



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **V. H.**, zast. JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Symfonická 1496/9, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 18. 10. 2013, č. j. MV-98547-9/VS-2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2014, č. j. 10 Ad 26/2013 – 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 31. 5. 2013, č. j. OSZ-72984-5/M-Mř-2013, Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o přiznání jednorázového příspěvku podle § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb., o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem (dále jen nařízení vlády č. 135/2009 Sb.), ve znění od 6. 3. 2013. Důvodem pro zamítnutí byla ta skutečnost, že žalobce nedoložil, že by byl odškodněn podle zákona č. 357/2005 Sb. nebo podle nařízení vlády č. 102/2002 Sb. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad.

[2] Rozklad žalobce zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 18. 10. 2013, č. j. MV-98547-9/VS-2010. Ve svém rozhodnutí se ztotožnil se závěry rozhodnutí ministerstva vnitra. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze.

[3] Městský soud svým rozsudkem ze dne 28. 2. 2014, č. j. 10 Ad 26/2013-23, žalobu zamítl. Shledal, že žalobci byl přiznán příplatek k důchodu podle zákona č. 87/1991 Sb.

Protože však v pomocných technických praporech sloužil sedm měsíců, neplnil podmínku roční služby pro přiznání zvláštního příspěvku k důchodu podle zákona č. 357/2005 Sb. a nesplnil tutéž podmínku pro odškodnění podle nařízení vlády č. 102/2002 Sb. Městský soud rozebral vývoj nařízení vlády č. 135/2009 Sb. a dospěl k závěru, že změna tohoto nařízení provedená nařízením vlády č. 51/2013 Sb. byla zamýšlena jako poskytnutí nové šance pro ty žadatele, kteří žádali o jednorázový příspěvek podle nařízení vlády č. 135/2009 Sb. v původním znění a nebyli úspěšní z důvodu nesprávného právního výkladu ministerstva. Protože však tato změna stanoví přísnější podmínky, dopadá na užší okruh osob, než dříve. Toto zúžení však nelze považovat za neústavní, protože směřuje na skupinu osob nejvíce postižených perzekucí komunistického režimu, tedy skupinu v nestejném postavení. Proti tomuto rozsudku nyní žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Kasační stížnost

[4] Stěžovatel ve své včasné kasační stížnosti uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.); namítl tedy nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

[5] Stěžovatel především poukázal na to, že vláda postupovala při vydávání nařízení vlády č. 135/2009 Sb. zmateně. Původní text byl natolik nejasný, že ministerstvo vnitra upíralo příslušníkům pomocných technických praporů jednorázový příspěvek podle tohoto předpisu a až na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2013, č. j. 10 Ad 23/2011 - 99, jej začalo přiznávat. Tento rozsudek však přišel až v době, kdy již nebylo možné žádosti o přiznání příspěvku podávat (podle nařízení vlády č. 135/2009 Sb. v původním znění to bylo možné jen do 31. 12. 2011). Právě proto vláda přijala nařízení č. 51/2013 Sb., kterým rozšířila okruh oprávněných osob a stanovila novou lhůtu pro podávání příspěvků.

[6] Původní návrh nařízení vlády č. 51/2013 Sb. výslovně počítal s tím, že poskytnutí jednorázového příspěvku bude podmíněno dvanácti měsíci služby u pomocných technických praporů. Tyto výslovná podmínka nebyla do konečného znění nařízení vlády zařazena, zůstala však skrytě – odkazem na zákon č. 357/2005 Sb. a nařízení vlády č. 102/2002 Sb. V předkládací zprávě bylo neprávne uvedeno, že podmínka dvanácti měsíců je obsažena ve všech dosavadních předpisech, které stanovily odškodnění pro osoby zařazené do táborů nucených prací.

[7] Podle stěžovatele je nekoncepčnost při přijímání odškodňovacích předpisů typická a sám Nejvyšší správní soud na ni poukázal. Městský soud měl přihlédnout k tomu, že základní východisko pro stanovení podmínky dvanácti měsíců nebylo správné (ne všechny předpisy ji stanoví jako podmínku pro odškodnění) a že výslovné zakotvení této podmínky nakonec nebylo přijato. Přesto je však v nařízení vlády č. 135/2009 Sb. ve znění od 6. 3. 2013 skrytě stanovena. Pokud byla dána některým osobám druhá šance, měla být dána všem, kteří sloužili u pomocných technických praporů, a ne pouze těm, kteří sloužili nejméně dvanáct měsíců. Stěžovatel dále nepovažuje za správné tvrzení městského soudu, že se příspěvku mohl domoci, pokud by proti předchozímu zamítavému rozhodnutí ministra podal žalobu. Nemůže jít k tíži stěžovatele, že žalobu nepodal.

pokračování

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby přerušil řízení a Ústavnímu soudu předložil návrh na zrušení § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. v rozsahu „vydaného k provedení § 8 odst. 1 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění zákona č. 220/2011 Sb.“ Po zrušení tohoto ustanovení by totiž pro vyplacení jednorázového příspěvku dostačovalo, že byl žadateli přiznán zvláštní příspěvek k důchodu nebo nárok na odškodnění podle jiného právního předpisu. Zároveň stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] V projednávané věci je rozhodující, zda stěžovatel byl neústavně znevýhodněn tím, že pro přiznání jednorázového příspěvku je podle § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb., ve znění od 6. 3. 2013, stanovena podmínka odškodnění podle jiných předpisů. Pro přiznání odškodnění podle těchto odkazovaných předpisů by však žadatel musel sloužit v pomocných technických praporech nejméně dvanáct měsíců. Stěžovatel tak nebyl zahrnut do okruhu osob oprávněných k přiznání příspěvku podle § 1 odst. 2 nařízení ve znění od 6. 3. 2013, byť původně spadl do okruhu oprávněných osob podle § 1 odst. 1 tohoto nařízení a záměrem vlády bylo rozšířit tento původní okruh.

[13] Nařízení vlády č. 135/2009 Sb. ve znění do 5. 3. 2013 stanovilo:

§ 1 odst. 1: *Státní občané České republiky, kterým byl přiznán nárok na odškodnění podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a dále státní občané České republiky, kterým byl přiznán nárok na odškodnění za nezákonné zbavení osobní svobody v době od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 podle jiných právních předpisů, mají nárok na poskytnutí jednorázového příspěvku jako náhrady mzdy za dovolenou, na kterou by jim vznikl nárok, pokud by byli v řádném pracovním poměru (dále jen „příspěvek“).*

§ 1 odst. 2: *Příspěvek se stanoví ve výši 1800 Kč za každý i započatý měsíc výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo jiného nezákonného zbavení osobní svobody.*

§ 2 odst. 1: *O nároku na výplatu příspěvku rozhoduje Ministerstvo vnitra na základě písemné žádosti osoby uvedené v § 1 odst. 1, která k žádosti připojí doklady osvědčující její nárok. Žádost lze podat nejpozději do 31. prosince 2011, jinak nárok na výplatu příspěvku zaniká.*

§ 2 odst. 2: *Příspěvek bude vyplacen ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přiznání nároku.*

[14] Přijetím nařízení vlády č. 51/2013 Sb. byly do nařízení vlády č. 135/2009 Sb. od 6. 3. 2013 vloženy (mimo jiných) nový § 1 odst. 2 a nový § 2 odst. 2. Ty stanovily:

§ 1 odst. 2: *Nárok na poskytnutí příspěvku mají rovněž státní občané České republiky, kteří byli zařazeni do silničních praporů ženijního vojska, pomocných technických praporů a vojenských báňských oddílů (dále jen „vojenský tábor nucených prací“), uvedení v § 18 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění zákona č. 267/1992 Sb. a zákona č. 78/1998 Sb., pokud jim byl za zařazení ve vojenském táboře nucených prací přiznán zvláštní příspěvek k důchodu nebo nárok na odškodnění podle jiného právního předpisu vydaného k provedení § 8 odst. 1 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění zákona č. 220/2011 Sb.*

§ 2 odst. 2: *O nároku na výplatu příspěvku rozhoduje Ministerstvo vnitra na základě písemné žádosti osoby uvedené v § 1 odst. 2, která k žádosti připojí doklady osvědčující její nárok. Žádost lze podat nejpozději do 31. prosince 2013, jinak nárok na výplatu příspěvku zaniká.*

[15] Z textu nařízení vlády č. 135/2009 Sb. ve znění do 5. 3. 2013 tedy zřetelně plyne, že osoby definované v § 1 odst. 1 mohly podat žádost o poskytnutí příspěvku do 31. 12. 2011. Pouze osoby nově definované v § 1 odst. 2 mohly podat žádost o poskytnutí příspěvku do 31. 12. 2013.

[16] V projednávané věci není sporné, že stěžovatel podmínky stanovené v § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. po novele nesplňuje. Za službu v pomocných technických praporech v délce sedmi měsíců byl stěžovateli přiznán příplatek k důchodu podle § 24 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Za zařazení ve vojenském táboře nucených prací mu však nebyl přiznán zvláštní příspěvek k důchodu podle § 5 zákona č. 357/2005 Sb., protože zde stěžovatel nebyl zařazen po dobu alespoň 12 měsíců. Ze stejného důvodu nebyl stěžovatel odškodněn podle jiného právního předpisu vydaného k provedení § 8 odst. 1 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu (srov. podmínku doby strávené ve vojenských táborech nucených prací v délce alespoň dvanácti měsíců v § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 102/2002 Sb.).

[17] Část argumentace stěžovatele vychází z údajně nesprávných tvrzení v předkládací zprávě k návrhu nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 135/2009 Sb. Ty mají podle stěžovatele dokumentovat zmatenost počínání vlády při přijímání odškodňovacích předpisů. Nejvyšší správní soud nepovažoval za nezbytné se touto námitkou blíže zabývat, neboť stěžovatel vychází z předkládací zprávy k návrhu nařízení ještě před připomínkovým řízením. Důvodová zpráva k návrhu předloženému vládě tato údajně mylná tvrzení neobsahuje, takže se nemohla promítnout do výsledného textu nařízení vlády č. 51/2013 Sb.

[18] Na průběhu přípravy novelizujícího nařízení vlády č. 51/2013 Sb. je však možné dobře ukázat, že záměrem vlády bylo poskytnout od 6. 3. 2013 jednorázový příspěvek

pokračování

pouze skupině splňující podmínky § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. Z původního návrhu nařízení č. 51/2013 Sb., jímž stěžovatel argumentuje, je zřejmé, že záměrem předkladatele bylo rozšířit okruh původně oprávněných osob podle § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. o osoby nově definované v § 1 odst. 2. Zároveň měla být stanovena lhůta do 31. 12. 2013 pro podání žádostí o vyplacení příspěvku pro obě skupiny osob. Tím by byla dána možnost podat žádost o vyplacení příspěvku i osobám, kterým lhůta pro podání příspěvku uplynula 31. 12. 2011 podle § 2 odst. 1 původního znění nařízení vlády č. 135/2009 Sb. Po připomínkovém řízení, ve kterém byly mimo jiné uplatněny připomínky zpochybňující vhodnost dodatečného prodloužení již uplynulé lhůty v § 2 odst. 1 nařízení, byl vládě předložen materiál, který prodloužení lhůty pro skupinu osob definovanou v § 1 odst. 1 před novelou nepředpokládal a lhůtu stanovil pouze pro nově definovanou skupinu osob v § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. Tento vývoj, stejně jako výsledný text novelizovaného nařízení vlády č. 135/2009 Sb., vede k závěru, že úmyslem vlády bylo poskytnout odškodnění pouze skupině osob splňující podmínky § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. (nešlo tedy o opomenutí způsobené nekonceptní přípravou odškodňovacích předpisů). Nárok na poskytnutí příspěvku osobám definovaným v § 1 odst. 1 tohoto nařízení, který podle § 2 odst. 1 nařízení zanikl ke dni 31. 12. 2011, neměl být obnoven.

[19] Protože z textu nařízení vlády č. 135/2009 Sb. ve znění od 6. 3. 2013 je zřejmé, jaké platí podmínky pro poskytnutí jednorázového příspěvku a stěžovatel tyto podmínky nesplňuje, Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami zpochybňujícími ústavnost takto stanovených podmínek. Podle stěžovatele není důvod, proč by měla být nová lhůta pro uplatnění nároku na jednorázový příspěvek poskytnuta pouze osobám, které v pomocných technických praporech sloužily alespoň dvanáct měsíců, nikoliv však osobám, které zde sloužily kratší dobu.

[20] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. ve znění od 6. 3. 2013 pro jeho neústavnost. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že podle čl. 95 odst. 1 Ústavy soudce je vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.

[21] Již dříve Nejvyšší správní soud vysvětlil základní zásady a pravidla pro rozhodování o neústavnosti jiného právního předpisu pro jeho rozpor s mezinárodní smlouvou či ústavním zákonem. V takovém případě soud nerozhoduje o neplatnosti jiného právního předpisu, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Zároveň je třeba mít na paměti, že obecné soudy jsou především pověřeny rozhodováním konkrétních případů a aplikací právních norem. Svou pravomoc neaplikovat podzákonný předpis, je-li v rozporu se zákonem či ústavou, musí soudy realizovat zdrženlivě. Odůvodnění takového kroku musí být přesvědčivé a nesporné, což platí zejména v situacích, kdy by soud významně rozšířil pravidlo stanovící osobní působnost posuzovaného právního předpisu (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ads 76/2012 - 63, publ. pod č. 2751/2013 Sb. NSS).

[22] V tomtéž rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že zákon o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu výslovně počítá s tím, že nebudou

odškodněny všechny oběti komunistického režimu a že dojde k volbě rozsahu příslušného odškodnění podle konkrétního rozhodnutí vlády. 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 obětím komunistického režimu jen proto, že demokratický stát není (ekonomicky) schopen a (politicky) ochoten napravit veškeré křivdy všech obětí. Ústavní soud 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 ÚS ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000, publ. pod č. 279/2001 Sb.).

[23] Městský soud v posuzované věci shledal, že stěžovatel nebyl ve své právní pozici neústavním způsobem znevýhodněn, neboť s ním nebylo zacházeno rozdílně ve srovnatelné situaci. Rozdílnost městský soud shledal v tom, že jednorázový příspěvek podle § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. ve znění od 6. 3. 2013 byl poskytnut osobám, které byly komunistickou perzekucí postiženy nejhůře. To lze dokumentovat na tom, že k provedení § 8 odst. 1 zákona o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu bylo vydáno několik nařízení vlády, která stanovila podmínku služby v délce alespoň dvanácti měsíců (srov. § 4 nařízení vlády č. 165/1997 Sb. nebo § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 102/2002 Sb.) a tuto podmínku zvolil i zákonodárce (srov. § 5 zákona č. 357/2005 Sb.). Podmínka dvanácti měsíců služby tak není nahodilá, ale zakládá se jednak na hodnotové úvaze o závažnosti postižení jednáním komunistického režimu, jednak na konzistentní praxi normotvůrce. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem v tom, že toto rozlišení je právně relevantní. Pokud systém odškodnění křivd komunistického režimu vychází z ústavně akceptovatelného principu alespoň částečného zmírnění, je rozlišení podle délky služby v pomocných technických praporech akceptovatelným rozlišovacím kritériem. Stěžovatel tak nebyl ve zcela srovnatelné pozici s osobami, které v pomocných technických praporech strávily dobu nejméně dvanáct měsíců, a nedopadá tak na něj ústavní příkaz rovného zacházení ve srovnatelných situacích.

[24] Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud neshledal, že by předchozí přiznání „nároku na odškodnění podle jiného právního předpisu vydaného k provedení § 8 odst. 1 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění zákona č. 220/2011 Sb.“ bylo jako podmínka pro přiznání nároku na jednorázový příspěvek podle § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. neústavní. Nejvyšší správní soud při rozhodování nepominul tu skutečnost, že stěžovatel dříve žádal o přiznání jednorázového příspěvku podle § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 135/2009 Sb. před novelou, který mu nebyl přiznán, byť mu podle závěrů městského soudu ve srovnatelných případech (srov. rozsudek městského soudu ze dne 20. 6. 2013, č. j. 11 Ad 1/2012 - 59, publ. pod č. 3007/2014 Sb. NSS) zřejmě přiznán být měl (rozhodnutí o nepřiznání příspěvku stěžovatel nenapadl, takže není možné je v nynějším řízení hodnotit). Postup ministerstva vnitra v jiné právní věci podle jiného ustanovení ovšem nemůže být důvodem pro závěr o neústavnosti části § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 135/2009 Sb., ve znění od 6. 3.

pokračování

2013, který podle své osobní působnosti dopadá na užší skupinu osob než § 1 odst. 1 téhož nařízení ve znění do 5. 3. 2013.

[25] Závěrem lze zopakovat závěr Nejvyššího správního soudu z již citovaného rozsudku č. j. 6 Ads 76/2012 - 63 o tom, že všechny oběti komunistického režimu si zaslouží účast a morální zadostiučinění. Tento výrok obsažený v zákoně o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu však neznamena, že všechny oběti, které si zaslouží účast a morální zadostiučinění, mohou získat finanční odškodnění ve srovnatelném rozsahu.

V. Závěr

[26] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[27] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. února 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu