436

S D Ě L E N Í

Ústavního soudu

Plénum Ústavního soudu přijalo dne 6. prosince 2016 pod sp. zn. Pl. ÚS-st. 44/16 ve složení z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka na návrh III. senátu Ústavního soudu podle ustanovení § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve věci právního názoru Ústavního soudu obsaženého v nálezu ze dne 10. 5. 2012 sp. zn. III. ÚS 3069/10 (N 100/65 SbNU 337),

toto stanovisko:

Ustanovení § 7 odst. 2 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, podle kterého: „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.“, je třeba z hlediska práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a požadavku rovnosti v rámci skupin dědiců oprávněných osob podle čl. 11 odst. 1 *in fine* ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vykládat tak, že umožňuje přístup k soudu dědicům nároku oprávněné osoby i za situace, kdy došlo k jejímu úmrtí po právní moci rozhodnutí správního orgánu o nároku na výplatu jednorázové peněžní částky.

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“), 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 též jen „krajský soud“) pod sp. zn. 38 Ad 1/2010, se podává, že L. Ž., jehož potomky a právními nástupci 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 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, 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 ukrývali po dobu celkem nejméně tří 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. L. Ž. v návrhu uvedl, že byl z rasových důvodů pronásledován, ukrýval se v lese a později byl umístěn v několika vojenských pracovních táborech. O nároku L. Ž. rozhodovala Česká správa sociálního zabezpečení jako příslušný správní orgán celkem čtyřikrát a čtyřikrát žádost zamítla. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení celkem třikrát z procesních důvodů zrušil Krajský soud v Ostravě. I proti poslednímu rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení podal L. Ž. správní žalobu, avšak v průběhu řízení před krajským soudem o této žalobě zemřel. Na základě usnesení krajského soudu ze dne 12. srpna 2011 č. j. 38 Ad 1/2010-58 vstoupili do řízení stěžovatelé jakožto jeho právní nástupci.

4. Dne 24. září 2012 krajský soud žalobu rozsudkem č. j. 38 Ad 1/2010-84 zamítl. Proti rozsudku podali stěžovatelé kasační stížnost. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem zrušil rozsudek krajského soudu a žalobu 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 též jen „občanský soudní řád“) ve spojení s ustanovením § 64 zákona č. 150/2002 Sb., 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 nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové částky.

II.
Argumentace stěžovatelů a vyjádření účastníků

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 mantinely dané soudnímu rozhodování hodnotovými základy české ústavnosti.

8. Pro senát Ústavního soudu, kterému věc napadla, je však především významné to, že stěžovatelé si jsou vědomi nálezu Ústavního soudu ze dne 10. května 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 o otázku přechodu nároku na odškodnění samotné. Jestliže by Ústavní soud považoval předestřenou otázku za již vyřešenou citovaným nálezem, navrhují stěžovatelé předložení této otázky k posouzení plénu. Stěžovatelé též poukázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. dubna 2014 č. j. 4 Ads 32/2012-50, který se přiklonil k závěru předestřenému stěžovateli; první účastník řízení tedy sám svůj názor uplatňovaný v napadeném rozhodnutí překonal jako nesprávný a protiústavní.

III.
Potřeba předložit otázku k posouzení plénu

9. Pro věc projednávanou pod sp. zn. III. ÚS 84/14 je stěžejní výklad, který byl v uvedeném nálezu Ústavního soudu pod sp. zn. III. ÚS 3069/10 zaujat. V něm byla řešena otázka, zda potomci žadatele, jehož žádost o odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb. byla příslušným správním orgánem zamítnuta (stejně jako návrh na obnovu řízení a odvolání proti rozhodnutí o obnově řízení) a který posléze zemřel, jsou aktivně legitimováni v řízení o žalobě proti naposled uvedenému rozhodnutí správního orgánu. Ústavní soud k § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., který zní: „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.“, uvedl:

„… je zjevné, že sukcese jako taková připuštěna je; právo (nárok) na poskytnutí (vyplacení) jednorázové peněžní částky není právem, jež by smrtí fyzické osoby (žadatele) zaniklo coby osobně s ní spjaté … Není důvod pochybovat, že za kritické ‚rozhodnutí‘ ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. jest mít rozhodnutí vydané v řízení, k jehož vedení je v rámci své věcné příslušnosti zakotvené v § 6 tohoto zákona povolán správní orgán – Česká správa sociálního zabezpečení, a to v řízení ‚podle správního řádu‘ (srov. § 7 odst. 3 tohoto zákona), ‚jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá‘ (srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Obdobně správní řízení vymezuje ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu a podle jeho § 73 odst. 2 věty první dále platí, že pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, a pro jiné osoby v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném.

Oproti tomu není přesvědčivého argumentu, aby takové rozhodnutí bylo situováno až do soudně přezkumné fáze řízení, jestliže soudu (oproti správnímu orgánu) věcně ustavovat práva a povinnosti účastníka správního řízení nebo je autoritativně deklarovat – naopak – nepřísluší; v tomto řízení je totiž oprávněn (i na rozdíl od řízení dle části páté o. s. ř.) toliko posoudit (přezkoumat) zákonnost předchozího rozhodnutí správního orgánu. Rovněž z ohledu k principu právní jistoty (není opodstatněné činit rozdíl, je-li podána správní žaloba či nikoli) nelze upřít validitu názoru, že slovnímu spojení vyjádřenému v § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. (‚pokud o něm nebylo rozhodnuto‘) je přiléhavé rozumět tak, že nárok na odškodnění přechází na dědice pouze do doby, než ve věci bylo správním orgánem pravomocně rozhodnuto o předmětu řízení, a vydané rozhodnutí jak správní orgán, tak i účastníky řízení zavazuje. Jinými slovy, jen v případě, že žadatel o odškodnění (otec stěžovatelek) zemřel v průběhu správního řízení (do doby pravomocného rozhodnutí), by nárok přecházel na dědice (stěžovatelky), které by tím vstoupily i do jeho procesních práv, a staly se tak účastníky správního řízení, jakož i případně následného řízení soudního.“

10. Přestože v 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. nedává prakticky žádný prostor pro jiné závěry ve věci aktivní legitimace dědiců po zemřelém žadateli v soudním řízení v nyní projednávané věci. Není od věci zdůraznit, že o právní názor vyslovený Ústavním soudem v tomto nálezu se výrazně opírá i stěžovateli napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

11. Senát rozhodující v této věci dospěl dne 29. listopadu 2016 k právnímu názoru, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu ze dne 10. května 2012 sp. zn. III. ÚS 3069/10 (N 100/65 SbNU 337), a v souladu s § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se proto obrátil s návrhem na zaujetí ve výroku uvedeného stanoviska. Otázka, na kterou je třeba s ohledem na uvedenou diformitu právních názorů odpovědět, tedy zní:

Přechází nárok na odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb. v případě úmrtí oprávněné osoby po právní moci rozhodnutí správního orgánu o tomto nároku, a s tím i účastenství v řízení ve správním soudnictví, na její dědice?

IV.
Odůvodnění odchylného právního názoru předkládajícího senátu

12. Proti uvedenému výkladu, který ve svém důsledku stěžovatelům upírá přístup k soudu, a tím porušuje jejich právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a zásadu rovnosti dědiců nároků oprávněných osob podle čl. 11 odst. 1 *in fine* ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, předkládající senát předestírá tuto argumentaci.

A) Původní úmysl zákonodárce

13. Ustanovení § 7 odst. 2 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.

14. 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.

15. 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 zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

16. Nastavený systém prostředků soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů se přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, 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. prosince 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 vůle zákonodárce zachovat specifika předchozího režimu soudního přezkumu nepravomocných rozhodnutí správních orgánů i po přijetí nové právní úpravy.

17. Lze se tedy domnívat, že z hlediska konceptu 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. Nezbývá 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.

18. 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. nález 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 http://nalus.usoud.cz]. Případné zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu správním soudem nezakládá ve vztahu ke 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.

19. Důraz na princip právní jistoty, vnímáno prizmatem nálezu sp. zn. III. ÚS 3069/10, by ostatně ve svém důsledku mohl vést k absolutnímu vyloučení správní žaloby, neboť správní žalobu je dle stávající 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. dubna 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 …".

B) Princip rovnosti

20. 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 ve vztahu k 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.

21. Požadavek rovnosti dědiců nároku oprávněné osoby, bez ohledu na okamžik její smrti, nemůže být převážen ani případným argumentem povahy nároku oprávněných osob jakožto nároku ryze osobní povahy či jakožto nároku (ve vztahu k dědicům) 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 23 a násl.).

22. 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. nález 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.

C) Pojem „nároku“ a jeho přechodu

23. 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 jejímu 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.

24. K tomu je nutno dodat, že se v řízení (správním či až 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. dubna 2014 č. j. 4 Ads 32/2012-50).

25. 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. Ve vztahu k § 7 odst. 1 tohoto zákona, kde je použit procesněprávní pojem „návrh na zahájení řízení“ (citace: „Řízení podle tohoto zákona se zahajuje na návrh oprávněné osoby.“), jenž implikuje možnost rozhodnutí kladného i záporného, se jeví zakotvení hmotněprávního pojmu „nárok“ v § 7 odst. 2 (citace: „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.

26. 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.

27. 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 opravnými prostředky.

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

28. 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.

29. Stejnou argumentaci je 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, je 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.

30. 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. března 1939 do 8. května 1945 … z rasových nebo náboženských důvodů soustředěni do vojenských pracovních táborů na území Československa … nebo se z týchž důvodů na tomto území 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.

31. 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“).

V.
Závěr

32. Ze shora uvedených důvodů proto dospělo plénum Ústavního soudu k závěru, že účelu a smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. odpovídá z hlediska práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a zásady rovnosti dědiců nároků oprávněných osob podle čl. 11 odst. 1 *in fine* ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny takový jeho výklad, který umožňuje přechod nároku na dědice oprávněné osoby (žadatele) bez časového omezení. V nyní posuzovaném případu je tak nutno upřednostnit výklad, který umožní přístup k soudu dědicům oprávněné osoby i za situace, kdy došlo k jejímu úmrtí po právní moci rozhodnutí správního orgánu o nároku na odškodnění.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.