



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **K. 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, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 10. 2011, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2012, č. j. 34 Ad 6/2012 - 14,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2012, č. j. 34 Ad 6/2012 - 14, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce byl dne 6. 9. 1957 vyloučen z politických důvodů ze studia na První vyšší průmyslové škole strojnické v Brně. Dne 1. 4. 1991 došlo na základě ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích (dále jen „ZMR“), ke zrušení tohoto rozhodnutí *ex lege*.

[2] Žalobce požádal dne 17. 5. 2011 o zápočet doby nedokončeného studia na uvedené střední škole a přepočet výše starobního důchodu, což však Česká správa sociálního zabezpečení (dále „ČSSZ“) rozhodnutím ze dne 12. 7. 2011 č.j. X zamítla. Námitky stěžovatele ze dne 21. 7. 2011 žalovaná zamítla v záhlaví označeným rozhodnutím.

[3] Krajský soud v Brně poté svým rozsudkem, jenž je nyní předmětem přezkumu, vyhověl žalobě žalobce tvrdící, že v jeho případě mělo dojít pro účely důchodového

zabezpečení k zápočtu doby studia na střední škole stejně, jak k tomu dochází podle § 24 odst. 5 ZMR ve prospěch těch, kteří byli vyloučeni ze studia na vysoké škole.

[4] V odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud poukázal na řadu nálezů Ústavního soudu, jakož i na rozsudek Nejvyššího správního soudu týkající se výkladu restitučních předpisů a své rozhodnutí založil na takovém výkladu zákona o mimosoudních rehabilitacích, který podle jeho mínění bude respektovat jeho smysl a účel tak, aby nepostupoval při jeho aplikaci příliš restriktivně a formalisticky, ale naopak citlivě a s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Dospěl tedy k závěru, že ustanovení § 18 odst. 3 a § 24 odst. 5 ZMR postrádají vzájemnou provázanost a logiku, a proto „poskytl ochranu právům žákovi střední školy, který byl v roce 1957 postižen, a napravil křivdu, která mu byla způsobena vyloučením ze studia na střední škole (...), a odstranil takto vzniklou nerovnost v případě žáků a studentů středních a vyšších škol a vysokoškolských studentů, která působí ve vztahu ke studentům vyšších a středních škol diskriminačně.“ Zavázal proto žalovanou, aby v případě žalobce postupovala podle § 24 odst. 5 ZMR a započítala dobu studia na střední škole, z níž byl vyloučen, obdobně, jako to činí u vysokoškolského studia, které nebylo možno absolvovat ze stejného důvodu, tj. vyloučení z důvodu politické perzekuce.

[5] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Ztotožnila se s výkladem účelu zákona o mimosoudních rehabilitacích vyjádřeném v jeho § 1, k němuž se vztahovala toliko v obecné rovině judikatura Ústavního a Nejvyššího správního soudu, citovaná krajským soudem. Namítala však, že deklarovaný citlivý a ne příliš formalistický přístup k posuzování odškodňování podle zákona o mimosoudních rehabilitacích nemůže vést k překračování rámce vymezeného jeho ustanoveními, tj. k modifikaci jejich obsahu. Jeho uplatnění při posuzování, zda na konkrétního vysokoškolského studenta dopadá ustanovení § 24 odst. 5 ZMR, spatřuje např. ve zvážení, zda má být odškodnění poskytnuto pouze šlo-li o denní studium nebo i o jeho jinou formu (např. studium při zaměstnání). Připomněla, že zákon o mimosoudních rehabilitacích, stejně jako řada dalších právních norem rehabilitačního charakteru, si neklade za cíl nápravu veškerých, ale pouze některých křivd (§ 1 ZMR), a tomu odpovídá i odlišné pojetí rozsahu nároků studentů různých typů škol vymezených v § 18 odst. 3 a § 24 odst. 5 uvedeného zákona. V rozšíření okruhu osob, na něž se vztahuje § 24 odst. 5 ZMR, krajským soudem spatřuje rozpor s dikcí zákona i se záměrem zákonodárce. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že důslednou aplikací § 24 odst. 5 ZMR by v daném případě byla tak zásadním způsobem porušena základní práva žalobce, měl vyhovět návrhu žalobce a věc předložit Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Navrhla zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení, případně aby Nejvyšší správní soud poté nově rozhodl sám.

[6] V replice žalobce sdělil, že pod pojmem „citlivý přístup“ chápe on naopak ztotožnění okruhu rehabilitovaných osob s osobami odškodněnými. Připojil odkazy na nálezy Ústavního soudu: sp. zn. II. ÚS 187/2000 ze dne 12. 3. 2001; sp. zn. I. ÚS 605/03 ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 290/05 ze dne 1. 12. 2005 a sp. zn. I. ÚS 2366/07 ze dne 26. 10. 2007, kde byly vysloveny závěry, s nimiž podle jeho názoru napadený rozsudek plně

kořesponduje. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007 č. j. 4 Ads 10/2006-76 dovozoval, že byli ve věci rehabilitace shledán rozpor mezi zákonem a nařízením vlády, je tím spíše možné rozhodnout ve prospěch občana, jde-li o zjevnou neprovázanost jednotlivých ustanovení téhož zákona. Dále odkázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012 ve věci sp. zn. 61 To 285/2012, kde je kladen kromě gramatického výkladu důraz na zdravý rozum při tvoření a výkladu zákona, zde ve věci rehabilitace podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb. Této tezi pak dle žalobce neodpovídá, je-li vysokoškolákům nárok přiznán a středoškolákům, kteří byli ještě výrazněji postiženi, upírán. Stěžovatelka navíc nijak nedoložila, že by zákonodárce projevil záměr diskriminovat nezákonně vyloučené středoškoláky, pro něž mělo vyloučení mnohem závažnější důsledky, neboť se na rozdíl od vyloučených vysokoškoláků s ukončeným středoškolským vzděláním mohli uplatnit pouze ve zcela nekvalifikovaných zaměstnáních. Předložení věci Ústavnímu soudu považoval za jednu z možných cest, nicméně řešení zvolené krajským soudem považoval za přijatelnější, než kdyby musel dlouhé měsíce čekat na rozhodnutí Ústavního soudu. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti a přiznání práva na náhradu nákladů řízení o ní.

[7] Kasační stížnosti stěžovatelky byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2013 č. j. 6 Ads 150/2012-13 přiznán odkladný účinek.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[10] Ustanovení § 24 odst. 5 ZMR, o jehož výklad v této věci jde, zní: *Za účelem zmírnění křivd způsobených vyloučením ze studia studentů vysokých škol se doba jejich vysokoškolského studia hodnotí pro účely důchodového zabezpečení tak, že se rok studia včetně let předepsaných pro ukončení tohoto studia, které nebylo možno z důvodů vyloučení absolvovat, započítává jako dva roky zaměstnání.*

[11] Podstatou kasační stížnosti stěžovatelky je, že krajský soud pochybil, když toto ustanovení výkladem svázal s jiným ustanovením téhož zákona, a to s § 18 odst. 3, jež zní: *Zrušují se rozhodnutí, jimiž byli žáci a studenti vyloučeni ze studia na školách poskytujících střední nebo vyšší vzdělání a na vysokých školách, pokud se tak stalo v důsledku politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody. Studijní rehabilitace se řídí pokynem příslušného resortního ministra.*

[12] V dané věci je nesporné, že žalobce byl účasten rehabilitace podle § 18 odst. 3 ZMR, jelikož byl z důvodu politické perzekuce vyloučen ze studia na střední škole. Rozhodnutí o vyloučení zaniklo ze zákona. Spor se vede výhradně o to, zda má být výše citované ustanovení § 24 odst. 5 ZMR vztahující se pouze na studenty vysokých škol, vyloženo tak, že se použije dispozice této normy (započtení doby studia pro účely důchodového zabezpečení uvedeným, zvýhodněným postupem) i pro žalobce, jenž byl vyloučen ze školy střední.

[13] Nejvyšší správní soud si je vědom rozsáhlé judikatury Ústavního soudu k otázkám správného, ústavně konformního výkladu zákona o mimosoudních rehabilitacích tak, aby byl zachován jeho účel, vyjádřený v jeho § 1, tj. zmírnění následků některých majetkových a jiných křivd, vzniklých některými akty státní moci v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, pro něž se vžilo označení doba nesvobody. Provedl proto výklad rozhodných ustanovení ve světle mnohokrát zopakovaných závěrů Ústavního soudu na toto téma a dospěl k názoru, že v projednávaném případě nelze vztáhnout účinky ustanovení § 24 odst. 5 ZMR i na osoby v postavení žalobce (vyloučené studenty středních škol).

[14] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že použití analogie, tak, jak to provedl krajský soud, překročilo hranici přípustného výkladu a aplikace práva. Má totiž za to, že tímto postupem došlo k chybnému rozšíření osobního rozsahu normy nad rámec úmyslu zákonodárce.

[15] V úvodních ustanoveních zákona o mimosoudních rehabilitacích, jakož i v důvodové zprávě k němu, se deklaruje snaha zmírnit následky alespoň některých křivd, k nimž v minulosti došlo, při vědomí toho, že v plné míře to učinit objektivně není možné. Zákonodárce musel předpokládat a také předpokládal, že nebudou odškodněny všechny postižené osoby, a i u těch, na něž se zákon vztahuje, neposkytuje úplnou nápravu, nýbrž jen zmírnění některých z utrpených křivd. Slovy jednotlivých ustanovení tohoto zákona vytyčil hranici, na jejíž jednu stranu seřadil nároky, jež se zavázal uhradit, avšak i na druhé straně, tedy za hranicí, ponechal, a to zcela vědomě, celou řadu osudů poznamenaných nezákonnými zásahy komunistického režimu s následky různé míry závažnosti. Této druhé skupině kompenzoval utrpená příkoří buď pouze tím, že zrušil nezákonné akty (např. rozhodnutí o vyloučení ze střední nebo vyšší školy), nebo také vůbec (např. nepřijetí na střední nebo vysokou školu z důvodu politické perzekuce nebo tzv. kádrových důvodů).

[16] Česká republika jako demokratický právní stát je založena na principu dělby moci, kde moc zákonodárná stanoví pravidla a soudy jako nositelé moci soudní jsou povolány v první řadě k aplikaci právních norem v konkrétních případech. Krajský soud svým rozsudkem významně změnil pravidlo o odškodnění a fakticky tak rozšířil dopad ustanovení § 24 odst. 5 ZMR na jiné, než v něm uvedené osoby. Nejvyšší správní soud se s jeho právním názorem neztotožňuje, a to z následujících důvodů.

[17] Použití analogie v tomto případě by mohlo odůvodnit toliko hledání (a nalézání) materiální spravedlnosti – avšak pouze za předpokladu, že by soud dopěl k závěru, že záměrem zákonodárce bylo odškodnit kromě studentů vysokých škol i ty středoškolské. To však nelze z ničeho dovodit. Zákonodárce vymezil skupiny rehabilitovaných osob a i

s ohledem na ekonomickou situaci státu jako poskytovatele materiálního zadostiučinění stanovil škálu druhů a výše odškodného (např. jednorázové částky dle zákona č. 261/2001 Sb., příspěvek k důchodu, peněžní náhrady za dobu strávenou v táboře nucených prací či v internaci atd.). V důvodové zprávě k zákonu se dočteme, že: *„návrh zákona vychází z principu provést alespoň částečné zmírnění vzniklých křivd formou peněžních náhrad, a to v takovém rozsahu, aby se neprohlubovala vnitřní zadluženost státu“*. Znění zákona tudíž zjevně představuje balancování na hranici možného a potřebného.

[18] Nejvyšší správní soud na tomto místě poukazuje na své závěry pojaté do odůvodnění rozsudku ze dne 7. 11. 2012 č.j. 6 Ads 76/2012-73, který se týkal poněkud jiného právního problému, ale obsahuje na několika místech úvahy, jež jsou aplikovatelné i zde, neboť se rovněž věnoval problematice rehabilitací. Zástupce žalobce je s nimi navíc velmi dobře obeznámen, neboť v onom řízení vystupoval jako žalobce. V odstavci [34] se uvádí: *„Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře připustil, že existuje zásadní dilema, které řešily orgány veřejné moci v postkomunistických státech i mezinárodní organizace 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“ (srov. např. rozsudek č. j. 6 Ads 155/2009 - 42 ze dne 16. 6. 2010, publ. pod č. 2157/2010 Sb. NSS). „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 ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1335/08). 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. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000, publikovaný pod č. 279/2001 Sb.)“*.

[19] Nejvyšší správní soud má s ohledem na výslovné znění zákona, jakož i důvodové zprávy k němu za to, že není opomenutím zákonodárce, že skupina osob vyloučených ze studia na střední škole není uvedena v ustanovení o odškodnění vyloučených vysokoškoláků (§ 24 odst. 5 ZMR). Podle jeho mínění nejde ani o projev nepochybnosti jednotlivých ustanovení zákona o mimosoudních rehabilitacích.

[20] Závěr o tom, že se na žalobce § 24 odst. 5 ZMR nevztahuje, nelze dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu považovat za formalistní „subsumpční“ aplikaci této právní normy, což Ústavní soud někdy obecným soudům (právem) vytýká, ale za projev respektu k vůli zákonodárce stanovit meze odškodňování a za tím účelem rozlišovat mezi jednotlivými skupinami rehabilitovaných osob. Nejvyšší správní soud zaujal toto stanovisko, aniž měl v úmyslu vyvracet žalobcovy argumenty o tom, že vyloučení ze střední školy je třeba považovat za větší újmu, než jakou museli snášet vyloučení studenti vysoké školy, neboť těm, co nedokončili střední školu, nezbylo, než se uplatnit v nekvalifikovaných profesích.

[21] Nejvyšší správní soud si je vědom své role podat takový výklad zákona, který poskytuje věrný obraz toho, co má právní norma dle záměru jejího tvůrce upravovat, a který současně přiblíží naplnění materiální spravedlnosti jednotlivému lidskému osudu. Obzvláště při aplikaci právních předpisů odškodňovacího charakteru jde o velmi delikátní vážení všech okolností tak, aby stará křivda nebyla překryta křivdou novou, jež by byla vnímána o to bolestněji, že pochází z výkonu moci státem, který chce být nazýván právní a demokratický.

[22] Nejvyšší správní soud s politováním uznává, že žalobci bylo v minulosti zásahem veřejné moci ublíženo. Znovu však připomíná, že ani „citlivý přístup“ ani „důraz na zdravý rozum“ jakožto kritéria, k nimž se tento soud trvale hlásí, považuje je zejména v této oblasti právních vztahů za nepominutelná, nejsou v daném případě s to přivodit příznivější rozhodnutí pro žalobce v této věci. Důvodem je pouze a jedině konstrukce samotného zákona o odškodnění, pomíjející (pokud jde o materiální kompenzaci) mezi jinými i křivdu, jež poznamenala život žalobce. Zákon o mimosoudních rehabilitacích se snaží o kompenzaci nepříznivých následků vyvolaných zásahy minulého režimu, konkrétně rozhodnutími o vyloučení ze školy, do života poškozených, a to v různé míře. Škála postižení je tak široká a rozmanitá, že nelze uvažovat o tom, že by se kompenzace mohla, byť jen vzdáleně, přiblížit skutečným ztrátám, které žadatel utrpěl. Příkladně je možno uvést zmařené absolvování střední školy, vyloučení ucházení se o vzdělání na vysoké škole, s tím související ztížené profesní uplatnění, výdělkové poměry, na ně navázané zajištění ve stáří, ale i důsledky v osobním životě, které se vymykají jakémukoli „trídění“ a hodnocení či „ocenění“. Materiální odškodnění zakotvená v rehabilitačních předpisech představují pouhý pokus o odčinění některých křivd a pojmově tedy nemohou kompenzovat a někdy ani zmírnit příkoří, kterým byly osoby komunistickým režimem perzekuované vystaveny.

[23] Lze se domnívat, že lidé ve stejném postavení jako žalobce tvoří početnou skupinu a Nejvyšší správní soud ani v nejmenším nezpochybňuje, že jim byla minulým režimem způsobena křivda, jež se promítla do jejich dalšího života a velmi podstatně ho ovlivnila. Její odčinění však zákonodárce, evidentně svázán politicko-ekonomickými možnostmi, ponechal víceméně v rovině deklarace. Vyslovil, že šlo o křivdu, a zrušil rozhodnutí o vyloučení, což sice vytvořilo teoretickou možnost střední školu po letech dokončit, avšak k založení nároku materiální povahy to nevedlo.

[24] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že znění § 24 odst. 5 ZMR umožňující započtení doby vysokoškolského studia pro účely důchodového zabezpečení zakládá nespravedlivou a nežádoucí nerovnost mezi studenty vysokých škol a studenty středních a vyšších škol a působí vůči středoškolákům diskriminačně. Má za to, že v tomto případě nedošlo k porušení práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace.

[25] Vyšel přitom z úvahy uvedené i v již citovaném rozsudku ze dne 7. 11. 2012 č. j. 6 Ads 76/2012-74, že: „o nedovolené nerovné zacházení jde pouze tehdy, kdy se poruší pravidlo *stejněmu stejně, odlišnému odlišně*. To znamená, že není možné konstatovat nerovné zacházení v případech, kdy se různě zachází s osobami, které nejsou ve stejné situaci. I v případě, kdy by se dospělo k závěru, že se zachází různě s osobami, které jsou ve stejné situaci, nejedná se o zakázané nerovné zacházení tehdy, pokud má toto různé

zacházení přijatelný a vysvětlitelný důvod, tedy legitimní účel. „*Srovnatelnost jako klíčový prvek zásady rovnosti v sobě velmi často obsahuje hodnotové úvahy, které ovšem nebudou navenek vyjádřeny*“ (M. Bobek, P. Boučková, Z. Kühn: Rovnost a diskriminace, C. H. Beck Praha, 2007, str. 61)“. V daném případě však zjevně žalovaná postupovala podle výše uvedené zásady a žádosti žalobce nevyhověla právě proto, že ustanovení, jehož aplikace se dovolával, se vztahuje na typově odlišné subjekty. Rozdělení studentů na středoškolské a vysokoškolské přitom pro účely zápočtu dob jako kompenzace za utrpěná příkoří provedl výslovně zákonodárce. Soudy nemohou do projevu moci zákonodárné zasahovat ani jej nahradit svou vlastní formulací, a to ani kdyby ji považovaly z hlediska obecné spravedlnosti za vhodnější.

[26] Podle článku 95 odst. 2 Ústavy České republiky, *dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu*. Toto ustanovení normy nejvyšší správní síly nedává soudu na výběr. Ocitne-li se ve zde předvídané situaci, je povinen věc Ústavnímu soudu předložit. Nejvyšší správní soud u ustanovení § 24 odst. 5 ZMR rozpor s ústavním pořádkem neshledal, a proto věc Ústavnímu soudu nepředkládá.

[27] Jelikož je krajský soud právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), vydá nové rozhodnutí v souladu s ním. To znamená, že se přidrží doslovného výkladu znění ustanovení § 24 odst. 5 ZMR v podobě, v jaké je zákonodárce učinil součástí zákona o mimosoudních rehabilitacích.

[28] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

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

V Brně dne 29. ledna 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu