

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaje) a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. **M. N.**, 2. **K. P.**, 3. **B. Ž.**, a 4. **J. Ž.**, všech zastoupených Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2013 č. j. 3 Ads 115/2012-29, za účasti **Nejvyššího správního soudu**, jako účastníka řízení, **takto:**

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2013 č. j. 3 Ads 115/2012-29 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s právem na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 2, rovností v právech podle čl. 3 odst. 1 a zárukou dědění podle čl. 11 odst. 1 *in fine* Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2013 č. j. 3 Ads 115/2012-29 se ruší.

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní soud obdržel ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), kterou se stěžovatelé domáhají zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2013 č. j. 3 Ads 115/2012-29. Stěžovatelé tvrdí, že napadeným rozsudkem bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a princip uvedený v čl. 1 odst. 1 Ústavy.

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu, vedeného Krajským soudem v Ostravě (dále jen „krajský soud“) pod sp. zn. 38 Ad 1/2010, se podává, že L. Ž. (nar. 1924), jehož potomky jsou stěžovatelé, uplatnil dne 7. 11. 2002 nárok na jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových a náboženských důvodů soustředěných do vojenských táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád v letech 1939 až 1945, ve znění zákona č. 458/2011 Sb. (dále jen

„zákon č. 261/2001 Sb.“). Ustanovení § 1 odst. 3 tohoto zákona, vložené do poslaneckého návrhu zákona (Tisk č. 859/2001, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období) v průběhu jeho projednávání stanoví, že *„za účastníky národního boje za osvobození se podle tohoto zákona považují též občané České republiky, kteří v době od 15. března 1939 do 8. května 1945 byli z rasových nebo náboženských důvodů soustředěni do vojenských pracovních táborů na území Československa v jeho hranicích z 29. září 1938 nebo se z týchž důvodů na tomto území ukřývali po dobu celkem nejméně tři měsíců a pokud za tuto dobu již neobdrželi jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické persekuce“*.

3. O nároku L. Ž. rozhodovala Česká správa sociálního zabezpečení, jako příslušný správní orgán, rozhodovala ve věci celkem čtyřikrát a čtyřikrát žádost zamítla. Její rozhodnutí třikrát z procesních důvodů zrušil Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“). I proti čtvrtému zamítavému rozhodnutí správního orgánu podal L. Ž. správní žalobu, avšak v průběhu řízení před krajským soudem zemřel. Na základě usnesení krajského soudu ze dne 12. 8. 2011 č. j. 38 Ad 1/2010-58 vstoupili do řízení stěžovatelé jakožto jeho právní nástupci. Dne 24. 9. 2012 krajský soud žalobu rozsudkem č. j. 38 Ad 1/2010-84 zamítl.

4. Proti rozsudku krajského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem zrušil rozsudek krajského soudu a správní žalobu stěžovatelů odmítl pro nedostatek podmínek řízení, neboť dle jeho názoru nebyly splněny podmínky procesního nástupnictví dle § 107 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“), ve spojení s ustanovením § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Dospěl totiž k závěru, že z ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. vyplývá, že nárok přechází na právní nástupce pouze tehdy, pokud o něm ještě nebylo rozhodnuto nebo ještě nedošlo k výplatě jednorázové částky.

II.

Argumentace stěžovatelů

5. Stěžovatelé v ústavní stížnosti brojí především proti výkladu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., kterým je popírán přechod uplatněného, a zatím nepřiznaného nároku ze zemřelého právního předchůdce na ně. Namítají, že napadený rozsudek podává svévolný výklad práva, který popírá jednak obecný právní princip, že stát má dostát svým závazkům a nemůže se jejich plnění vyhnout protiprávním postupem, a dále obecnou povinnost státu odškodnit zjevnou nespravedlnost, jejíž odčinění si výslovně svými zákony stanovil. Odmítají též úvahu, že jejich právní předchůdce byl internován z důvodu svého vztahu k práci, čímž je popírán důvod přijetí zákona.

6. Podle stěžovatelů nelze ospravedlnit výklad zakládající nahodilé důsledky, podle kterého se střídají periody, kdy sporný nárok na právní nástupce přechází, s periodami, kdy tomu tak není. Sporné ustanovení je proto třeba vykládat tak, že rozhodnutím se myslí jakékoliv rozhodnutí, včetně soudního přezkumu a přezkumu ústavnosti. Pokud soud čelí pluralitě výkladů, musí ve svém odůvodnění osvětlit, proč jím zvolený výklad práva je ten správný. Takové odůvodnění však dle jejich názoru Nejvyšší správní soud neposkytl a dopustil se tak svévole, když vydal rozhodnutí založené na právním názoru,

jehož aplikaci nemohli do vydání rozhodnutí stěžovatelé předvídat. Z toho důvodu považují stěžovatelé odůvodnění napadeného rozsudku za nepřezkoumatelné.

7. Stěžovatelé také podotýkají, že celé řízení, tedy od okamžiku podání původní žádosti do posledního rozhodnutí, trvalo více než sedm let a zákonná lhůta pro vydání předmětného rozhodnutí tak byla překročena pětaosmdesátkrát. Soudy nesmí přistoupit k takovému výkladu práva, který samotnému státu umožňuje dovolávat se vlastního porušení práva a jeho důsledků, v tomto případě umělého prodlužování správního řízení, které vedlo až ke smrti oprávněného žadatele. Stát dle stěžovatelů v daném případě odepřel nárok specifické povahy, aniž by jeho povahu zohlednil. Soud zvolil tak restriktivní výklad práva, že překročil meze dané soudnímu rozhodování hodnotovými základy české ústavnosti.

III.

Vyjádření účastníků řízení

8. Ústavní soud postupem podle § 42 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníky řízení k vyjádření k návrhu.

9. Dne 25. 6. 2014 obdržel Ústavní soud sdělení, kterým se Česká správa sociálního zabezpečení vzdala svého postavení vedlejšího účastníka řízení.

10. Soudce zpravodaj však s ohledem na povahu projednávané věci a možné dopady rozhodnutí Ústavního soudu i na rozhodování v jiných věcech, jak na to poukázal v napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud, shledal její vyjádření potřebným. Proto se na ni obrátil jako na orgán veřejné správy se žádostí o vyjádření k výše uvedenému návrhu podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. V tomto vyjádření v postavení příslušného orgánu veřejné správy Česká správa sociálního zabezpečení uvedla, že v ústavní stížnosti stěžovatelé označili výklad práva podaný Nejvyšším správním soudem za rozporný s požadavkem minimální logické koherence právní normy, a tedy svévolný, přičemž navíc v doplnění ústavní stížnosti poukázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 32/2012- 50, které bylo vydáno dne 1. 4. 2014 a kterým podle stěžovatelů tento soud právní názor, o který opřel svůj rozsudek č. j. 3 Ads 115/2012-29 v předmětné věci, překonal a přiklonil se k názoru předestřenému stěžovateli. S tímto názorem vyslovila nesouhlas, neboť na projednávanou věc přímo nedopadá. Stěžejní je zde povaha, resp. smysl a účel finančního plnění, které je předmětem té které právní úpravy. Smyslem a účelem příspěvku na péči, jak je popsáno ve shora uvedeném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, je kompenzace vynaložených nákladů na pomoc potřebné osobě. Naproti tomu smyslem zákona č. 261/2001 Sb. je odškodnění stanovených kategorií účastníků národního boje za osvobození, a to včetně osob za stanovených podmínek se ukrývajících, nebo soustředěných do vojenských pracovních táborů, které se pro účely tohoto zákona za účastníky národního boje považují, případně jejich manželů a dětí, o nichž to tento zákon v § 1 odst. 2 výslovně stanoví. Jde tedy o odraz určitého morálního závazku státu vůči občanům, kterým byla v minulosti způsobena újma. Proto je zřejmé, že podstatná část argumentace rozšířeného senátu uvedená v usnesení č. j. 4 Ads 32/2012-50, pokud se opírá o „trojstranný“ charakter nároku na příspěvek na péči (oprávněná osoba – stát – poskytovatel pomoci) a nutnost „chránit nároky poskytovatelů péče na zaplacení za poskytnutou péči, na předmětnou věc vůbec nedopadá, a proto se i nadále přiklání k

právnímu názoru vyjádřenému v ústavní stížnosti napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Posouzení předmětné otázky však ponechává na úvaze Ústavního soudu.

11. Krajský soud (jehož rozhodnutí nebylo ústavní stížností napadeno) spolu s předložením vyžádaného soudního spisu uvedl, že jeho názor je obsažen v odůvodnění jeho rozsudku ze dne 24. 9. 2012, kterým byl zrušen napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu.

12. Nejvyšší správní soud se k návrhu obsáhle vyjádřil, přičemž setrval na svém stanovisku, vyjádřeném v napadeném rozhodnutí. Současně zdůraznil, že ani rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, na které stěžovatelé poukazují, nemůže překonat právní názor v napadeném rozhodnutí, když byl navíc vysloven Ústavním soudem samotným v nálezu ze dne 10. 5. 2012 sp. zn. III. ÚS 3069/10. Proto navrhl, aby byla ústavní stížnost zamítnuta.

IV.

Procesní předpoklady projednání návrhu

13. Ústavní soud přezkoumal splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelé vyčerpali všechny prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práv poskytuje; ústavní stížnost proto byla shledána přípustnou (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud posoudil návrh na základě výše předložených návrhů, vyjádření a vyžádaného spisového materiálu, a dospěl k závěru, že je důvodný. Byl přitom veden následujícími důvody:

V. a)

Původní úmysl zákonodárce a princip právní jistoty

15. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. je nutno vnímat ve vazbě na ustanovení § 7 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb., podle něhož „*proti rozhodnutí orgánu uvedeného v § 6 lze podat opravný prostředek k vrchnímu soudu, v jehož obvodu je obecný soud oprávněné osoby*“. Toto ustanovení reflektovalo situaci, kdy řízení před správními soudy probíhalo ještě podle části páté občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002. V rámci správního soudnictví bylo rozhodováno jednak o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů (hlava druhá) a jednak o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů v případech stanovených (zvláštním) zákonem (hlava třetí, § 250l odst. 1 občanského soudního řádu ve znění

účinném do 31. 12. 2002). Rozsah § 7 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb. tedy zjevně zahrnoval i opravné prostředky proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů.

16. Nejvyšší správní soud, jehož názor Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 3069/10 aproboval, však vyložil pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. tak, že jde o rozhodnutí pravomocné. Proti tomuto výkladu v zásadě není důvod něco namítat, nicméně s ohledem na § 7 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb. právě tento výklad naopak podporuje závěr, že původní intencí zákonodárce bylo umožnit dědicům vést soudní řízení i za situace, kdy oprávněný zemřel po nabytí právní moci správního rozhodnutí, nikoli však závěr opačný, který by to vylučoval. V souladu s uvedeným výkladem se tak lze bránit nejen proti nepravomocným, ale též proti pravomocným rozhodnutím správního orgánu podle § 6 zákona č. 261/2001 Sb. před soudy podáním opravného prostředku, resp. od 1. 1. 2003 žaloby, s tím, že tuto možnost mají (s ohledem na § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb.) i dědici oprávněné osoby.

17. V této souvislosti nelze akceptovat argument nálezu sp. zn. III. ÚS 3069/10, podle něhož je vyloučen soudní přezkum takového rozhodnutí proto, že soudu (oproti správnímu orgánu) věcně ustavovat práva a povinnosti, či je autoritativně deklarovat, nepřísluší, neboť soud je oprávněn jen posoudit zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Absentuje zde totiž reflexe skutečnosti, že rovněž podle části páté občanského soudního řádu správnímu soudu příslušelo „pouze“ přezkoumat zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a přesto se za rozhodnutí dle § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. považuje až rozhodnutí pravomocné, počítaje v to (dle úmyslu zákonodárce) i soudní přezkum takového rozhodnutí. Tento původní úmysl zákonodárce přitom nebyl podroben pozdější revizi či změně, ani po přijetí zcela nové úpravy správního soudnictví v soudním řádu správním.

18. Nastavený systém prostředků soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů se přijetím soudního řádu správního promítl do přechodných ustanovení této nové právní úpravy správního soudnictví. Podle § 129 odst. 1 soudního řádu správního bylo možné ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřoval soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002, podat ode dne nabytí účinnosti soudního řádu správního (tj. 1. 1. 2003) ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, přičemž takové žalobě byl ze zákona přiznáván odkladný účinek. Zákonodárce tedy i po přijetí nové právní úpravy správního soudnictví počítal za stanovených podmínek se soudním přezkumem nepravomocných rozhodnutí správních orgánů, přičemž zakotvení odkladného účinku takovýmto žalobám je nutno chápat jako projev zákonodárce zachovat specifika předchozího režimu soudního přezkumu nepravomocných rozhodnutí správních orgánů i po přijetí nové právní úpravy.

19. Lze se tedy domnívat, že z hlediska koncepce tzv. racionálního zákonodárce zde nebyl úmysl omezit kontrolu veřejné správy ze strany správních soudů na úseku odškodňování podle zákona č. 261/2001 Sb. tak, jak to v napadeném rozhodnutí předestřel první účastník řízení, resp. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 3069/10. K takovému výkladu zjevně přispěly změny, ke kterým došlo v právní úpravě správního soudnictví od 1. 1. 2003 a které zákonodárce (nejen) na úseku předmětné právní úpravy dostatečně nezohlednil. Nezbyvá proto, než tyto změny reflektovat při výkladu

sporných ustanovení ze strany soudů, *nota bene*, není-li možno jinak dosáhnout ústavně konformního výkladu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb.

20. Za nepřiléhavou je dále nutno považovat argumentaci v nálezu sp. zn. III. ÚS 3069/10 vycházející z principu právní jistoty, jehož se dovolává výlučně ve prospěch státu, ačkoli má svědčit ve veřejnoprávním vztahu subjektům soukromého práva, zde fyzickým osobám. Základní právo (svoboda), počítaje v to i právní jistotu, je obsahem vztahu mezi jeho subjektem (nositelem), kterým je člověk (fyzická osoba, derivativně i právnická osoba) a adresátem, kterým je veřejná moc; s výjimkou horizontálního působení základních práv, kdy adresátem základních práv (svobod) není veřejná moc, nýbrž subjekty soukromého práva [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279, 84/2007 Sb.) či usnesení ze dne 25. 4. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 48/05 – všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>]. Případné zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu správním soudem nezakládá vůči správnímu orgánu, který v daném vertikálním vztahu vykonával veřejnou moc, zásah do principu právní jistoty, nýbrž jen nápravu stavu vzniklého v důsledku nezákonného správního aktu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

21. Důraz na princip právní jistoty, vnímáno prismatem nálezu sp. zn. III. ÚS 3069/10, by ostatně ve svém důsledku mohl vést k absolutnímu vyloučení správní žaloby, neboť správní žalobu je dle účinné právní úpravy možné podat výlučně proti pravomocnému správnímu rozhodnutí. Tím by ovšem došlo k nepřijatelnému popření správního soudnictví *en bloc*. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 1. 4. 2014 č. j. 4 Ads 32/2012-50 (bod 67), na které stěžovatelé poukazují (týká se však jiné právní otázky), důraz na účinnost soudní ochrany před jednáním veřejné správy je nutno klást i při výkladu pravidel o přechodech (možných) veřejnoprávních nároků. *„Existence soudní ochrany je již sama o sobě faktorem, který veřejnou správu motivuje k uvážlivému a zákona dbalému jednání, neboť pokud by tak nejednala, hrozí, že její jednání bude správním soudnictvím sankcionováno. Proto je zásadně nežádoucí, aby výklad ustanovení o přechodu nároků vedl k tomu, že vyloučením procesního nástupnictví budou řízení ve správním soudnictví „automaticky“ skončena bez meritorního posouzení zákonnosti jednání veřejné správy, je-li možný výklad, který naopak procesní nástupnictví připustí a umožní tak v soudním řízení správním posoudit meritum...“*.

V. b)

Princip rovnosti

22. Poskytnutí jednorázové peněžní částky není základním právem či svobodou. Rozhodl-li se však stát takovou částku vyplatit za stanovených podmínek, platí zde stejná zásada zákazu diskriminace jako v případě restitučních zákonů a pro oprávněné osoby vzniká nárok též na to, aby splnění stanovených podmínek bylo řádným právním postupem ověřeno. Postupem a rozhodnutím Nejvyššího správního soudu k porušení tohoto zákazu došlo. Závěry nálezu sp. zn. III. ÚS 3069/10 jsou v rozporu s ústavním principem rovnosti, neboť možnost soudního přezkumu rozhodnutí o nároku na odškodnění přiznává dědicům osoby oprávněné podle zákona č. 261/2001 Sb. jen v případě, kdy tato osoba zemřela před právní mocí správního rozhodnutí, kdežto dědicům osoby zemřelé po právní moci správního rozhodnutí (a to již třeba i v průběhu

soudního přezkumu) aktivní legitimaci v soudním řízení upírá s tím, že v takovém případě nárok na vyplacení stanovené jednorázové částky na dědice nepřechází.

23. Požadavek rovnosti dědiců nároku oprávněné osoby podle zákona č. 261/2001 Sb., bez ohledu na okamžik její smrti, nemůže být převážen ani případným argumentem povahy nároku oprávněných osob jakožto nároku ryze osobní povahy či jakožto nároku (jako dědiců) s menší morální hodnotou. Bylo-li původním záměrem zákonodárce umožnit soudní přezkum zákonnosti správního rozhodnutí i dědicům nároku oprávněné osoby (viz § 7 odst. 2 ve spojení s § 7 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb.), samotná povaha nároku nemůže být důvodem odlišného přístupu k dědicům oprávněné osoby, která zemřela v „nesprávný“ okamžik (až po právní moci správního rozhodnutí). Povaha nároku ostatně musela být předmětem úvah původního zákonodárce, přičemž nejsou k dispozici indicie naznačující pozdější změnu v jeho úmyslu právo na soudní přezkum dědicům oprávněné osoby umožnit. Souvisí to konečně i s úvahou, že na rozdíl od jiných rehabilitačních a restitučních úprav z počátku 90. let minulého století se zde zákonodárce rozhodl k určitému humanitárnímu kroku o deset let později, kdy musel očekávat, že řada oprávněných osob již bude v pokročilém věku (blíže sub 16 a násl.).

24. Přestože obecně neexistuje základní právo dědice na přechod nároku, a to tím spíše, jde-li o nárok osobní povahy, resp. mimořádného charakteru, a je v zásadě věcí zákonodárce, jakým způsobem tyto otázky upraví, ať již jde o hmotněprávní či procesněprávní rovinu, při výkonu státní moci se vždy (i v rovině tzv. podústavního práva) uplatní zákaz svévole a libovůle [čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy, k tomu např. náleze ze dne 8. 1. 2009 sp. zn. II. ÚS 1009/08 (N 6/52 SbNU 57)]. Právě takovou vadu je nutno spatřovat ve výkladu, který konstruuje stav odlišného zacházení s dědici nároku, a to jen s ohledem na nahodilost v podobě okamžiku úmrtí oprávněného v průběhu řízení o takovém nároku.

V. c)

Pojem „nároku“ a jeho přechodu

25. Vzhledem ke skutečnosti, že okruh oprávněných osob (a to nejen podle tohoto zákona, ale též dalších odškodňovacích zákonů) je okruhem specifickým, neboť jde o starší osoby, přechod nároku na dědice do určité míry zajišťuje, že včas uplatněný oprávněný nárok bude moci být splněn. Jinak řečeno, zákonodárce jistě neměl v úmyslu, aby se z této „odškodňovací“ úpravy stalo do značné míry obsoletní gesto, pokud by k jejich naplnění mnohdy vůbec nedošlo kvůli úmrtí oprávněných osob. Stejně tak není racionálního důvodu, aby oprávněnost nároku, resp. rozhodnutí správního orgánu o jeho nepřiznání, neměla být podrobena soudnímu přezkumu. Jak bylo vyloženo shora, zákonodárce neměl v úmyslu činit ve vztahu k soudnímu přezkumu mezi oprávněnými osobami a jejich dědici rozdíl.

26. K tomu je nutno dodat, že se v řízení (správním či až v soudním) samozřejmě může ukázat, že zemřelý žadatel ve skutečnosti nárok na příspěvek neměl (nesplňoval podmínky pro jeho přiznání). V takovém případě na dědice takové osoby žádný hmotněprávní nárok nemohl přejít, přešlo však na ně právo být účastníky řízení ve věci žádosti o odškodnění, jehož výsledkem by mělo být právě posouzení opodstatněnosti žádosti o odškodnění, resp. přezkum zákonnosti tohoto posouzení správním orgánem

(k tomu obdobně viz též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2014 č. j. 4 Ads 32/2012-50).

27. Rovněž kontextuální jazykový výklad § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. směřuje k závěrům, které svědčí ve prospěch přechodu nároku na dědice, a to nejen dědice oprávněné osoby zesnulé po právní moci rozhodnutí správního orgánu (počítaje v to i soudní přezkum), ale dědice oprávněné osoby obecně, bez časového omezení. Ohledně § 7 odst. 1 tohoto zákona, kde je použit procesněprávní pojem „návrh na zahájení řízení“ (cit. *„Řízení podle tohoto zákona se zahajuje na návrh oprávněné osoby“*), jež implikuje možnost rozhodnutí kladného i záporného, se jeví zakotvení hmotněprávního pojmu „nárok“ v § 7 odst. 2 (cit. *„Včas uplatněný nárok, pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky, přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice.“*) jako úmysl podřadit pod tento pojem pouze rozhodnutí kladné.

28. Smyslem takového výkladu by bylo zakotvení přechodu nároku na dědice oprávněné osoby bez časového omezení. Předpokladem tohoto přechodu je přitom skutečnost, že předmět přechodu existuje, tj. že nezanikl splněním, jak to předpokládá předmětné ustanovení. Tímto způsobem dědicům oprávněné osoby nárok zaniká, pokud o něm bylo kladně rozhodnuto a došlo-li k výplatě jednorázové peněžní částky.

29. V opačném případě, tedy neexistuje-li kladné rozhodnutí o nároku, případně takové rozhodnutí existuje, ale dosud nedošlo k výplatě peněžní částky, přechází nárok v případě úmrtí na dědice oprávněné osoby bez dalšího. Přechodu nároku tedy nebrání vydání – byť negativního – správního rozhodnutí, neboť to znamená, že tvrzený nárok dosud splněním nezanikl a lze se ze strany dědiců domáhat jeho přiznání oprávněnými prostředky.

V. d)

Výklad hypotézy ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb.

30. Rovněž výklad použitých pojmů v předmětném ustanovení odpovídá více zde zaujatému stanovisku. Stanovení hypotézy, „pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky“, je ve své podstatě konstatováním samozřejmé věci, tedy, že došlo-li k výplatě, je závazek splněn. Jinak řečeno, nemá smysl upravovat takový právní vztah v situaci, kdy závazek na nikoho prostě přejít nemůže, protože splněním zanikl.

31. Stejnou argumentaci možno uplatnit v případě hypotézy, „pokud o něm nebylo rozhodnuto“, kde nelze stavět na ztotožnění neexistence nároku a jeho zániku. Protože uvedené ustanovení upravuje otázku přechodu nároku na právní nástupce, plyne z něj předpoklad, že nárok musí uplatnit oprávněná osoba. Lze z toho současně vyvozovat, že pokud tak neučiní (a zemře), předmětný nárok zaniká. Ač se to rozumí samo sebou, nutno zdůraznit, že nemůže přejít (zaniknout) uplatněný nárok, který ve skutečnosti (podle práva) neexistuje. Protože otázka, zda je nárok dán, či nikoliv, nezávisí na rozhodnutí (nejde o volnou úvahu, opatření proti tvrdosti), nýbrž jde o objektivní skutečnost, která se má v incidenčním řízení před orgánem sociálního zabezpečení zjistit podle pravidel stanovených v zákoně č. 261/2001 Sb.

32. Touto prokazovanou skutečností má být podle § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb. v případě občanů České republiky ta okolnost, že byli „v době od 15. 3. 1939 do 5. 8. 1945 ... z rasových nebo náboženských důvodů soustředěni do vojenských pracovních táborů na území Československa nebo se z týchž důvodů na těchto územích ukrývali po dobu celkem nejméně tří měsíců“. Právně přitom nelze vyloučit, že rozhodnutí o této skutečnosti může být vadné. Proto teprve ve chvíli, kdy řízení jako celek s respektováním čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny bude ukončeno, lze dojít k definitivnímu závěru, zda nárok po právu existoval. Jinak řečeno, teprve v této chvíli se jeho (ne)existence „objektivizuje“. Nález, vůči kterému se toto stanovisko vymezuje, však ve své podstatě říká, že předmětný nárok zaniká negativním rozhodnutím (třeba i vadným, a nikoliv konečným) správního orgánu, aniž by byl možný jeho následný soudní přezkum podle požadavků čl. 36 odst. 2 Listiny.

33. Z hlediska účelu zákona č. 261/2001 Sb. proto nelze setrvat na závěru, že také eventuálně vadné (a současně negativní) rozhodnutí mělo způsobit, že ve skutečnosti existující nárok zanikne, potažmo, aby zánik nároku byl vázán na nikoliv objektivní skutečnosti jako je uplynutí času, splnění, atd., ale na „subjektivní“ postup správního orgánu, kdy vydáním negativního, ovšem vadného rozhodnutí, by byl oprávněný subjekt „zbaven“ možnosti se svého práva domoci (protože to „zanikne“).

VI.

Návrh III. senátu Ústavního soudu podle § 23 zákona o Ústavním soudu

34. Přestože ve výše uvedeném (sub II a III) nálezu sp. zn. III. ÚS 3069/10 šlo o aktivní legitimaci dědiců žadatele za situace, kdy žadatel zemřel ještě před podáním správní žaloby, a sice proti rozhodnutí správního orgánu ve věci obnovy řízení, podaný výklad stěžejního ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. nedával prakticky žádný prostor pro jiné závěry ve věci aktivní legitimace dědiců po zemřelém žadateli v soudním řízení v nyní projednávané věci. Proti uvedenému výkladu, který stěžovatelům upírá přístup k soudu a právo na soudní přezkum tvrzeného nezákonného aktu orgánu veřejné správy (a porušuje tak jejich práva podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), senát, který v této věci rozhoduje, dospěl k závěru, že v souladu s tímto požadavkem je takový výklad § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., který zakotvuje přechod nároku na dědice bez časového omezení. Dospěl proto k právnímu názoru, podle kterého je v nyní posuzovaném případě nutno upřednostnit výklad, který umožní dědicům oprávněné osoby přístup k soudu i za situace, kdy došlo k jejímu úmrtí po právní moci rozhodnutí správního orgánu o nároku na odškodnění.

35. Pro senát Ústavního soudu, kterému věc napadla, je významné to, že stěžovatelé, stejně jako účastníci řízení, si jsou vědomi nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2012 sp. zn. III. ÚS 3069/10 (N 100/65 SbNU 337) a právního názoru z něj plynoucího, avšak mají za to, že jde o otázku skutkově odlišnou, protože zatímco v daném případě Ústavní soud řešil otázku přechodu nároku na obnovu řízení, v případě stěžovatelů jde podle jejich názoru o otázku přechodu nároku na odškodnění (rozuměj – výplatu jednorázové peněžní částky) samotné. Stejně tak je ve výše uvedených vyjádřeních poukazováno na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2014 č. j. 4 Ads 32/2012-50, který se přiklonil k závěru předestřené stěžovatelí. Nicméně toto rozhodnutí není předmětem, nýbrž jen argumentem v podané ústavní stížnosti. Pro další postup ve věci proto bylo důležité posoudit, zda pro rozhodnutí ve

věci samé představuje výše uvedený náleží Ústavního soudu překážku pro případně jiné právní posouzení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

36. Jak je z výše uvedených důvodů sub V. a) až V. d) zřejmé, III. senát Ústavního soudu dospěl při projednávání ústavní stížnosti sp. zn. III. ÚS 84/14 dne 29. 11. 2016 k právnímu názoru, který se odchyľuje od právního názoru Ústavního soudu obsaženého v náleží ze dne 10. 5. 2012 sp. zn. III. ÚS 3069/10 (N 100/65 SbNU 337). Proto předložil na základě svého usnesení ze dne 29. 11. 2016 č. j. III. ÚS 84/14-71 uvedenou věc podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu k posouzení plénu Ústavního soudu s návrhem na zaujetí stanoviska, na jehož základě by došlo ke změně právního názoru Ústavního soudu. Svůj návrh odůvodnil tak, jak bylo výše uvedeno, a navrhl, aby ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. bylo napříště vykládáno tak, že umožňuje dědicům nároku oprávněné osoby přístup k soudu i za situace, kdy došlo k jejímu úmrtí po právní moci rozhodnutí správního orgánu o nároku na výplatu jednorázové peněžní částky.

37. Dne 6. 12. 2016 plénum Ústavního soudu přijalo pod sp. zn. Pl. ÚS-st. 44/16 postupem podle § 13 a 23 zákona o Ústavním soudu stanovisko, v jehož výroku návrh předkládajícího senátu akceptovalo. Na základě toho mohlo být rozhodnuto o podané ústavní stížnosti tak, jak bylo shora uvedeno.

VII.

Závěrečné shrnutí

38. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že návrh na zrušení napadené rozsudku Nejvyššího správního soudu je důvodný, jakkoli se nelze přiklonit ke všem předestřeným argumentům stěžovatelů. Ústavní soud je však ve svém rozhodování vázán pouze petitum (návrhovým žádáním). Proto možno konstatovat, že napadený rozsudek nepřihlédl při výkladu předmětného ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. dostatečně k účelu přijetí tohoto zákona, především pak v něm nebyly respektovány ústavní požadavky, jako rovnost dědiců v procesním nástupnictví ve vazbě na povahu nároku, který z § 7 odst. 2 tohoto zákona plyne, rovněž jako požadavky ústavně konformního výkladu tohoto ustanovení, který musí respektovat základní právo stěžovatelů na soudní přezkum zákonitosti každého rozhodnutí správního orgánu, není-li takový přezkum vyloučen. V projednávané věci však byly možnost soudního přezkumu a současně zánik nároku navázány na nahodilý okamžik smrti oprávněné osoby, aniž bylo respektováno procesní nástupnictví (předmět dědění) stěžovatelů.

39. Ústavní soud se nijak nemohl zabývat meritorní stránkou vlastního rozhodování správního orgánu, popř. rozhodnutím krajského soudu, které bylo napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu navíc zrušeno. Nejvyšší správní soud se proto musí nyní zabývat věcí znovu, aniž již bude vycházet ze své dosud zastávané argumentace, stejně jako již pomine právní názor vyslovený v náleží sp. zn. III. ÚS 3069/10, o který se ve svém rozhodnutí a následné argumentaci rovněž opřel.

40. Třetí senát Ústavního soudu tak již vázán stanoviskem pléna Ústavního soudu vydaným postupem podle § 13 a 23 zákona o Ústavním soudu následně posoudil obsah projednávané ústavní stížnosti (§ 42 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu) a dospěl k závěru, že návrh je důvodný, neboť napadeným rozsudkem Nejvyššího správního

soudu ze dne 6. 11. 2013 č. j. 3 Ads 115/2012-29 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s právem na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 2, rovnost v těchto právech podle čl. 3 odst. 1 a záruka dědění podle čl. 11 odst. 1 *in fine* Listiny.

41. Proto ústavní stížnosti vyhověl a napadené soudní rozhodnutí zrušil podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 13. prosince 2016

Josef Fiala
předseda senátu