



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **O. E.**, zast. JUDr. Michalem Špírkem, advokátem, se sídlem Vysoká 92, Rakovník, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 1, Praha 6 – Dejvice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2014, č. j. 5 Ad 2/2010 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 11. 2009, č. j. 2062/2009-1140 (dále též „napadené rozhodnutí“), ministr obrany zamítl žádost žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 2. 10. 2009, č. j. 139/1/2/10/2009-7542, kterým žalobci nebyl přiznán nárok na jednorázovou peněžní náhradu ve výši 100.000,- Kč, podle nařízení vlády č. 122/2009 Sb., o odškodnění studentů vysokých škol, kterým bylo v období komunistického režimu z politických důvodů znemožněno dokončit studium na vysoké škole (dále jen „nařízení o odškodnění studentů vysokých škol“). Žalovaný zjistil, že žalobce byl dnem 21. 1. 1949 vyloučen ze studia na Letecké vojenské akademii v Hradec

Králové (dále též „Letecká vojenská akademie“), která však nebyla vysokou školou, ale tzv. vyšší vojenskou školou, která sloužila pro přípravu děsloužících poddůstojníků a organizování zdokonalovacích kurzů pro důstojníky z povolání. Charakter Letecké vojenské akademie dokládají archivní materiály poskytnuté Vojenským ústředním archivem Praha, zejména fotokopie Věcného věstníku Ministerstva národní obrany vydaného dne 15. 9. 1945 č. 26, v němž je uveřejněné rozhodnutí č. 250 o zřízení Letecké vojenské akademie. Žalobce jako doklad své rehabilitace studenta Letecké vojenské akademie předložil osvědčení vydané podle zákona o mimosoudních rehabilitacích E. č. 6027 ze dne 29. 5. 1992, Federálním ministerstvem obrany, Dekret č. j. 7/1991 ze dne 1. 3. 1991, vydaný Ministerstvem obrany ČSFR, kterým se žalobci potvrzuje absolvování Letecké vojenské akademie a kterým se jmenuje do hodnosti poručíka, a Dekret č. j. 11/1991 ze dne 1. 3. 1991, vydaný velitelstvím letectva a PVOS, kterým se dokládá jeho mimořádné povýšení do hodnosti plukovníka rozkazem ministra obrany ve věcech personálních č. 040 ze dne 5. 3. 1991. Žalovaný si dále vyžádal stanovisko Vojenského ústředního archivu Praha, z něhož vyplývá, že Letecká vojenská akademie, zřízená dnem 15. 9. 1945 výše citovaným rozhodnutím zveřejněným ve Věcném věstníku Ministerstva národní obrany, neměla charakter vysoké školy, ale že se jednalo o tzv. vyšší vojenskou školu obdobně jako Vojenská akademie v Hranicích. V období od roku 1945 až do roku 1951 poskytovaly vysokoškolské vzdělání pouze Vysoká škola vojenská v Praze a Vojenská inženýrská akademie. Žalovaný proto dospěl k závěru, že žalobci nevznikl nárok na jednorázovou peněžní náhradu ve výši 100.000,- Kč, podle ustanovení § 1 nařízení o odškodnění studentů vysokých škol, protože Letecká vojenská akademie, ze které byl žalobce 21. 1. 1949 vyloučen, neměla charakter vysoké vojenské školy. K námitkám žalobce uvedeným v rozkladu žalovaný uvedl, že tehdejší Ministerstvo národní obrany bylo oprávněno zřizovat soustavu vojenských škol, které připravovaly vojenské odborníky pro jednotlivé druhy vojska, přičemž zřizovatel byl oprávněn stanovit podmínky pro přijetí ke studiu, obsah přípravy a podmínky pro další výkon služby v tehdejších ozbrojených silách. S ohledem na ovládání vojenské bojové techniky proto byla stanovena náročnější kritéria než v případě studia na civilních školách, a to i s vědomím toho, že žáci během studia vykonávali vojenských výcvik a někteří též povinnou vojenskou činnou službu. Přestože nelze obsah výuky srovnávat s výukou a náročností studia na civilních školách, samo o sobě to však ještě nečiní z této školy školu vysokou. Závěr o tom, že Letecká vojenská akademie nebyla vysokou školou, je rovněž podpořen vládním nařízením č. 96/1946 Sb., které Letecké vojenské akademii přiznává charakter vojenského učiliště, nikoliv však školy vysoké. Žalovaný sice zjistil, že žalobce byl osobou politicky perzekuovanou tehdejším režimem, ale že byl v souvislosti s touto skutečností v minulosti již rehabilitován, přičemž doba studia na Letecké vojenské akademii mu byla pro účely důchodového zabezpečení započítána jako výkon funkce I. kategorie, bylo mu rovněž přiznáno absolvování Letecké vojenské akademie a následně byl mimořádně povýšen do hodnosti plukovníka. Žalovaný byl tak přesvědčen, že zákonné možnosti pro rehabilitaci žalobce byly vyčerpány.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 15. 12. 2009, v níž tvrdil, že žalovaný nebral v úvahu politickou situaci v inkriminované době. Poukázal na to, že Letecká vojenská akademie měla mít původně sídlo v Anglii s tříletým studiem, tedy stejně jako anglické vysoké školy. S ohledem na podmínky přijetí, mezi něž patřilo ukončení střední školy složením maturity, se žalobce na akademii přihlásil

pokračování

s předpokladem, že bude studovat na vysoké škole. V poválečné době komunisté cítili značné antipatie vůči západním vojákům, což se projevilo po únorovém puči v roce 1948, kdy byla Letecká vojenská akademie jako jedna z prvních postižena personálními změnami. Již od dubna 1948 začali být vyhazováni bývalí příslušníci RAF (9 učitelů létání a 16 velitelů) a začaly též čistky v řadách akademiků. Žalobce trval na tom, že z potřeby omezení vlivu Letecké vojenské akademie a z důvodu jejího západního zaměření, byla tato škola záměrně vyřazena ze soustavy vysokých škol. Poukazoval rovněž na to, že k 1. 10. 1950 bylo vysoké vojenské učení reorganizováno na Vysoké vojenské učiliště a vznikla i Vysoká letecká akademie. Letecká vojenská akademie nebyla na základě politické perzekuce na 2 roky vysokou školou. Žalobce vyslovil přesvědčení, že žalovaný pouze z formálního důvodu spočívajícího v neexistenci statusu Letecké vojenské akademie jako vysoké školy zamítl jeho nárok na odškodnění. Na základě rehabilitace z roku 1991 je však zřejmé, že tato perzekuce je neplatná, zvláště když tehdejšími frekventantům byly dodatečně přiznány akademické tituly, tudíž musí být zpětně uznáno, že tato akademie byla vysokou školou. Žalobce nadto poukazoval na náročnost studia, neboť civilní školy neměly stanoveny tak přísné požadavky na své studenty jako Letecká vojenská akademie. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 15. 3. 2010, v němž nejprve uvedl, že žaloba nesplňuje formální náležitosti kladené na ni zákonem, neboť nesprávně jako žalovaného označuje Ministerstvo obrany – personální sekci, neobsahuje označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení a protože žalobce neuvádí řádné žalobní body. K věci samé žalovaný uvedl, že základní podmínkou pro přiznání jednorázové peněžní náhrady podle nařízení vlády o odškodnění studentů vysokých škol je to, aby žadatel byl v období od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1956 vyloučen z řádného studia na vysoké škole a rozhodnutí o jeho vyloučení bylo zrušeno zákonem o mimosoudních rehabilitacích. Bývalé Ministerstvo národní obrany bylo podle žalovaného oprávněno zřizovat za účelem výchovy a výcviku vojáků v činné službě a vojáků v záloze soustavu vojenských škol, přičemž coby zřizovatel stanovovalo podmínky pro přijetí ke studiu a samotný charakter škol. Rozhodnutím Ministerstva národní obrany č. 250 ze dne 15. 9. 1945 byla zřízena Letecká vojenská akademie v Hradci Králové, jejímž úkolem bylo vychovávat a cvičit frekventanty akademie na důstojníky letectva. Po úspěšném absolvování tříletého výcviku byli absolventi zařazováni k bojovým útvarům do důstojnických hodností bez jakéhokoli akademického titulu. Srovnání letecké vojenské akademie s právnickou fakultou je irelevantní, neboť se jedná o zcela odlišné vědní obory. Při posuzování, zda daná škola byla (či nikoliv) vysokou školou, je rozhodující její akreditace, přičemž Letecká vojenská akademie nebyla akreditována jako vysoká škola. Tomuto závěru odpovídá i nařízení vlády č. 111/1934 Sb., podle kterého mezi vojenská učiliště patří i vojenská akademie, letecká vojenská akademie a vojenská inženýrská akademie. Z toho žalovanému vyplývá, že letecká vojenská akademie nebyla vysokou školou a žalobci proto nemohlo být přiznáno žádné odškodnění podle nařízení o odškodnění studentů vysokých škol. Žalovaný proto navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] V replice ze dne 16. 4. 2010 žalobce trval na tom, že žaloba nemá žádné formální vady, které by bránily jejímu věcnému projednání. Ve zbytku pak pouze zrekapituloval svou předchozí žalobní argumentaci. Uvedl, že po druhé světové válce byla zřízena

Vojenská inženýrská akademie, Vysoká týlová akademie, Vysoká škola intendantní a Letecká vojenská akademie (všechny s tříletým studiem). Všechny byly akreditovány jako vysoké školy do 1. 10. 1948, s výjimkou Letecké vojenské akademie, která se akreditace dočkala až 1. 10. 1950, kdy již byl veškerý personál „prokádrován“ a nebylo nebezpečí, že se zde bude propagovat západní ideologie.

[5] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 4. 2014, č. j. 5 Ad 2/2010 - 39, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění uvedl, že nemá pochyb o tom, že Letecká vojenská akademie v roce 1949, kdy z ní byl žalobce vyloučen, nebyla vysokou školou, jak vyplývá z písemností získaných žalovaným, především z rozhodnutí Ministerstva národní obrany, hlavního štábu velitelství letectva, č. 250 ze dne 15. 9. 1945, kterým se zřizuje Letecká vojenská akademie jako tzv. vyšší vojenská škola s cílem vychovávat důstojníky letectva z povolání, jakož i tehdy účinného nařízení č. 96/1949, podle kterého je letecká vojenská akademie vojenským učilištěm. Tuto skutečnost žalobce de facto nezpochybnil, pouze vyslovil přesvědčení, že součástí nápravy křivd způsobených komunistickým režimem by mělo být i hodnocení okolností, které vedly k tomu, že se Letecká vojenská akademie nestala vysokou školou. To je však pro posouzení případu irelevantní, neboť nařízení o odškodnění studentů vysokých škol jasně stanoví, že nárok vzniká pouze studentům vysokých škol. Samotný zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o protiprávnosti komunistického režimu“), na jehož základě vláda vydala citované nařízení, hovoří pouze o napravení „některých křivd“. Podle tohoto zákona tedy nelze dospět k závěru, že všechny oběti, které si jinak nepochybně zaslouží účast a morální zadostiučinění, mají také nárok na finanční odškodnění. Správnímu soudu přitom nepřísluší přehodnocovat limity, které stanovila vláda citovaným nařízením. Nelze tedy podle městského soudu argumentovat tím, že daná škola sice nebyla školou vysokou, ale studium na ní bylo náročnější než na leckteré vysoké škole, a že by jí status vysoké školy býval byl přiznán, kdyby ji nestíhala nepřítel komunistického režimu. Takové úvahy jdou totiž nad rámec záměru nařízení vlády č. 122/2009 Sb., které užilo přísně formálních kritérií. Jakkoli je soudu zjevné, že žalobce vnímá zamítnutí nároku jako křivdu, neboť do svého studia investoval stejné či vyšší úsilí než studenti tehdejších „vysokých škol“, ne s každou morální křivdou spojuje právní řád finanční odškodnění. Ostatně na morální újmu, kterou žalobce podle městského soudu utrpěl, žalovaný reagoval tím, že mu přiznal status absolventa této akademie, jmenoval jej do hodnosti poručíka a následně jej mimořádně povýšil do hodnosti plukovníka.

[6] Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2014, č. j. 5 Ad 2/2010 - 39, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 13. 5. 2014. V doplnění kasační stížnosti ze dne 25. 6. 2014 uvedl, že napadá rozsudek z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel uvedl, že dne 1. 10. 1946 nastoupil jako posluchač do Letecké vojenské akademie, ze které byl dne 21. 1. 1949 vyloučen z politických důvodů, za což byl v 90. letech rehabilitován a mimořádně povýšen do hodnosti plukovníka. Za nesprávné považuje to, že se městský soud zaměřil pouze na zjištění, zda splnil formální podmínky pro vyplacení částky 100.000,- Kč a když dospěl k závěru, že Letecká vojenská akademie nebyla vysokou školou, ale pouze tzv. vojenským učilištěm, bez dalšího jeho návrh zamítl. Nezabýval se však materiální stránkou věci a tehdejší politickou situací v zemi

pokračování

s přihlédnutím k náročnosti studia a přijímacího řízení. Vysvětlil, že v roce 1945 byly vysokými školami Vysoká škola vojenská v Praze a Vojenská inženýrská akademie, přičemž Vysoká škola vojenská byla dne 1. 10. 1948 přejmenována na Vysoké učení vojenské, jehož součástí se posléze stala nově vytvořená Vysoká letecká akademie, jež nahradila postupně zanikající Leteckou vojenskou akademii. Letecká vojenská akademie se podle stěžovatele stala vysokou školou (jako Vysoká letecká akademie) až v roce 1950 z důvodů nutnosti předchozího odstranění prozápadně smýšlejících posluchačů a vyučujících. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že ačkoli podmínky pro přijetí na akademii byly obdobné (velmi náročné) jako u ostatních vysokých škol, nebyla Letecká vojenská akademie v roce 1945 zařazena mezi ostatní vojenské vysoké školy, a to právě z politických důvodů. Mělo být rovněž soudem přihlédnuto k tomu, že nároky na její posluchače byly podle stěžovatele mnohdy vyšší než u jiných vysokých škol. Stěžovatel dále namítal, že vláda nemohla svým nařízením popřít účel § 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu, zvláště když je zřejmé, že byl perzekuovanou osobou a křivda mu způsobená měla být proto napravena. Vyslovil proto přesvědčení, že soud měl aplikovat čl. 95 Ústavy a nařízení o odškodnění studentů vysokých škol neaplikovat a naopak aplikovat přímo zákon o protiprávnosti komunistického režimu, který žádnou omezující klauzuli neobsahuje. Nařízení vlády totiž zakládá nerovnost mezi studenty vysokých škol a ostatních škol, kteří podle výkladu uznávaného žalovaným a městským soudem nemají na finanční odškodnění nárok. Stěžovatel v tomto směru odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2007, č. j. 6 Ads 4/2006 – 32, které se týká taktéž otázky rovného postavení osob postižených komunistickým režimem, v němž soud poukázal na skutečnost, že aktivity zákonodárce a moci výkonné v oblasti nápravy křivd způsobených minulým režimem nejsou náležitě provázány a postrádají i logiku, takže o to těžší je úloha soudů, které mají být tím orgánem, který poskytne ochranu právům postižených osob. O to významnější se pak tato úloha soudu jeví za situace, kdy jsou podmínky nároku formulovány jen mocí výkonnou, což je fakticky i případ stěžovatele. Stěžovatel proto navrhoval, aby pod zákonné nařízení vlády aplikováno nebylo a aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu z toho důvodu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil podáním ze dne 4. 7. 2014, v němž se plně ztotožnil se závěry městského soudu. Vyslovil přesvědčení, že není dán důvod údajné nezákonnosti rozsudku městského soudu, jak tvrdí stěžovatel, a že nařízení o odškodnění studentů vysokých škol je v rozporu se zákonným zmocněním podle § 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu. Tento svůj závěr žalovaný opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 76/2012, který se sice vyjádřil k jinému případu odškodňování, ale tam uvedené závěry jsou použitelné i na danou věc. Podle žalovaného by soud neměl posuzovat, proč nebyla škola zřízena jako škola vysoká. Upozornil dále na to, že pokud by soud neaplikoval nařízení o odškodnění studentů vysokých škol, jak požaduje stěžovatel, nebyl by zde žádný titul pro přiznání odškodnění, kterého se stěžovatel domáhá. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II. Posouzení kasační stížnosti

[8] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[9] 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

[10] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozsudek Městského soudu v Praze přezkoumal podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor.

[11] Po přezkoumání věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o protiprávnosti komunistického režimu „vláda je zmocněna, aby nařízením napravila některé křivdy spáchané na odpůrcích komunistického režimu a na osobách, které byly postiženy jeho perzekucemi, v oblasti sociální, zdravotní a finanční.“ Podle ustanovení § 1 nařízení o odškodnění studentů vysokých škol „osoba, která byla v období od 25. února 1948 do 31. prosince 1956 vyloučena ze řádného studia na vysoké škole¹⁾ a rozhodnutí o jejím vyloučení bylo zrušeno zákonem o mimosoudních rehabilitacích²⁾, (dále jen „rehabilitovaný student“) má nárok na jednorázovou peněžní náhradu ve výši 100 000 Kč (dále jen „jednorázová náhrada“), pokud je státním občanem České republiky³⁾ a příslušná vysoká škola měla sídlo na území, které je součástí území České republiky.“

[12] Z předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud pro posouzení případu zjistil následující rozhodné skutečnosti:

Rozhodnutím Ministerstva národní obrany č. 250, zveřejněným ve Věcném věstníku Ministerstva národní obrany vydaného dne 15. 9. 1945 č. 26, byla zřízena Letecká vojenská akademie se sídlem v Hradci Králové. Jejím úkolem bylo vychovávat a cvičit frekventanty akademie na důstojníky letectva z povolání. Po úspěšném absolvování Letecké vojenské akademie měli být absolventi jmenováni důstojníky a zařazeni podle dosaženého prospěchu, celkové způsobilosti a potřeby pro další výkon služby v ozbrojených silách.

pokračování

[13] K otázce rozsahu pravomoci správního soudu neaplikovat podzákoný právní předpis, je-li v rozporu se smyslem zákona a jeho limity, a tudíž k možnosti soudu přímo postupovat podle § 8 odst. 1 zákona o protiprávnosti komunistického režimu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ads 76/2012 – 63, podle kterého „z výše uvedených závěrů citované judikatury vyplývá, že Nejvyšší správní soud si byl vždy vědom problematičnosti přístupu tvůrců úpravy konkrétního odškodnění zvolené skupiny obětí křivd komunistického režimu formou vládního nařízení. Takovýto postup, plynoucí ovšem už z vůle zákonodárce formulovat tak široké zmocnění pro moc výkonnou, vyvolává opakovaně potřebu analýz z hlediska ústavních konformit... V případech odškodnění obětí komunistického režimu formou nařízení vlády se rozhodnutím vlády určují skupiny osob, které budou odškodněny, rozsah finančních prostředků, které na to budou užity z veřejných rozpočtů, dochází tedy k volbě, kdo bude odškodněn, v jakém rozsahu a kdy... I přes všechny uvedené výhrady, stavící popsané zmocnění na sám okraj ústavnosti, Nejvyšší správní soud ani v roce 2007 v citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 4/2006 - 32, ani v současnosti při posuzování této věci, nedospěl k závěru, že je toto zmocnění protiústavní. Nejvyšší správní soud pouze uzavírá, že forma nařízení vlády je z řady výše uvedených důvodů krajně nevhodná, a to i přesto, že si je vědom toho, že v posuzovaném případě v konečném důsledku představuje flexibilnější možnost přiznání odškodnění, což může mít pro konkrétní lidské osudy pozitivní význam... Nejvyšší správní soud i městský soud jsou stejně jako všechny jiné státní orgány vázány principy demokratického právního státu, tedy i důležitým principem dělby moci. Městský soud v posuzovaném případě svým rozhodnutím o neaplikovatelnosti stanoveného časového rozsahu vymezujícího osobní rozsah nařízení významně změnil stěžejní pravidlo o odškodnění a z pohledu Nejvyššího správního soudu je velmi problematické, zda obecné soudy takovou pravomoc mají. 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 podzákoný předpis, je-li v rozporu se zákonem či ústavou, musí soud realizovat zdrženlivě... Z citované právní úpravy vyplývá jednoznačně, že vláda byla oprávněna posuzované nařízení vlády vydat a postupovat dle vlastní diskrece, omezené jen normami vyšší právní síly. Jak již bylo řečeno, Nejvyšší správní soud má pochybnosti o vhodnosti úpravy odškodnění obětí komunistického režimu formou nařízení vlády, avšak neshledává tento postup jako neústavní. Diskrece vlády je tedy dosti široká, neboť je to ona jako politický orgán, kdo rozhoduje o výběru křivd, a tedy i o výběru obětí, které budou odškodněny, i o výši odškodnění. Zákonodárce ve zmocňovacím ustanovení nestanovil vládě jako normotvůrci žádné speciální limity, vyjma toho, kdo je považován za oběť křivd a v které oblasti má být náprava křivd realizována. Zákon dokonce jednoznačně předvídá to, že budou napraveny pouze některé křivdy. Pokud pak vláda ve svém nařízení zvolila jen určité časové období pro odškodnění studentů vyloučených ze studia na vysoké škole, a to kratší, než byla celá doba komunistického režimu časově vymezeného v zákoně, není sám o sobě takovýto postup v přímém rozporu se zákonem. Zákon o protiprávnosti komunistického režimu evidentně počítá s tím, že nebudou odškodněny všechny oběti a že dojde k volbě rozsahu příslušného odškodnění podle konkrétního rozhodnutí. To nic nemění na tom, že všechny oběti 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... Zbavení možnosti studovat vysokou školu z politických důvodů bylo nespravedlivým zásahem do lidského života ze strany komunistického režimu, tento zásah však utrpěli nejen lidé, kteří byli z vysokých škol vyloučeni, ale i lidé, kteří vůbec z politických (či tzv. kádrových) důvodů na vysokou školu nebyli přijati anebo jim bylo

předem znemožněno se vůbec o vysokoškolské studium ucházet, ač k němu měli všechny předpoklady. To však neznamená, že by bylo možno zpochybňovat zákonnost posuzovaného nařízení, neboť tuto oblast křivd spočívajících v zamezení přístupu k vysokoškolskému vzdělání vůbec neodškodňuje. Pokud zákon určuje časový rozsah doby, kterou označuje jako komunistický režim, rozhodně výslovně nestanoví, že není možno některé křivdy, které mají být odškodněny, limitovat kratším časovým úsekem. Časový úsek stanovený jako dobu komunistického režimu zákonodárce spíše formuloval proto, aby bylo zřejmé, které limity není možno překročit jak v oblasti běhu promlčecích lhůt pro trestní postihy, tak pro majetkové reparace. Jde tedy především o určení, že není možno jako komunistický režim označit dobu mimo zákonem stanovenou lhůtu... Při úvahách o povinnosti rovného zacházení je třeba vycházet z toho, že nedovolené nerovné zacházení je možno konstatovat pouze v případech, kdy se poruší pravidlo „stejnému stejně, odlišnému odlišně“. Tedy není možno konstatovat nedovolené 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) Nejvyšší správní soud nachází dva hlavní cíle odškodnění obětí právě z doby mezi rokem 1948 a 1956; oba jsou podle názoru soudu s to být cíli legitimními: jednak reflektovat historickou etapu režimu mezi rokem 1948 až 1956, jednak zdůraznit sociální aspekt odškodnění. V případech odškodnění obětí komunistického režimu formou nařízení vlády se rozhodnutím vlády určují skupiny osob, které budou odškodněny, rozsah finančních prostředků, které na to budou užity z veřejných rozpočtů, dochází tedy k volbě, kdo bude odškodněn, v jakém rozsahu a kdy. Tento přístup se do značné míry vymyká dalšímu důležitému principu demokratického právního státu, a to principu dělby moci, podle něž takovéto důležité politické a ekonomické otázky má rozhodovat zastupitelský orgán se zákonodárnou pravomocí, tedy parlament, nikoli výkonný orgán, jímž je vláda. I přes všechny uvedené výhrady, stavící popsání zmocnění na sám okraj ústavnosti, Nejvyšší správní soud ani v roce 2007 v citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 4/2006 - 32, ani v současnosti při posuzování této věci, nedospěl k závěru, že je toto zmocnění protiústavní. Nejvyšší správní soud pouze uzavírá, že forma nařízení vlády je z řady výše uvedených důvodů krajně nevhodná, a to i přesto, že si je vědom toho, že v posuzovaném případě v konečném důsledku představuje flexibilnější možnost přiznání odškodnění, což může mít pro konkrétní lidské osudy pozitivní význam.“

[14] Nejvyšší správní soud pokládá na prvním místě za potřebné zdůraznit, že souhlasí se závěrem městského soudu, že Letecká vojenská akademie nebyla vysokou školou, neboť nenaplňovala s ohledem na rozhodnutí Ministerstva národní obrany č. 250, zveřejněného ve Věcném věstníku Ministerstva národní obrany vydaného dne 15. 9. 1945 č. 26, její formální znaky.

[15] Ostatně mezi účastníky řízení není o této skutečnosti fakticky sporu, protože sám stěžovatel v rámci kasační argumentace přiznává, že Letecká vojenská akademie neměla status vysoké školy, když tvrdí, že se soud měl zabývat materiální stránkou věci a že až následně se Letecká vojenská akademie, resp. Vysoká letecká akademie, která ji posléze nahradila, stala vysokou školou. Nejvyšší správní soud v tomto směru předesílá, že není oprávněn spekulovat, proč se Letecká vojenská akademie nestala vysokou školou již

pokračování

v roce 1945, jak argumentuje stěžovatel, neboť to není předmětem přezkumu této věci. Je totiž nutné vycházet z prokázaného faktu, že tato akademie nikdy nezískala status vysoké školy. Skutečnosti, které se udály před rokem 1948, tedy i zřízení Letecké vojenské akademie, nadto jdou z hlediska stanoveného časového rámce mimo působnost zákona o protiprávnosti komunistického režimu a nařízení vlády o odškodnění studentů vysokých škol.

[16] S ohledem na výše citovanou judikaturu je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že bylo úkolem městského soudu a žalovaného zabývat se tím, zda stěžovatel naplnil všechny podmínky stanovené v nařízení o odškodnění studentů vysokých škol a nebylo jejich úkolem, aby s přihlédnutím k politickým okolnostem tehdejší doby a dalším skutečnostem tvrzeným stěžovatelem (např. o náročnosti studia a podmínkách přijetí na Leteckou vojenskou akademii ve srovnání s jinými tehdejšími vysokými školami) postupovaly nad rámec tohoto prováděcího předpisu, resp. mimo něj, případně postupovaly přímo podle zákona o protiprávnosti komunistického režimu. Bylo totiž věcí normotvůrce, aby určil, na které skupiny postižených osob se bude odškodnění vztahovat a na které nikoliv. V tomto směru je nutné poukázat rovněž na to, že samotný zákon o protiprávnosti komunistického režimu zmocňuje vládu k nápravě pouze některých křivd. I když má Nejvyšší soud nadále pochybnosti o vhodnosti této právní úpravy, tedy úpravy odškodnění obětí komunistického režimu formou nařízení vlády neshledává takový postup protiústavním. Jak již bylo v jeho judikatuře opakovaně uvedeno diskrece vlády je zde poměrně široká, neboť je to právě ona, která rozhoduje o rozsahu okruhu osob, na něž se odškodnění vztahuje a o výši jejich nároků. Bylo tak na vládě aby stanovila hranice, v nichž chce zmírnit či odčinit křivdy spáchané minulým režimem a je tudíž pochopitelné že pro některé skupiny osob, na něž se již odškodnění nevztahovalo (jako je i právě posuzovaný případ) se stanovení konkrétní hranice mohlo jevit jako příliš tvrdé. Nejedná se však o postup protizákonný. Sám zákon o protiprávnosti komunistického režimu počítá s tím, že ne všechny křivdy spáchané komunistickým režimem v letech 1948 až 1989 budou napraveny.

[17] Výše zmíněný názor Nejvyššího správního soudu se opírá rovněž o judikaturu Ústavního soudu, podle něhož „*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 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 ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000, publikovaný pod č. 279/2001 Sb.).

[18] Vzhledem k uvedenému nepřísluší ani Nejvyššímu správnímu soudu rozšiřovat okruh osob, na které dopadá nařízení o odškodnění studentů vysokých škol, resp. „promíjet“ podmínky pro přiznání nároku podle citovaného nařízení. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že komunistický režim po své nástupu v roce 1948 ovlivnil život studentů a pedagogů nejen vysokých škol, ale i dalších školských zařízení, včetně Letecké

vojenské akademie, v jejímž rámci se pohybovaly i osoby s bojovými zkušenostmi z RAF z období 2. světové války. Tato okolnost však nedokládá, že by správní soud mohl jít mimo rámec nařízení o odškodnění studentů vysokých škol, neboť bylo a je věcí příslušné politické reprezentace rozhodnout, komu a jaké odškodnění bude z titulu perzekucí komunistickým režimem poskytnuto.

[19] K požadavku stěžovatele na aplikaci čl. 95 Ústavy Nejvyšší správní soud odkazuje na výše již citované závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ads 76/2012 – 63, jenž ve vztahu k nařízení o odškodnění studentů vysokých škol dospěl k závěru, že (byť z hlediska formy označil právní úpravu odškodnění za problematickou) takovému požadavku nemůže být vyhověno. Nejvyšší správní soud nemá v dané věci důvod se od těchto závěrů odchýlit, proto na ně pro stručnost zcela odkazuje.

[20] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že již v rozsudku ze dne 7. 3. 2007, č. j. 6 Ads 4/2006 – 32, dospěl k závěru, že *„aktivity zákonodárce a moci výkonné v oblasti nápravy křivd způsobených v období let 1948 - 1989 postrádají vzájemnou provázanost a začasť i logiku; o to těžší je úloha soudu, jenž má být tím, kdo poskytne ochranu právům osob, jež byly v těchto letech postiženy a náprava křivd, jež se takovým osobám udály, byla prováděna ze strany zákonodárce a dokonce i moci výkonné bez potřebných souvislostí a ohledů na osud jednotlivých skupin postižených osob. Příklad, kdy dokonce pouze a jedině moc výkonná, tedy vláda, svým nařízením formuluje okruh osob a podmínky, za nichž jim má být přiznáno určité plnění jako „zákonný nárok“, přičemž zákonným rámcem je pouze velmi obecný zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, může soud v duchu ústavních pravidel, jimiž je vázán zákonodárce, moc výkonná i soud, přijmout jen na samém okraji své pravomoci přiznané mu Ústavou (čl. 95) nepřihlídnout k aktům moci výkonné, pokud je neshledá za souladné se zákonem, tím spíše s předpisy ústavního pořádku (čl. 95 Ústavy). Soud hledá jen velmi těžce právní argumenty pro vysvětlení, že jednu a tutéž materii jednou upravuje vláda nařízením, a podruhé zas Parlament zákony, přičemž osobní rozsahy norem se v některých případech překrývají, jiné příběhy zase autoři norem nechali bez právní úpravy a nároků na nápravu křivd.“*

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že absence vzájemné provázanosti předpisů, jakož i formulace okruhu osob a podmínek, za nichž jim má být odškodnění přiznáno, toliko nařízením vlády (tedy podzákonným předpisem), může sice v některých případech přimět soud k tomu, aby vzal takové nedostatky na zřetel a k normám nižší právní síly nepřihlédl, to však jen za předpokladu že nejsou souladné se zákonem, zde se zákonem o protiprávnosti komunistického režimu. Takový nesoulad však v projednávané věci zjištěn nebyl. Nedokládá ani - s ohledem na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu - že je nutné postupovat podle čl. 95 Ústavy a aplikovat přímo zákon o protiprávnosti komunistického režimu. Přitom je třeba upozornit, že při takovém postupu by stěžovateli rovněž nemohlo být přiznáno odškodné, neboť ustanovení § 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu v tomto směru nic bližšího nestanoví. Nelze tedy postupovat tak, jak fakticky požaduje stěžovatel, tedy že prostřednictvím čl. 95 Ústavy budou odstraněny či doplněny některé podmínky pro přiznání odškodnění tak, aby mohl být předmětný nárok stěžovateli přiznán.

pokračování

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu