



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **D. K.**, zastoupeného JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Praha 5, Symfonická 1496/9, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2007, č. X, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2009, č. j. 12 Cad 20/2007 - 17,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2007, č. X. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla žádost žalobce o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945 (dále jen „zákon č. 261/2001 Sb.“) s tím, že žalobce neprokázal českou státní příslušnost.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce konstatoval, že je státním příslušníkem Spolkové republiky Německo a pokud je Česká republika a Spolková republika Německo členy Evropské unie, jsou zavázány zacházet s občany jiných států Evropské unie jako s vlastními občany. Pokud by tak nejednaly, došlo by k diskriminaci z důvodů státní příslušnosti, která je výslovně nepřípustná podle čl. 21 odst. 2 Charty základních práv Evropské unie (dále též „Charta“), která je závazná i pro Českou republiku a má vyšší právní sílu než omezující ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že cizinci mají stejná občanská práva jako tuzemci, ale jen pokud se nevyžadují k používání těchto práv výslovně vlastnosti státního občana. V otázce státního občanství Evropská unie vychází z toho, že veškerá práva a povinnosti vyplývající ze základních unijních dokumentů mají pouze státní občané členských států, stejně tak je v samotné kompetenci státu rozhodnutí o tom, zda a v jakém rozsahu přistoupí k odčinění majetkových a jiných křivd v rámci vlastního zákonodárství.

Městský soud v Praze považoval za předmět sporu otázku, zda příslušníci jiných členských států Evropské unie mají nárok na jednorázové odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb., který je jedním z předpisů, jímž český stát napravuje některé křivdy způsobené nacistickým a komunistickým režimem v minulosti. Soud vyšel z ustanovení § 1, § 2 a § 3 citovaného zákona, z nichž vyplývá, že jednou z podmínek pro získání jednorázového odškodnění dle citovaného zákona je státní občanství České republiky. Soud poukázal na skutečnost, že občanství Evropské unie, které zavedla Maastrichtská smlouva, zakotvené v čl. 17 Smlouvy ES, doplňuje občanství příslušného státu, ale v žádném případě jej nenahrazuje. Pokud jde o dodržování lidských práv zakotvených v Chartě základních lidských práv a svobod, která vychází nejen ze smluv Společenství a mezinárodních úmluv, ale také je založena na ústavních tradicích členských států a deklaracích Evropského parlamentu, jde zatím o „pouhou“ deklaraci, která není právně závazná, i když v určitých případech lze pozorovat politickou závaznost. Jakmile se stane právně závazným dokumentem, bude se vztahovat na orgány a další instituce Evropské unie, pokud aplikují právo Unie (čl. 51 odst. 1 Charty). Podle čl. 20 jsou si všechny osoby před zákony Evropské unie rovny. Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti je jako zvláštní komunitární nástroj vyjádřen v čl. 21 odst. 2 Charty. Podle soudu zákonem č. 261/2001 Sb., není aplikováno unijní právo, ale jde o zákon, jímž český stát napravuje některé křivdy způsobené nacistickým a komunistickým režimem v minulosti. Pokud tedy zákonodárce požaduje pro jednorázové odškodnění splnění podmínky státního občanství České republiky, nelze takovou dávku poskytnout občanovi jiného členského státu, přičemž nedochází k diskriminaci zakázané Chartou. Dle názoru soudu se o diskriminaci nebude jednat ani v době, kdy bude Charta právně závazná.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel uvedl, že se jednorázové částky podle zákona č. 261/2001 Sb. nedomáhal na základě svého občanství Evropské unie. Pokud jde o Chartu základních lidských práv a svobod, poukázal na závěr Městského soudu v Praze, že se jedná o pouhou deklaraci, která není právně závazná, i když v určitých případech lze vysledovat politickou závaznost. V právním státě však musí být zřejmé, jestli se nějakou normou stát řídí, či nikoliv. Pokud snad v tomto ohledu existují pochybnosti, má soud rozhodovat vždy ve prospěch občanů, a to zvláště pokud jde o nápravu křivd způsobených minulým režimem.

Stěžovatel na podporu uvedených tvrzení odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, ze dne 6. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 565/03 o nutnosti posuzovat právní předpisy podle jejich účelu a smyslu, zvláště pak jde-li o předpisy k odstranění křivd vzniklých v minulém režimu; resp. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000, a ze dne 1. 12. 2005, sp. zn. II. ÚS 290/05 a I. ÚS 2366/07 ze dne 26. 10. 2007 v obdobném duchu.

Stěžovatel je toho názoru, že na jeho případ musí být aplikováno unijní právo, neboť zákon č. 261/2001 Sb. má být vykládán právě v souladu s čl. 21 odst. 2 Charty (zákaz diskriminace na základě státního občanství) a nikoli tak, jakoby se zákona č. 261/2001 Sb. žádné unijní předpisy nedotýkaly. Stěžovatel závěrem zdůraznil, že byl neoprávněně odsouzen československým, nikoli německým soudem a v československých věznicích strávil 6 let.

Stěžovatel proto namítl diskriminaci na základě rozdílnosti státního občanství různých zemí Evropské unie a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalované ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížných bodů, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. O věci uvážil takto:

V projednávané věci není mezi účastníky sporný skutkový stav a rozhodnutí závisí jen na posouzení právní otázky; neboť stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že zákon č. 261/2001 Sb. je jedním z právních předpisů, jímž český stát napravuje některé křivdy způsobené nacistickým a později komunistickým režimem v minulosti; jednotlivé zákony z této skupiny zakládají právní nároky na vyplacení jednorázových částek (v dalším textu „odškodnění“) různým skupinám (např. zákon č. 217/1994 Sb. československým politickým vězňům z období let 1939 – 1945 a pozůstalým po nich, zákon č. 39/2000 Sb. válečným veteránům, zákon č. 172/2002 Sb. osobám odvezeným po válce do SSSR a táborů v jiných státech atd.). Jednotlivé zákony stanovily okruh oprávněných osob se značnými odchylkami; to byla otázka věcného či politického řešení, teprve v druhém sledu otázka právní a legislativní.

Základní podmínkou, za které lze poskytnout jednorázovou peněžní částku osobám, které byly vězněny mezi 25. únorem 1948 a 1. lednem 1990, a u kterých bylo věznění zcela nebo zčásti zrušeno podle zákona č. 119/1990 Sb. o soudní rehabilitaci nebo podle zákona č. 198/1993 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, je podmínka občanství České republiky. Podmínka občanství se považuje za splněnou, pokud občanství trvá ke dni podání žádosti o poskytnutí jednorázové peněžní částky (§ 2 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb.). Stěžovatel však podmínku občanství České republiky ke dni podání žádosti o poskytnutí jednorázové peněžní částky nesplňoval, jak konečně i sám v žalobě uvádí, a proto se na něho zákon č. 261/2001 Sb. nevztahuje a jednorázovou peněžní částku mu nelze proto poskytnout.

Kasační soud nepochybně utrpení a lidské strádání stěžovatele, avšak striktní vymezení podmínek nároku zákonem bez toho, že by bylo do zákona zakotveno ustanovení pro zmírnění tvrdosti zákona či přiznání výjimek neumožňuje ani soudu v rámci jeho rozhodovací pravomoci vážít okolnosti konkrétního případu a od podmínek nároku stanovených zákonem se jakkoli odchýlit. Soudu nepřísluší vůli zákonodárce podle své úvahy jakkoli měnit či nahrazovat, neboť je zákonem vázán.

Nejvyšší správní soud považuje rovněž za vhodné upozornit, že právo na rehabilitace, resp. odškodnění za příkoří spáchaná komunistickým režimem není lidským právem, které by bylo zakotveno v Listině základních práv a svobod. Představuje tedy jakýsi nadstandard a přesahující výčet základních práv a svobod zakotvený v Listině. I kdyby žádné právní předpisy sledující zmíněný účel součástí právního řádu ČR nebyly, nebylo by možné spatřovat v takové absenci porušení základních lidských práv, jak je vymezuje Listina.

Pokud stěžovatel postavil jádro kasační stížnosti na konstatování, že Česká republika a Spolková republika Německo jsou od 1. 5. 2004 společně členy Evropské unie a z této skutečnosti dovozoval vznik nároku na jednorázovou částku podle zákona č. 261/2001 Sb., Nejvyšší správní soud uvádí následující.

Současnou platnou úpravu Evropské unie v oblasti sociálního zabezpečení (jejíž aplikace se stěžovatel zřejmě dovolává) představuje nařízení Rady EHS č. 1408/71/EEC, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, samostatně výdělečně činné osoby a na členy jejich rodin pohybující se v rámci Společenství a nařízení Rady EHS č. 574/72/EEC, stanovujícím postup při provádění nařízení č. 1408/71. Obě nařízení jsou přímo aplikovatelná a tvoří součást národních právních řádů. Stěžovatel se obecně dovolával zásady rovného zacházení a lze s ním souhlasit potud, že toto východisko je stěžejním principem, na němž je budována koordinace národních systémů sociálního zabezpečení. V oblasti sociálního zabezpečení se migrující pracovník totiž může setkat s ustanoveními národních systémů sociálního zabezpečení, která obsahují podmínky pro poskytování dávek, spočívající např. ve vazbě na státní příslušnost. Princip rovnosti zacházení vyžaduje zrušení jak přímé diskriminace založené na státní příslušnosti, tak i diskriminace nepřímé (nebo skryté), která je založena na jiných kritériích (např. bydliště), ale má obvykle stejné účinky jako diskriminace přímá, tj. znevýhodňuje postavení migrujícího pracovníka. Rovnost zacházení znamená, že pracovníci realizující právo volného pohybu musejí mít stejné zacházení podle toho systému sociálního zabezpečení členského státu, k němuž se připojili, jako osoby, které žily a pracovaly v tomto členském státu po celý život. Rovné zacházení znamená rovněž to, že přímý podíl na tvorbě zdrojů sociálního zabezpečení (pojistné) musí být pro migrující pracovníky stanoven stejným způsobem jako pro státní příslušníky členského státu a migrující pracovník nesmí být povinen připojit se více než k jednomu systému sociálního zabezpečení.

Je však nutno zodpovědět otázku, zda má - z pohledu práva EU - jednorázová peněžní částka podle zákona č. 261/2001 Sb. charakter spadající do věcného rozsahu Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (dále jen „Nařízení“). Tak tomu však u posuzované částky není. Nařízení se totiž vztahuje na všechny právní předpisy týkající se následujících odvětví sociálního zabezpečení, zmíněné v článku 4 odst. 1 Nařízení: a) dávky v nemoci a mateřství b) dávky v invaliditě, včetně těch, jež jsou určeny k udržení nebo zlepšení výdělečné činnosti c) dávky ve stáří d) dávky pozůstalých e) dávky při pracovních úrazech a nemocích z povolání f) pohřebné g) dávky v nezaměstnanosti h) rodinné dávky. Dále se jedná o preventivní zdravotní opatření, pomoc při odborném vzdělávání – druh podpor v nezaměstnanosti a nepříspěvkové dávky smíšeného typu pramenící z integrace sociálního zabezpečení a péče. Nařízení se nevztahuje na dávky sociální a zdravotní pomoci – asistence, dávky z kolektivního vyjednávání mezi odbory a zaměstnavateli a nepříspěvkové dávky smíšeného typu pramenící z integrace sociálního zabezpečení a péče. Rozhodujícím kritériem pro zahrnutí dávky do působnosti Nařízení je, že musí být spojena s jednou z dávek vyjmenovaných v čl. 4 odst. 1. Je zcela zřejmé, že posuzovaná jednorázová peněžní částka podle zákona č. 261/2001 Sb. leží mimo věcný rozsah Nařízení, neboť účelem rehabilitačních a na ně navazujících předpisů je zmírnění krivd spáchaných předchozím režimem; tato částka nepatří mezi dávky sociálního zabezpečení České republiky. Ve výsledku tak není možné se k této částce dovolávat článku 3 Nařízení (rovnost zacházení).

Podle názoru zdejšího soudu dále nelze souhlasit s námitkou stěžovatele, že Městský soud v Praze připustil právní závaznost Charty základních lidských práv a svobod a její dopad na nyní projednávanou věc, neboť nebylo možno přehlédnout, že soud toliko upozornil na její zatímní význam pouze v rovině politické.

Pokud se stěžovatel dovolává Charty základních práv Evropské unie, pak Nejvyšší správní soud na tomto místě shodně Městským soudem v Praze konstatuje, že i přes váhu, kterou Charta má, nejde v době projednání o formálně závazný právní dokument, z něhož by bylo lze dovést subjektivní práva stěžovatele, nýbrž pouze o deklaraci vyhlášenou 7. 12. 2000 na summitu Evropské unie v Nice. Charta základních práv Evropské Unie má pro činnost veřejné správy sice nesporný akademický a metodický význam, nicméně nenaplnuje ani formálně ani materiálně znaky právní normy či obecně zdroje práva. Jedná-li se o soudní přezkum konkrétních správních aktů, není na místě, aby se správní soud opíral o tyto obecné proklamace postrádající všeobecnou závaznost bez toho, že by současně odkázal na konkrétní zákonné ustanovení, do nichž byly tyto principy a zásady transponovány.

Právní názor žalované a Městského soudu v Praze soudu nikterak v obecné rovině nezpochybňuje ani konstantní judikatura Ústavního soudu, na niž stěžovatel odkazoval, podle níž záměrům rehabilitace nelze bránit pozitivněprávním dogmatismem při výkladu právních norem. Naopak, je zapotřebí rehabilitační předpisy s ohledem na jejich smysl a účel interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob (např. dle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000).

Rozhodnutí Ústavního soudu přednesená stěžovatelem v kasační stížnosti se navíc netýkají právní otázky posuzované v nyní projednávané věci, argumentace uvedenými nálezy míří mimo podstatu důvodů napadeného správního rozhodnutí a rozsudku soudu. Ve správním či soudním řízení se nevyskytly žádné pochybnosti o míře právní závaznosti Charty a o výkladu ust. § 2 zákona č. 261/2001 Sb., které by bylo nutno odstraňovat pomocí výše nastíněných výkladových principů. Vzhledem k tomu, že zákonnou úpravou je přesně a podrobně stanoveno, na jaký okruh osob a za jakých podmínek (zde státní občanství České republiky) lze příslušná ustanovení zákona č. 261/2001 Sb. vztáhnout, nepřichází zde např. v úvahu ani postup známý jako analogie iuris, neboť ten je možný pouze v případech, kdy právní úprava chybí, ale ani postup známý jako analogie legis, neboť s ním právní úprava výslovně nepočítá.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. srpna 2009

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu