

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 Hnízdila v právní věci žalobce: **JUDr. L. M.,** zastoupeného Mgr. Ladislavem Rychtářem, advokátem, se sídlem Kakosova 978/4, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,** se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministryně žalovaného ze dne 16. 2. 2010, č. j. 28892/2009 - I/3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2012, č. j. 5 Ad 9/2010 - 35,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2012, č. j. 5 Ad 9/2010 - 35, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Dosavadní průběh řízení

[1] Kasační stížnost žalovaného napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno rozhodnutí ministryně žalovaného č. j. 28892/2009 - I/3 ze dne 16. 2. 2010, kterým byl zamítnut rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení o žádosti stěžovatele o jednorázovou peněžní náhradu 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.

[2] Rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. j. 26861/2009-81 ze dne 3. 12. 2009 bylo podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení ve věci žadatele o jednorázovou peněžní náhradu podle § 1 a 2 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 vlády o odškodnění“), a to s odůvodněním, že žádost žadatele ze dne 23. 11. 2009 je zjevně právně nepřípustná. Nařízení vlády o odškodnění totiž vymezuje rozhodné časové období tak, že nárok na jednorázovou peněžní náhradu mají studenti, kteří byli z řádného studia vyloučeni v období od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1956. Z žádosti a k ní připojených dokladů vyplývá, že žadatel byl vyloučen v roce 1977, proto mu podle nařízení vlády o odškodnění nárok na odškodnění nevznikl.

[3] Rozklad, který žalobce proti uvedenému rozhodnutí podal, byl zamítnut a toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 2. 2010, č. j. 28892/2009 - I/3, s tím, že odvolatel byl vyloučen ze studia v roce 1977, což překračuje konec rozhodného období, který je kogentně stanoven nařízením vlády o odškodnění na 31. prosinec 1956. V tomto případě se jedná o absenci věcné podmínky stanovené nařízením vlády o odškodnění, kterou správní orgán shledal nezhojitelnou, a proto řízení zastavil pro zjevnou právní nepřípustnost podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. V rozkladu žalobce namítal, že nařízení vlády o odškodnění provádí zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu (dále též „zákon o protiprávnosti komunistického režimu“), který období nezákonného režimu vymezuje od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 a zmocňuje vládu, aby odstranila některé křivdy ze strany tehdejšího režimu, přičemž toto zmocnění nedovoluje vládě, aby období vymezené ustanovením § 2 odst. 1 zákona nějak dělila či členila. Nařízení vlády o odškodnění tedy podle žalobce zavádí novou diskriminaci a dělí vyloučené studenty na privilegovanou a neprivilegovanou část podle data vyloučení; proto žalobce navrhoval, aby rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo změněno a jeho žádosti bylo vyhověno. Žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil jako věcně správné, neboť rozklad podle něj nesměřuje proti tomuto rozhodnutí, ale proti samotnému nařízení vlády o odškodnění. Vzhledem k tomu, že odvolatel byl ze studia vyloučen v roce 1977, nařízení vlády o odškodnění se na něj nevztahuje. Rozklad byl proto shledán nedůvodným.

[4] Proti napadenému správnímu rozhodnutí žalobce podal žalobu, v níž uvedl, že nařízení vlády o odškodnění provádí zákon o protiprávnosti komunistického režimu, který období nezákonného režimu vymezuje od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 (§ 2 odst. 1). Ustanovení § 8 uvedeného zákona zmocňuje vládu, aby odstranila některé křivdy ze strany tehdejšího režimu, přičemž toto zmocnění nedovoluje vládě, aby období vymezené ustanovením § 2 odst. 1 nějak dělila či členila. Není důvod k tomu, aby odškodnění měli dostat studenti vyloučení 30. 12. 1956, a nikoli již studenti vyloučení dne 2. 1. 1957. Vzniká tak obdobná nerovnost, jakou vláda způsobila tím, že osobám rehabilitovaným podle § 2 či podle § 4 zákona č. 119/1990 Sb. přiznala příplatek k důchodu od 1. 1. 2005, zatímco osobám rehabilitovaným podle § 33 odst. 2 stejného zákona až od 1. 11. 2005 a osoby rehabilitované podle § 33 odst. 1 stejného zákona nezahrnula do příplatků vůbec. Žalobce zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, č. j. 4 Ads 10/2006 - 70 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz a rozhodnutí Ústavního soudu ČR na http://nalus.usoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že osoby účastné rehabilitace podle § 33 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb. byly zařazeny do okruhu těch osob,

které mají nárok na příplatek k důchodu podle § 1 písm. a) nařízení vlády č. 622/2004 Sb., až o 10 měsíců později než ostatní, čímž byla založena výrazná nerovnost v zacházení s osobami perzekuovanými režimem, a rozhodl se nepřihlédnout k aktu moci výkonné, jenž považuje za rozporný s cíli zákona (článek 95 Ústavy). Podle žalobce je i v předmětné věci třeba odstranit nerovnost. Jestliže ministryně uvádí, že takovou pravomoc nemá, pak soud takovou pravomoc má, neboť je *„nadán ústavní pravomocí nepřihlédnout k aktu moci výkonné, jenž považuje za rozporný s cíli zákona (čl. 95 Ústavy)"*. Podle žalobce tedy soud může s přihlédnutím k ustanovení § 2 odst. 1, § 4 zákona č. 198/1993 Sb. pominout jako nezákonnou časovou hranici 31. 12. 1956, neboť ve vztahu k období minulého režimu (vymezeného až datem 17. 11. 1989) *„jde o výraz nerovného zacházení s osobami předchozím režimem perzekuovanými"*.

[5] K žalobě se vyjádřil žalovaný a uvedl, že žalobce se dovolává ustanovení § 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu, jímž je vláda 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. Předmětné nařízení vlády o odškodnění v § 1 právě tyto některé křivdy vymezilo rozhodným obdobím od 25. února 1948 do 31. prosince 1956. Ve věci bylo rozhodnuto v souladu s platným a účinným právním předpisem. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[6] Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že pokud má dojít k nápravě některých křivd, je třeba postupovat tak, aby nevznikaly křivdy nové. Jestliže normotvůrce rozhodl provést nápravu křivd jednorázovým odškodněním studentů neoprávněně vyloučených z vysoké školy za minulého režimu, je třeba, aby odškodnil všechny takto postižené studenty a ne aby při nápravě vznikaly mezi studenty další zcela nedůvodné nerovnosti. Žalobce předložil soudu kopii dopisu ze dne 19. 7. 2010, v němž Zástupkyně Veřejného ochránce práv sděluje, že oslovila ředitele odboru legislativy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, vrchního ředitele sekce sociální a rodinné politiky Ministerstva práce a sociálních věcí a ministra a předsedu Legislativní rady vlády za účelem objasnění, proč bylo navrženo odškodnit pouze studenty vyloučené v období od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1956. Jmenovaní ve svých odpovědích sdělili, že v předloženém návrhu nebylo omezení rozhodného období navrženo. Ministr a předseda Legislativní rady vlády uvedl, že změna - doplnění časového omezení - nastala v průběhu jednání vlády, a to na základě všeobecného souhlasu všech členů vlády s tím, že odškodnění by se mělo vztahovat jen na období od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1956 proto, že v tomto období docházelo k nejtěžším a nejrozsáhlejším represím proti odpůrcům komunistického režimu, a s vědomím toho, že všechny křivdy odstranit nelze. Zástupkyně Veřejného ochránce práv se s tímto odůvodněním osobně neztotožňuje, avšak vzhledem k nízkému počtu dosud doručených podnětů se zatím rozhodla nepodat návrh Ústavnímu soudu na zrušení příslušného ustanovení nařízení. Oslovila však ministra školství a tělovýchovy s návrhem na novelizaci nařízení v tom smyslu, aby se nařízení vztahovalo na všechny občany tímto způsobem postižené v celém původně navrhovaném období. Žalobce ve své replice k vyjádření žalovaného k žalobě dále poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2005, sp. zn. II ÚS 290/05, v němž Ústavní soud odkázal na svoji judikaturu týkající se problematiky rehabilitací a restitucí, podle níž ne vždy lze napravit všechny křivdy způsobené za minulého režimu, o to více však musí trvat na tom, aby v případech, kdy

náprava nespravedlivých nebo nezákonných rozhodnutí v současné době ještě možná je, byla orgány k tomu povolanými učiněna.

[7] Na základě citované žaloby Městský soud v Praze napadené správní rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 26. 4. 2012, č. j. 5 Ad 9/2010 - 35. Ve svém rozhodnutí městský soud odkázal na příslušnou právní úpravu, z níž rekapituloval, že nařízení vlády o odškodnění přiznává nárok na jednorázovou náhradu jen osobám, které byly vyloučeny z řádného studia na vysoké škole v období od 25. února 1948 do 31. prosince 1956. Zákon o protiprávnosti komunistického režimu pak stanoví, že *„byl režim založený na komunistické ideologii, který rozhodoval o řízení státu a osudech občanů v Československu od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989 zločinný, nelegitimní a je zavrženíhodný“* (§ 2 odst. 1) a že *„každý, kdo byl komunistickým režimem nespravedlivě postižen ... si zaslouží účast a morální zadostiučinění“* (§ 4). Dále pak městský soud poukázal na čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, podle nějž je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, a je *„oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou“*. Městský soud pak použil tuto svou pravomoc a shledal, že časovou hranici 31. 12. 1956, stanovenou v nařízení vlády o odškodnění, nelze shledat souladnou se zákonem, neboť zákon o protiprávnosti komunistického režimu tuto hranici stanoví až datem 17. 11. 1989. Městský soud neshledává žádný důvod, aby k rehabilitovaným studentům vyloučeným ze studia po datu 31. 12. 1956 bylo přistupováno rozdílně než ke studentům vyloučeným před tímto datem. Odškodnění pouze části studentů vyloučených ze studia zakládá bezdůvodnou nerovnost v zacházení s osobami perzekuovanými předchozím režimem, proto se městský soud se rozhodl v souladu s čl. 95 Ústavy pominout časovou hranici do 31. 12. 1956 stanovenou nařízením vlády o odškodnění. Městský soud tedy napadené správní rozhodnutí zrušil. Ve svém rozhodnutí se pak městský soud odvolal i na judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věci vládního nařízení č. 622/2004 Sb., kde Nejvyšší správní soud rovněž pominul ustanovení, které vedlo k nerovnému zacházení mezi perzekuovanými osobami.

[8] Nejvyšší správní soud konstatuje z obsahu soudního spisu, že žalobce podal žádost o přiznání odškodnění dne 23. 11. 2009. Ze studia byl vyloučen rozhodnutím děkanátu právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ze dne 29. 9. 1977, číslo PF 3964 77/Pav, které bylo zrušeno rehabilitační komisí na právnické fakultě Univerzity Karlovy rozhodnutím ze dne 28. 5. 1990, zn. 1561/90-Bal.

Kasační stížnost

[9] Rozhodnutí městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, přičemž jeho stížnostní námitka spočívá v tom, že městský soud rozhodl na základě nesprávného posouzení právní otázky. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že časová hranice pro odškodnění studentů, kterým bylo znemožněno dokončit studium na vysoké škole z politických důvodů, nemůže být stanovena do 31. 12. 1956, pokud zákon o protiprávnosti komunistického režimu dobu komunistického režimu ukončuje až 17. 11. 1989. Nařízení vlády o odškodnění bylo vydáno na základě zákona, který počítá s tím, že nařízení napraví pouze „některé křivdy spáchané na odpůrcích komunistického režimu a na osobách, které byly postiženy jeho perzekucemi“ (§ 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu). V důvodové zprávě je pak uvedeno, že „by vláda

v rámci rozpočtových možností mohla přistoupit i k pomoci u skupiny již jinými zákony rehabilitovaných občanů“. Zákon o protiprávnosti komunistického režimu nestanoví žádné bližší náležitosti, podmínky ani předpoklady, které by měla nařízení vlády vydaná na základě zmocnění podle § 8 tohoto zákona obsahovat, naopak předpokládá, že konkrétní podmínky stanoví vláda v příslušných nařízeních s ohledem na rozpočtové možnosti. Stěžovatel dále uvádí, že již před městským soudem argumentoval tak, že v období vymezeném předmětným nařízením, tedy v době od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1956, docházelo k nejtěžším a nejrozsáhlejším represím proti odpůrcům komunistického režimu. Právě studenti vyloučení z vysokých škol v období do 31. 12. 1956 zpravidla už neměli možnost vysokou školu vystudovat a tedy ani následně vykonávat svou zvolenou profesi, zatímco např. žalobce byl v roce 1990 rehabilitován, zařazen ve školním roce 1989/1990 do III. ročníku studia na právnické fakultě Univerzity Karlovy a v současné době je zapsán Českou advokátní komorou jako aktivní advokát.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel má za to, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, že je lhůta stanovená v nařízení vlády o odškodnění v rozporu se zákonem o protiprávnosti komunistického režimu, a proto časovou hranici pominul. Žalovaný poukazuje i na to, že správní orgán pravomocí prodloužit lhůtu stanovenou nařízením vlády nedisponuje, a proto nemá právní základ, jak v dalším správním řízení postupovat v souladu s napadeným rozsudkem. Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že dle předběžných průzkumů by v souladu s výkladem městského soudu mohlo uplatnit nárok na peněžní náhradu z důvodů vyloučení ze studia v období od 1. 1. 1957 do 17. 11. 1989 dalších 1400 osob, náklady na jejich odškodnění by činily 140 milionů korun českých. Při současném vývoji v oblasti veřejných rozpočtů a s ohledem na vládou přijatá úsporná opatření by postup směřující k navýšení nákladů o tuto částku byl pro stěžovatele velmi problematický.

[11] Žalobce ke kasační stížnosti podal vyjádření, v němž poukazuje na to, že zástupce stěžovatele nepředložil pověření k zastupování stěžovatele. Žalobce souhlasí s tím, že § 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu skutečně nestanoví žádné konkrétní podmínky. Normotvůrce však nesmí postupovat podle své libovůle, je vázán principem rovnosti, vyjádřeným v čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Tomuto principu rovnosti se vymyká, pokud student vyloučený 31. 12. 1956 nárok na odškodnění má a student vyloučený 2. 1. 1957 tento nárok nemá. K argumentaci, že žalobce si mohl dokončit vzdělání po roce 1989 a aktivně působit jako advokát, pak žalobce uvádí, že s ním promoval i rehabilitovaný student, který byl vyloučen v roce 1948 – to však není relevantní, neboť nařízení vlády o odškodnění nerozlišuje studenty, kteří po roce 1989 dostudovali či nikoli. Všichni nezákonně vyloučení studenti byli poškozeni bez ohledu na to, ve kterém roce se tak stalo. V konkrétním případě stěžovatele šlo o to, že po vyloučení z vysoké školy musel dlouhá léta vykonávat nekvalifikovaná, špatně placená zaměstnání. I když žalovaný nemá pravomoc postupovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy, je vázán závazným právním názorem soudu, a proto má dostatečný titul, aby žalobci vyhověl. Ani argument o rozpočtových možnostech neobstojí, pokud není dostatek peněz, tak je třeba celkovou vyčleněnou částku rovnoměrně rozdělit mezi všechny poškozené či peníze získat jiným způsobem (např. konfiskací finančních částek korupčníkům). Stěžovatel dále poukázal na příslib vyslovený v České televizi ministrem školství, mládeže a tělovýchovy Mgr. Josefem

Dobešem, že se odškodnění dostane všem studentům nezákonně vyloučeným v letech 1948 - 1989 a že zde nejsou ústavně obhajitelné důvody pro krácení rozhodného období. Obdobně se vyjádřil i Veřejný ochránce práv. V závěru svého vyjádření žalobce navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta a jemu byla přiznána náhrada nákladů řízení.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (ustanovení § 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je přípustná, neboť splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Za stěžovatele jedná v souladu s § 105 odst. 2 osoba, která má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie, tato osoba řádně doložila pověření za něj jednat. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v rozsahu kasační stížnosti podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodnutí bude zabývat rozsahem pravomoci správního soudu neaplikovat podzákonný předpis, je-li v rozporu se zákonem, a jeho limity. Poté shrne závěry své judikatury ve věci vládního nařízení č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, a jeho novelizace vládním nařízením č. 405/2005 Sb., jíž se dovolává žalobce i městský soud, aniž by ji však řádně a v plném rozsahu vyložili (část I.).

[14] Nato Nejvyšší správní soud posoudí zákonnost závěru městského soudu týkajícího se časového určení rozsahu odškodnění, jehož důsledkem je rozšíření odškodnění na další skupiny osob. Nejvyšší správní soud se dále také bude zabývat tím, zda je správný závěr městského soudu i žalobce o tom, že nařízením vlády stanovené časové omezení je nezákonné rovněž proto, že vede k nedovolenému nerovnému zacházení s rehabilitovanými osobami (část II.).

[15] Nejvyšší správní soud se rovněž vyjádří k námitce stěžovatele vážící se k závaznosti právního názoru městského soudu v případě, že soud neaplikuje nějaké ustanovení vládního nařízení, a tím uloží správnímu orgánu poskytnout plnění osobě, jíž by toto plnění podle příslušného vládního nařízení poskytnout neměl (část III.).

I.

[16] Čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR stanoví: „*Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.*“

[17] Článek 95 odst. 1 Ústavy ČR prolamuje striktně pojímaný koncentrovaný model kontroly ústavnosti v případě podzákonných předpisů. Pokud obecné soudy dospějí k závěru, že jiný právní předpis, v tomto případě tedy nařízení vlády, které dopadá na

soudem řešený případ, odporuje zákonu nebo mezinárodní smlouvě (a mirori ad maius pak i ústavnímu zákonu), nesmí jej aplikovat a musí přímo aplikovat právní předpis vyšší právní síly (ústavní zákon, mezinárodní smlouvu, zákon). Rozhodovací proces obecného soudu se proto v těchto případech velmi přibližuje rozhodování soudů v difuzním modelu ústavního soudnictví, kde se vychází z principu aplikační přednosti - lex superior derogat inferiori. Právní řád totiž může efektivně působit jen tehdy, když normy obsažené v právních předpisech nižší právní síly odpovídají normám zakotveným v předpisech vyšší právní síly.

[18] Ústavní soud ČR pravomoc obecného soudu přezkoumat soulad jiného právního předpisu se zákonem definuje tak, že případný výrok o nezákonnosti podzákonného právního předpisu má právní účinky pouze inter partes a nikoli erga omnes. Soud nerozhoduje o neplatnosti jiného právního předpisu, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci (srov. nález I. ÚS 276/01 ze dne 11. 3. 2003). Tento závěr Ústavního soudu pak ve své judikatuře převzal a dále rozšířil i Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 2 As 57/2005 - 70 ze dne 19. 12. 2006, publikovaným pod č. 1124/2007 Sb. NSS. Dospěl zde k závěru, že za situace, kdy podzákonný právní předpis není v souladu s výslovným zákonným zmocněním nebo takové zmocnění překračuje anebo úprava jde „nad zákon“ (vyhláškou je upraveno něco, co by vyžadovalo zákonnou úpravu, která však chybí) nebo proti němu (vyhláška např. upraví podrobnosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, případně takovou povinnost vyhláška sama stanoví, resp. vyhláška odpírá, oslabuje či podmiňuje subjektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňoval), je povinností soudu v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR takovouto podzákonnou normu nerespektovat a použít pouze zákon. Nejde tedy o abstraktní kontrolu norem, která je v ústavním systému České republiky vyhrazena Ústavnímu soudu, nýbrž o precedenčně pojatou konkrétní kontrolu norem sui generis, v jejímž rámci obecný soud není oprávněn takovýto podzákonný právní předpis zrušit, nýbrž jej pouze neaplikuje.

[19] Ústavní soud i Nejvyšší správní soud se opakovaně zabývaly rozsahem zmocnění exekutivních orgánů vydávat normativní právní akty se zaměřením na otázku, jaká matérie může být upravena podzákonným předpisem. Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004: *„Pokud však Parlament rezignuje na stanovení příslušného rámce a blanketně zmocní exekutivu k tomu, aby stanovila, co je právo, jaká jsou práva a povinnosti osob nebo jaké jsou pravomoci a povinnosti správních úřadů, pak porušuje zásadu omezené delegace novotvorby a porušuje tak i principy dělby moci, stanovené mj. v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Omezení delegace novotvorby je jedním z tradičních a klíčových aspektů dělby moci a systému brzd a vzájemných vyvážení, na nichž je postaven i ústavní pořádek České republiky. Zákonodárce v systému dělby moci zásadně nemůže přenést svou pravomoc na jiný subjekt, svěřit ji do jiných rukou.“* Nejvyšší správní soud se zevrubně zabýval přípustností právní úpravy podzákonným předpisem v usnesení svého rozšířeného senátu k problematice očkování č. j. 8 As 6/2011 - 120 ze dne 3. 4. 2012, publikovaném pod č. 2624/2012 Sb. NSS. V něm se odvolal zejména na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 105/95, které uvádí, že *„nikoli ve všech případech, kdy ústavně právní normy odkazují na zákon, je vyloučena bližší úprava nižšími normativními akty. Tak je tomu ovšem pouze tehdy, kdy ústavní zákon takovou úpravu vyhrazuje výslovně pouze zákonu (článek 4 odst. 3, článek 8 odst. 2, 3, 5, 6, článek 39 Listiny, článek 104 Ústavy ČR), nikoli však v případě článku 4 odst. 1 Listiny,*

podle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Normativní akty nižší právní síly mohou tedy na základě zákona a v jeho mezích vydávat i ministerstva a jiné správní úřady, jsou-li k tomu zákonem zmocněny." V nálezu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, pak Ústavní soud dospěl k závěru, že „*vymezení podrobností souvisejících s těmito omezeními nebo zpřesnění rámcových podmínek může být provedeno podzákonným právním předpisem, jestliže jej příslušný orgán vydal dle zmocnění Ústavy ČR či běžného zákona.*" Nejvyšší správní soud ve shora citované judikatuře dospěl k závěru, že není v rozporu s Ústavou, pokud zákonodárce obecně stanoví povinnost a odkáže na podzákonný předpis, aby stanovil podrobnosti realizace této povinnosti. Pokud je primární povinnost stanovena zákonem a podzákonná úprava tuto povinnost na základě zákona a v jeho mezích pouze upřesňuje, je takovýto postup souladný s ústavní povinností, aby meze základních práv a svobod byly stanoveny zákonem, a podzákonný předpis pak má pouze upřesňující funkci.

[20] Citované závěry Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu jsou zajisté použitelné pro případy upřesnění zákonných povinností; v posuzovaném případě však zákon zmocňuje vládu ke stanovení všech aspektů nápravy některých křivd způsobených komunistickým režimem, tedy stanovení okruhu oprávněných osob, výše odškodnění, způsobu jeho výplaty i určení státního orgánu či rezortu, který bude právní úpravu aplikovat.

[21] Nejvyšší správní soud se již v minulosti zabýval výkladem zmocňovacího ustanovení zákona o protiprávnosti komunistického režimu (§ 8), které zmocňuje vládu, „*aby nařízením napravila některé křivdy spáchané na odpůrcích komunistického režimu a na osobách, které byly postiženy jeho perzekucemi, v oblasti sociální, zdravotní a finanční*". Bylo to v případě, kdy vláda vydala nařízení č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální. Citované nařízení vlády ve svém původním znění poskytovalo příplatek ke starobnímu důchodu jen osobám v minulosti pravomocně odsouzeným, naopak osoby, které byly vězněné jen vazebně a poté obžaloby zproštěny, nesplňovaly podmínky pro poskytnutí tohoto příplatku, ačkoli byly rehabilitovány podle stejného zákona jako osoby pravomocně odsouzené. Nejvyšší správní soud pak rozhodoval s vědomím, že normotvůrce své pochybení, způsobené spíše nesprávnou formulací textu než záměrem vytvořit rozdíly mezi těmito skupinami, po deseti měsících napravil novelizací s účinností od 1. 11. 2005 provedenou nařízením vlády č. 405/2005 Sb. Nejvyšší správní soud doposud řešil toliko otázku nelogického vyčlenění určité skupiny rehabilitovaných osob z osobního rozsahu odškodnění (vyřešenou jinak urychlenou novelizací), zatímco v posuzované věci jde o rozšíření osobního rozsahu normy nad rámec záměru normotvůrce.

[22] Nejvyšší správní soud ve vztahu k popsané úpravě v nařízení vlády č. 622/2004 Sb. rozhodl tak, že „*požadavek rovnosti v právech jako princip ústavního pořádku (čl. 1 Ústavy) ve spojení s čl. 95 Ústavy umožňuje soudu nepřihlédnout k podzákonné normě (nařízení vlády) v rozsahu, ve kterém tato norma nezajišťuje v oblasti sociální rovné postavení všech osob účastných soudní rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, které byly postiženy perzekucemi komunistického režimu*" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2007, č. j. 6 Ads 4/2006 - 32, publikovaný pod č. 1243/2007 Sb. NSS). V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud rovněž uvedl: „*aktivity zákonodárce a moci*

výkonné v oblasti nápravy křivd způsobených v období let 1948 - 1989 postrádají vzájemnou provázanost a začasté 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. Případ, 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) nepřihlédnout 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. Soudy pak mají být tou mocí, která veškeré tyto nedostatky zhojí a vyhoví subjektivním pocitům těch, kteří v období let 1948 - 1989 pocítili velmi krutě, jak byla prosazována doktrina komunistického režimu". Nejvyšší správní soud své rozhodnutí využít své pravomoci nepřihlédnout k aktu moci výkonné, jenž považuje za rozporný s cíli zákona (čl. 95 Ústavy), a akceptovat v posuzované věci i zpětnou účinnost novelizujícího vládního nařízení odůvodnil tím, že se tak zajistí vnímání spravedlnosti jako hodnoty, která pro osoby postižené komunistickým režimem nemůže být jen bezobsažným pojmem. Svou úvahu pak Nejvyšší správní soud zakončil tím, že tuto svou pravomoc v posuzovaném případě *„volí výjimečně a exemplárně právě proto, že je nadán pravomocí posoudit soulad aktu moci výkonné se zákonem, a proto, že nevidí jiné cesty, jak odstranit nerovnost mezi osobami účastnými soudní rehabilitace."* V obdobném případě pak již Nejvyšší správní soud interpretací rozšířil nárok z nařízení vlády č. 622/2004 Sb. i na osoby nezákonně zbavené osobní svobody nebo majetku, u nichž bylo zahájeno trestní stíhání a byly rehabilitovány postupem podle § 33 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, č. j. 3 Ads 53/2006 - 31, publikovaný pod č. 1158/2007 Sb. NSS): *„Pomocí právního argumentu a minori ad maius lze dospět k závěru, že vzniká-li nárok na poskytnutí příplatku k důchodu osobám nezákonně zbaveným osobní svobody, u nichž nebylo zahájeno trestní stíhání, tím spíše pak by měly mít nárok na týž příplatek k důchodu osoby nezákonně zbavené osobní svobody, u nichž trestní stíhání zahájeno bylo."* Žalobce se ve své argumentaci odvolává na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 10/2006 - 70 ze dne 28. 6. 2007, které však již jen navazuje na výše uvedená publikovaná rohodnutí, což je pochopitelné, neboť v této věci zastupoval žalobce jako jeho advokát. Přitom bylo namístě, aby městský soud využil ke své argumentaci především výše citovaná dřívější publikovaná rozhodnutí k této problematice, která jsou rozsáhlejší, a tedy i argumentačně bohatší a na něž se rozhodnutí č. j. 4 Ads 10/2006 - 70 odvolává.

[23] 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 ústavní konformity, neboť Česká republika je již dlouho podle své Ústavy demokratický právní stát, který by měl

dodržovat principy tvorby práva vyplývající z této jeho charakteristiky. Mezi podstatné znaky moderního právního státu, které reflektují jak jeho formální, tak materiální či demokratický aspekt a které byly identifikovány Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátskou komisí) patří mimo jiné legalita (zákonnost), zahrnující rovněž transparentní, odpovědnou (accountable) a demokratickou proceduru přijímání zákonů, zákaz arbitrárnosti a svévole či princip dělby mocí (srov. Report on the Rule of Law, No. 512/2009, schválený 25. - 26. 3. 2011, dostupný z http://www.venice.coe.int/). Právě uvedené aspekty právního státu mohou být při posuzování legislativy v oblasti odškodňování křivd komunistického režimu dosti problematizovány.

[24] Pro tvorbu práva v demokratickém právním státě je mimo jiné třeba, aby jejím cílem byly legitimní právní předpisy, a pro legitimitu všech aktů je velmi důležité jejich odůvodnění. Nařízením vlády na rozdíl od zákonů *„chybí důvodová zpráva, přičemž platí, že absence odůvodnění rozhodnutí vždy značí zvýšené riziko libovůle“* (srov. bod 51 nálezu sp. zn. Pl ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007, publikovaného pod č. 37/2007 Sb.)

[25] Z postupu legislativních prací nyní posuzovaného nařízení vlády o odškodnění je zřejmé, že absence odůvodnění hrozí mnohem více u podzákonných normativních právních aktů než u zákonů. Z dostupných dokumentů o přípravě, připomínkách a schvalování posuzovaného nařízení vlády o odškodnění je zřejmé jen to, že navrhovatel počítal s tím, že odškodnění bude přiznáno všem studentům vyloučeným z vysokoškolského studia za celou dobu komunistického režimu, tedy od února 1948 do konce roku 1989, připomínky směřovaly jen k tomu, zda má lhůta končit v listopadu či prosinci 1989. Návrh připravovaného nařízení vlády obsahoval tři varianty výše náhrady: 60 000 Kč, 80 000 Kč nebo 100 000 Kč. V žádných dostupných materiálech není k dispozici odůvodnění definitivního znění nařízení vlády, které by objasňovalo důvody sporného omezení osobního rozsahu odškodnění, ani přepis z jednání vlády, která k tomuto závěru dospěla. Naopak je dostupné odůvodnění návrhu změny nařízení vlády o odškodnění, které by mělo spornou dobu prodloužit až do konce roku 1989, v němž lze nalézt rozsáhlou argumentaci o možné protiústavnosti aktuálního znění nařízení a jeho nespravedlnosti k obětem, které nejsou odškodněny (vše v Knihovně připravované legislativy, dostupné na www.eklep.vlada.cz). Takováto situace u adresátů právní normy musí vzbuzovat pochyby o její legitimitě, což pak vede k tomu, že takovou úpravu nejsou ochotni respektovat.

[26] Nejvyššímu správnímu soudu je zřejmé, že rozhodnutí příslušné politické většiny o tom, zda bude konkrétní skupina osob odškodněna na základě nařízení vlády či na základě zákona, je dosti nahodilé a arbitrární a nebylo řádně a přesvědčivě osvětleno, která forma byla v konkrétním případě zvolena a proč. Formou nařízení vlády bylo rozhodnuto např. o odškodnění studentů vysokých škol, kterým bylo v období komunistického režimu z politických důvodů znemožněno dokončit studium na vysoké škole (nyní posuzovaná úprava), o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem (nařízení vlády č. 622/2004 Sb.), o poskytování příspěvku z rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem (nařízení vlády č. 145/2004 Sb.); formou zákona pak např. o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám (§ 5 odst. 1 písm. c/ zákona č. 357/2005

Sb.), o jednorázové peněžní částce nahrazující příplatek k důchodu a zvláštní příspěvek k důchodu (zákon č. 108/2009 Sb.) nebo o odškodnění některých obětí okupace Československa vojsky Svazu sovětských socialistických republik, Německé demokratické republiky, Polské lidové republiky, Maďarské lidové republiky a Bulharské lidové republiky (zákon č. 203/2005 Sb.).

[27] 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 mocí, podle nějž takovéto důležité politické a ekonomické otázky má rozhodovat zastupitelský orgán se zákonodárnou pravomocí, tedy parlament, nikoli výkonný orgán, jímž je vláda.

[28] 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.

II.

[29] 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 podzákonný předpis, je-li v rozporu se zákonem či ústavou, musí soud realizovat zdrženlivě. Odůvodnění takovéhoto kroku musí být přesvědčivé a nesporné.

[30] V posuzovaném případě městský soud velmi lapidárně uvedl, že časovou hranici 31. 12. 1956, stanovenou v nařízení vlády o odškodnění, nelze shledat souladnou se zákonem, neboť zákon o protiprávnosti komunistického režimu konec odškodnění stanoví až datem 17. 11. 1989. Městský soud neshledal žádný důvod, aby k rehabilitovaným studentům vyloučeným ze studia po datu 31. 12. 1956 bylo přistupováno jinak než ke studentům vyloučeným před tímto datem. Tyto dva argumenty, nikterak blíže rozvedené, pak vedly městský soud k závěru o nezákonnosti, a tudíž neaplikovatelnosti časové hranice 31. 12. 1956 pro odškodnění.

[31] Právní úprava k posuzované otázce obsahuje následující relevantní právní ustanovení.

Zákon o protiprávnosti komunistického režimu v § 2 odst. 1 stanoví, že „*zejména pro skutečnosti uvedené v § 1 odst. 1 tohoto zákona byl režim založený na komunistické ideologii, který rozhodoval o řízení státu a osudech občanů v Československu od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989, zločinný, nelegitimní a je zavrženíhodný*". V § 4 téhož zákona je uvedeno, že „*každý, kdo byl komunistickým režimem nespravedlivě postižen a perzekuován a nepodílel se na skutečnostech uvedených v § 1 odst. 1 tohoto zákona, si zaslouží účast a morální zadostiučinění*".
Posuzované nařízení vlády o odškodnění bylo vydáno na základě § 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, jímž byla vláda 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*". Posuzované nařízení vlády o odškodnění pak obsahuje § 1, který stanoví, že „*osoba, která byla v období od 25. února 1948 do 31. prosince 1956 vyloučena z řádného studia na vysoké škole a rozhodnutí o jejím vyloučení bylo zrušeno zákonem o mimosoudních rehabilitacích, (dále jen „rehabilitovaný student") má nárok na jednorázovou peněžní náhradu ve výši 100 000 Kč (dále jen „jednorázová náhrada"), pokud je státním občanem České republiky a příslušná vysoká škola měla sídlo na území, které je součástí území České republiky.*"

[32] 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.

[33] 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.

[34] 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. nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000, publikovaný pod č. 279/2001 Sb.).

[35] Městský soud tedy pochybil ve své úvaze, že ustanovení stanovící, že bude odškodněna *„osoba, která byla v období od 25. února 1948 do 31. prosince 1956 vyloučena z řádného studia na vysoké škole a rozhodnutí o jejím vyloučení bylo zrušeno“*, je v rozporu s ustanovením, že *„režim založený na komunistické ideologii, který rozhodoval o řízení státu a osudech občanů v Československu od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989, byl zločinný, nelegitimní a je zavrženíhodný“*. Pokud zákon zmocnil vládu k vydání nařízení, v němž vláda podle své diskrece určí, které křivdy budou odstraněny, pak samo ustanovení o délce trvání komunistického režimu nemůže být vnímáno jako jednoznačné omezení pro vládu, že nemůže odškodnit křivdy vzniklé jen v určité části této doby. Takovýto pokyn zákonodárce v citovaných ustanoveních není uveden a ani z nich nevyplývá.

[36] Druhým důvodem, o který městský soud opřel svůj závěr, bylo jeho přesvědčení, že bylo porušeno právo na rovné zacházení, respektive zákaz nerovného zacházení a diskriminace. Hlavní argument žalobce totiž spočíval v tom, že pokud nebyl odškodněn, ačkoli byl vyloučen z řádného studia později než v období stanoveném nařízením vlády o odškodnění, pak se jedná o výraz nerovného zacházení s osobami předchozím režimem perzekuovanými.

[37] Jak již Nejvyšší správní soud výše konstatoval, jeden z největších deficitů zvolené formy právní úpravy odškodnění, tedy formy nařízení vlády, je právě ta skutečnost, že absentuje jakékoli vysvětlení, proč došlo k volbě odškodnění pro vyloučené studenty pouze za období od 25. února 1948 do 31. prosince 1956. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbývá než posoudit, zda takto vymezené časové období vede k nerovnému zacházení při odškodnění vyloučených studentů. Nejvyšší správní soud proto musí ověřit,

zda existují takové skutečnosti, popř. fakta, které umožní identifikaci cíle napadeného opatření, a to za účelem přezkumu legitimity, přiměřenosti a vhodnosti použitých prostředků.

[38] Při úvahách o povinnosti rovného zacházení je třeba vycházet z toho, že nedovolené nerovné zacházení je možno konstatovat pouze v případě, 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)

[39] 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. První cíl lze dovodit z historické charakteristiky tohoto období, které bývá označováno jako doba stalinismu či doba zostřeného třídního boje. Po nástupu nového komunistického režimu bylo třeba neprodleně odstavit elity předchozího režimu z určujících pozic a otevřít tyto pozice představitelům komunistického režimu či jejich dětem. Druhý cíl je naplněn tím, že jsou odškodňovány nejstarší oběti, tedy lidé, kteří komunistickým režimem trpěli nejdéle, jejichž křivdy byly fakticky nejméně reparovatelné a u nichž hrozí, že se již další případné vlny odškodnění nedočkají.

[40] Pokud jde o charakteristiku zvolené dějinné etapy pro odškodnění vyloučených studentů, Nejvyšší správní soud odkazuje na historické prameny a odbornou literaturu (srov. díla Kaplana, Grónského, Kuklíka, Kalinové), potvrzující, že k nejmasivnějším čistkám studentů – vysokoškoláků došlo hned po nastolení komunistického režimu. Pak už byla „kádrová a třídní čistota“ studentů vysokých škol řešena nejen vylučováním ze studia, ale spíše omezením přístupu na tyto školy. Dvě nejsilnější vlny čistek ve vysokém školství proběhly na jaře v roce 1948 a na přelomu roku 1948 a 1949 (viz např. www.totalita.cz). Podle Lenky Kalinové (Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945 – 1969, Academia, Praha, 2007, s. 170): *„Únorová čistka roku 1948 se dotkla především vysokých škol. Radikální studenti získali značný vliv při jejich řízení, zejména v personálních otázkách. Akční výbory, v nichž měli tito studenti silnou pozici ... kolem sedmi tisíc studentů vyloučily z vysokých škol. V té době bylo ještě možné se proti tomuto rozhodnutí odvolat, a proto bylo z 5400 odvolání téměř 25 % vyřízeno kladně.“* Obsáhlý materiál předsednictva ÚV KSČ z 6. 12. 1948 požadoval okamžitá opatření, především prověření studentů vysokých škol z hlediska jejich sociálního a politického složení. Na základě této prověrky byla komise oprávněna vyškrtnout studenta ze školy, resp. ze všech vysokých škol v ČSR. Tento dokument počítal s tím, že bude možné *„očistit vysoké školy od 20 – 30 % nejhorších živlů“*. Dále z něj vyplývá, že pro první ročníky bude tato selekce efektivně provedena již při přijímání ke studiu, a že tedy důležitou součástí politiky KSČ bude dohlížet na to, aby se tyto „živly“ nikdy ani studenty vysoké školy nestaly. V dalším období pak bylo vzdělání postiženo

spíše omezováním přístupu dětí z „třídně nespolehlivých rodin“ na tzv. výběrové střední a na vysoké školy.

[41] Rovněž volba konce období, za nějž odškodnění náleží, má určité odůvodnění v dějepisné etapizaci komunistického režimu. V druhé polovině 50. let dvacátého století se měnily vnitřní a zahraniční podmínky sovětského bloku, na nichž do značné míry závisel i vývoj Československa. Výměnou části politických reprezentací a novým kurzem hospodářské politiky se měnila vnitřní politika jednotlivých zemí a pod vlivem ženevské konference v roce 1955 i jejich společná zahraniční politika. Historicky lze tedy skutečně rok 1956 vnímat jako určitý vývojový předěl ve vývoji komunistického režimu v Československu i v celém komunistickém bloku. Proběhl totiž XX. sjezd Komunistické strany Sovětského svazu, který ukončil stalinský kult osobnosti (tzv. destalinizace). Poté v Sovětském svazu i jeho satelitech proběhla určitá společenská reflexe, jejímiž projevy byly jak pokusy o zlepšení poměrů, tak i represe tomu bránící. *„Společenská krize v roce 1956 se v Československu projevila několika izolovanými konflikty a nepřerostla v masové střetnutí s komunistickou mocí. Z konfliktů vyšla moc sice vítězně, neboť se nedotkly jejích základů, nicméně ji změnily. Musela korigovat některé postuláty své politiky a způsoby uplatňování svého monopolu ...“* (srov. Kaplan, K.: Československo v letech 1953 - 1966, Státní pedagogické nakladatelství, Praha 1992, s. 60).

[42] Jak již bylo výše uvedeno, podle Nejvyššího správního soudu je dalším cílem legitimizujícím účelnost omezení odškodnění jen na nejstarší oběti komunistického režimu rozhodně i pohled sociální. Jedná se o osoby, které již zpravidla nebudou ekonomicky činné, neboť je jim více než 75 let a zpravidla více než 80 let, a proto pro ně toto odškodnění má zásadní význam z hlediska zlepšení jejich životní úrovně. Pro lidi v takovémto věku je rovněž mimořádně důležitý satisfakční rozměr poskytnutého odškodnění, neboť jej získávají v době bilancování svého života. Nejvyšší správní soud kvituje rozhodnutí vlády odškodnit nejvíce zranitelnou část obětí komunistického režimu, tedy nejstarší oběti, neboť ty se již nemusí dočkat dalších případných vln odškodnění. Nelze tedy souhlasit s názorem žalobce, že je „spravedlivější“ dát nižší částku všem vyloučeným studentům než odškodnit vyšší částkou ty nejstarší a zpravidla i nejvíce poškozené. Jednotlivé případy se samozřejmě mohou lišit, avšak nakonec vládou zvolená varianta, spočívající v tom, že bude těm nejstarším uhrazena vyšší finanční částka, vyjadřuje satisfakční i sociální rozměr zvoleného odškodnění a jako taková nepůsobí nespravedlivě. Sám životní příběh žalobce dokazuje, že mladším vyloučeným studentům nezůstala možnost vstupu do profese vyžadující vysokoškolské vzdělání uzavřena na rozdíl od osob, které v době změny politického režimu byly ve věku blízkému věku důchodovému.

[43] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že omezení časového období odškodnění vyloučených studentů pouze na první léta komunistického režimu sice nese znaky nerovného zacházení v rámci odškodnění jim spáchané křivdy, avšak toto zacházení má legitimní účel, resp. cíle, jak je nalezl Nejvyšší správní shora ve shora podané analýze. Zvolené prostředky k naplnění dovozených legitimních cílů, tedy časové omezení určující osobní rozsah odškodnění, považuje Nejvyšší správní soud za prostředek přiměřený a vhodný.

[44] Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává pro úplnost, že žalobce se ve svých podáních odvolává na závěry Veřejného ochránce práv ve vztahu k nespravedlivému působení posuzovaného nařízení vlády o odškodnění. Z veřejně dostupných výstupů Veřejného ochránce práv k otázkám odškodnění studentů vysokých škol, kterým bylo v období komunistického režimu z politických důvodů znemožněno dokončit studium na vysoké škole, však plyne, že ochránce doporučuje situaci řešenou městským soudem vyřešit novelizací příslušného nařízení vlády (podle informace dostupné na www.ochrance.cz). Rovněž zmiňované politické prohlášení bývalého ministra školství o tom, že budou odškodněni všichni neprávem vyloučení vysokoškolští studenti, nemohlo založit u stěžovatele vymahatelné legitimní očekávání, neboť lze předpokládat, že bylo myšleno pouze jako příslib budoucích politických kroků, případně novelizace sporného ustanovení nařízení vlády o odškodnění.

III.

[45] K poslední námitce stěžovatele o nemožnosti správního orgánu realizovat rozsudek soudu, který vychází z postupu podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, tedy ze zrušení napadeného správního rozhodnutí pro nezákonnost spočívající v nezákonnosti podzákonného předpisu, je možno zčásti odkázat na výše uvedené argumenty o oprávnění soudu nezákonný podzákonný předpis neaplikovat (srov. body 17, 18).

[46] Podle komentářové literatury (Ústava a ústavní řád České republiky, komentář kolektivu autorů, vydaný nakladatelstvím Linde Praha, a.s., v roce 2010, str. 1283 a násl.) je možno ustanovení čl. 95 Ústavy vnímat i jako určitý komunikační prostředek mezi obecnými soudy na straně jedné a mezi tvůrci podzákonných norem na straně druhé. Tvůrce předpisu by totiž měl uvést do souladu situaci de iure a de facto a změnit či zrušit podzákonné předpisy, které sice i nadále po rozhodnutí soudu o jejich neaplikovatelnosti pro rozpor se zákonem zůstávají platnými, nicméně s ohledem na rozhodovací činnost soudů se staly v praxi neúčinnými.

[47] Námitka stěžovatele, že by se napadeným rozsudkem nemohl řídit, neboť je vázán podzákonným předpisem, je lichá. Jak již bylo výše osvětleno, realizuje-li soud svou pravomoc neaplikovat podzákonný předpis pro rozpor se zákonem, je pak v konkrétní věci závěrem soudu o této otázce příslušný správní orgán vázán a je povinen v této konkrétní věci postupovat v souladu se závěry soudu, nikoli podle nezákonné normy podzákonného předpisu.

Závěr

[48] Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zmocnění uvedené v § 8 zákona o protiprávnosti komunistického režimu je v souladu s ústavním pořádkem ČR. Ustanovení nařízení vlády o odškodnění omezující odškodnění pouze na studenty vyloučené z vysokoškolského studia v období od 25. února 1948 do 31. prosince 1956 není ani v rozporu se zákonem o protiprávnosti komunistického režimu, ani s ústavním pořádkem České republiky.

[49] Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil argumentům městského soudu a napadený rozsudek městského soudu zrušil.

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

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

V Brně dne 7. listopadu 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu