů a vedlo by to k nespravedlivému zvýhodnění stěžovatele oproti ostatním osobám, v jejichž případě české i mezinárodní soudy diskreci státu při určení okruhu oprávněných osob či odškodňovaných skutečností aprobovaly, a z rehabilitací, restitucí či odškodnění vyloučeným osobám, nemajícím české státní občanství, v jejich žalobách a stížnostech nevyhověly. Nejvyšší správní soud si je vědom zásadního dilematu, které řešily orgány veřejné moci v postkomunistických státech i mezinárodní orgány ohledně rozsahu restitucí. Tato tíživá otázka spočívá v tom, zda „je z hlediska obecné ochrany lidských práv přijatelné odmítnout nápravu některých křivd způsobených některým obětem komunistického režimu jen proto, že demokratický stát není (ekonomicky) schopen a (politicky) ochoten napravit veškeré křivdy všech obětí?“ Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s odpovědí, kterou na tuto otázku přinesl německý Spolkový ústavní soud v jiném historickém kontextu: Základním zákonem nelze v žádném případě obhájit rigorózní přístup, vyjádřený větou: „Das schlechte darf dem Besseren nicht weichen, weil das Beste (oder von diesem Standpunkt aus: das allein Gute) nicht erreichbar ist.“ Tedy v české transpozici: Špatné řešení nemůžeme upřednostnit lepšímu jen proto, že to nejlepší či to nejvyšší dobro není dosažitelné. (k tomu více Malenovský, J.: „*Právo na*

restituci“ ve státech střední a východní Evropy ve světle judikatury Evropské komise a Evropského soudu pro lidská práva, Právník č. 6/2003, str. 537 a násl., Fassbender, B.: Gleichheitssatz und Restitutionsgesetzgebung, EuGRZ, 2002, Heft 5 - 8 s. 106). Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že pokusy o satisfakci obětem komunistického režimu a účastníkům odboje proti fašismu či komunismu nemůže zpochybnit či odmítnout jako nezákonné jen proto, že tuto satisfakci nedostávají všechny oběti, ale pouze čeští občané jako vyznamenání za účast na boji za osvobození své vlasti.

Nejvyšší správní soud tedy závěrem konstatuje, že napadený rozsudek krajského soudu je zákonný a žádná z námitek stěžovatele není důvodná. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Nejvyšší správní soud dále rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. o nákladech řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Právo na náhradu nákladů však nenáleží ani žalované, ačkoliv měla ve věci plný úspěch, neboť přiznání nákladů řízení správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění je podle § 60 odst. 2 s. ř. s. vyloučeno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. června 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu