

**Stanovisko sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu k výkladu pojmu „odvlečení“ podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech**

Citace ustanovení:

Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech :

- Oprávněnou osobou je fyzická osoba, která splňuje následující podmínky:
  - a) byla odvlečena do Svazu sovětských socialistických republik nebo do táborů, které měl Svaz sovětských socialistických republik zřízeny v jiných státech.

\* \* \* \* \*

Sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu k návrhu předsedy soudu zaujalo podle § 12 odst. 2 a § 19 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), toto

**stanovisko:**

**Odškodnění podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech, náleží oprávněné osobě, která byla odvlečena z území bývalého Československa.**

*(Usnesení sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2005, č. j. S 3401/2004-62)*

**Odůvodnění:**

V souladu s ustanovením § 51 odst. 1 písm. a) jednacího řádu Nejvyššího správního soudu předložil předseda soudu na základě žádosti České správy sociálního zabezpečení předsedkyni sociálně-správního kolegia návrh na zaujetí stanoviska k rozdílné rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu při výkladu pojmu „odvlečení“ podle zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvlečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech (dále jen „zákon č. 172/2002 Sb.“), motivované skutečností, že se Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 2 A 1501/2002-01-17 odchýlil od své předchozí ustálené rozhodovací praxe.

Předmětem rozdílnosti v rozhodování přitom bylo, zda pojem „odvlečen“, užitý v zákoně č. 172/2002 Sb., má být vnímán tak, že místo, ze kterého musely být oprávněné osoby odvlečeny, muselo podléhat československé jurisdikci, nebo zda daný pojem vnímat tak, že takovým místem může být i jiné místo, typicky území jiného státu.

Zatímco podle předchozí judikatury Nejvyšší správní soud (např. č. j. 5 A 565/2002-30) zastával názor, že při aplikaci předmětného zákona je třeba při výkladu daného pojmu vzít v úvahu též obsah důvodové zprávy k návrhu zákona, a dále vyjít rovněž z gramatického výkladu tohoto pojmu (v tomto smyslu místem, ze kterého musely být oprávněné osoby odvlečeny, mohlo být jen území, které podléhalo československé jurisdikci), některá další rozhodnutí téhož soudu se od tohoto právního názoru odchýlila.

V jedné z následných konkrétních věcí (č.j. 2 A 1501/2002-01-17) soud označil tento názor (tj. názor o potřebě vycházet z důvodové zprávy) za „extenzivní a nepřipustný“ a poukázal na to, že zákon v ustanoveních upravujících vznik nároku neobsahuje takové podmínky, které by tento způsob výkladu opodstatnily. V dané věci se jednalo o osobu, která byla nejprve německou policií odvezena na kopání zákopů do Polska a poté obklíčena jednotkou ruských vojáků a odvezena jako zajatec do SSSR. Za tohoto stavu věci soud konstatoval, že nelze presumovat vůli zákonodárce vyslovením, že se citovaný zákon vztahuje pouze na osoby odvlečené z území Československa, když se tato podmínka v textu zákona vůbec neobjevuje.

Sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu oba přístupy vyhodnotilo a dospělo k závěru, že se kloní k řešení prvnímu, které je spojováno též s obsahem důvodové zprávy k návrhu zákona, a dále vychází rovněž z gramatického výkladu tohoto pojmu v daném zákoně.

Z textu důvodové zprávy v některých jejích konkrétech je sice zřejmé, že tak, jak byla tato důvodová zpráva připravena k první verzi návrhu daného zákona je výsledným, tj. stávajícím zněním zákona „překonána“, a to z toho důvodu, že text zákona byl oproti původnímu návrhu modifikován, avšak pokud jde o odůvodnění podstaty vlastního záměru úpravy, to podle názoru sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu nepozbylo na své aktuálnosti. Pokud jde o gramatický výklad, jeho užití v dané věci sociálně-správní kolegium považuje v dané situaci rovněž za nezastupitelné.

Sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu je toho názoru, že i při výkladu pojmu „odvlečení“ ve smyslu zákona č. 172/2002 Sb. je nutné vycházet z gramatického výkladu a z důvodové zprávy k návrhu zákona v části vyjadřující účel zákona a záměr zákonodárce, aby bylo vůbec možno předmětný zákon v praxi realizovat a především naplnit jeho smysl. Gramatický výklad pojmu „odvlečení“ podle názoru sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu předpokládá, že určitá osoba byla proti své vůli přinucena opustit určitý prostor (území). Tímto územím je přitom nutno rozumět území, nad nímž československé orgány vykonávaly jurisdikci, tedy území bývalého Československa. Z důvodové zprávy k návrhu

zákona č. 172/2002 Sb. podle mínění sociálně správního kolegia Nejvyššího správního soudu vyplývá, že záměrem zákonodárce bylo přijetím zákona vyjádřit vůli i morální povinnost České republiky zmírnit bezprávi, jehož se na svých občanech dopustila ČSR (jako právní předchůdce ČR) tím, že jim neposkytla ochranu před zvlášť páchanou orgány cizího státu.

Uvedené lze podpořit i ještě bližším pohledem metod právního výkladu daného problému:

### **1. užití jazykového výkladu**

Z hlediska jazykového výkladu lze za použití Slovníku spisovného jazyka českého dospět k závěru, že odvečením je nutno rozumět „násilím, mocí, neprávem odvést, dopravit někam pryč“<sup>1</sup>. Ze zákona je však možné jazykovým výkladem jen dovést, že místem, kam měla být osoba dopravena, je Svaz sovětských socialistických republik nebo tábor, který měl SSSR zřízen v jiných státech. Z hlediska pojmu odvečení je tak z hlediska jazykového výkladu rozhodné:

- násilné odvečení
- do Svazu sovětských socialistických republik nebo tábora, který měl SSSR zřízen v jiných státech.

Jazykovým výkladem není možné dospět k závěru ohledně místa, z něhož měl být někdo odvečen; v textu zákona není uvedeno např. „z území jiného státu, z území ČSR apod.“. Je však třeba také poznamenat, že čistě z hlediska jazykového výkladu není tento závěr pro aplikaci zákona podstatný.

### **2. užití dalších výkladových metod**

#### **a) historický výklad**

Z hlediska právní metodologie je historickým výkladem zjišťován úmysl tzv. historického zákonodárce. Směřuje tedy ke zjištění skutečného úmyslu, který historický zákonodárce měl při přijetí daného právního předpisu. Za tohoto zákonodárce v uvedeném smyslu pak není možné považovat sumu poslanců, resp. senátorů, kteří o zákonu hlasovali, ale spíše představy zpracovatele osnovy zákona. Pokud z parlamentní diskuze nevyplyne něco jiného, je třeba mít za to, že zákonodárce přijal se samotným právním předpisem i záměr jeho tvůrce (tvůrců), jež pravidelně můžeme nalézt v důvodových zprávách.

Historický výklad v klasickém slova smyslu tak směřuje k tzv. subjektivnímu výkladovému cíli (tj. zjištění skutečného úmyslu určité osoby). Tím se zcela odlišuje od výkladu objektivně-teleologického (*e ratione legis*), který směřuje ke zcela odlišnému výkladovému cíli – objektivnímu významu určitého textu, bez ohledu na úmysl (neprojevený záměr) jeho tvůrců. Existuje i historický objektivní výklad, který směřuje k objektivnímu

---

<sup>1</sup> Slovník spisovného jazyka českého, II. díl (N-Q), Nakladatelství Československé akademie věd, Praha 1964, s. 347.

významu textu z hlediska situace, okolností z doby jeho vydání, avšak tento výklad je spíše výjimečný.

V konkrétním případě lze pomocí historického výkladu<sup>2</sup> dospět k poměrně jednoznačnému výsledku řešení problému. Místem, ze kterého měla být osoba odvečena, je území pod československou jurisdikcí. Tento závěr, který je potvrzen i proběhlou parlamentní debatou (jak vyplývá ze stenografického zápisu rozprav, v daném případě se zákonodárny sbor neodchýlil od legislativního záměru předkladatelů zákona), má i racionální zdůvodnění (což je významné z hlediska tzv. předpokladu racionálního zákonodárce<sup>3</sup>). Je historickou skutečností, že orgány československé státní moci nebránily odvečení československých státních občanů sovětskou mocí a tak rezignovaly na jednu ze základních povinností státu vůči svým státním občanům, a to povinnost ochrany na jeho státním území. Právě porušení této povinnosti je zvláštním důvodem, pro který je rozumné odškodnit právě tyto občany a není tak nedůvodnou diskriminací, jestliže mimo osobní působnost zákona zůstanou občané, kteří jsou odvečeni z území, které není pod kontrolou čs. moci. Tento interpretační výsledek je dále označen jako „zužující výklad“. Naproti tomu závěr, podle kterého se zákon vztahuje na odvečení z kteréhokoli místa, je označen jako „výklad *prima facie*“.

Domníváme se, že historický výklad z důvodu principu právní jistoty není přípustný, jestliže jak jazykový, tak i objektivně-teleologický výklad směřují k jasnému, nepochybnému závěru tvořící tzv. hranici *lex lata*, kterou není možno prolomit jinými výkladovými metodami, zejména metodou historického výkladu. Na druhou stranu, jestliže jazykový výklad neposkytuje jasný výsledek nebo je tento výsledek zpochybněn odlišnou či rozpornou teleologií právního předpisu, je namístě tyto pochybnosti odstranit jinými výkladovými metodami. Pokud tedy v této situaci pomocí historického výkladu lze dojít k jasnému závěru, pak je zde prostor pro tuto výkladovou metodu. Uvedená nejasnost či pochybnost také vylučuje existenci dobré víry adresáta, jejíž porušení by bylo v rozporu s principem právní jistoty.

V této souvislosti lze poukázat i na přístup Ústavního soudu, který jednoznačně upřednostnil historický výklad při aplikaci ustanovení § 6 zákona č. 198/1993 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, kdy se jako spornou jevila otázka, zda obecný soud musí vždy dospět k závěru, že návrh ve věci stojící mimo zákon č. 119/1990 Sb. nutno zamítnout. Ústavní soud ve věci sp. zn. II. ÚS 116/99 judikoval že „z hlediska historického výkladu citovaného § 6 nelze důvodovou zprávu k němu opomenout, má-li být důsledně řešena nejen otázka správné interpretace tohoto zákonného ustanovení, ale také ... otázka, zda obecný soud může následně přezkoumat rozhodnutí soudu mimořádného“. Z uvedeného tak vyplývá, že ačkoli důvodové zprávě nelze přiznat normativní

---

<sup>2</sup> Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu zákona č. 855 ve třetím volebním období, r. 2000.

<sup>3</sup> Tento předpoklad vychází z toho, že veřejná moc – a tedy i moc zákonodárna – nemůže být vykonávána libovolně, ale je nutné, aby k jejímu výkonu existoval racionální důvod. Z hlediska několika možných výkladů je pak nutné upřednostnit ten, který umožňuje výkon veřejné moci z rozumného důvodu.

silu ani účinky, nelze ji podceňovat jako informačního zdroje při výkladu ustanovení, jejichž význam je sporný či nejasný.

## **b) objektivně-teleologický výklad**

Objektivně-teleologickým výkladem se zjišťuje objektivní význam určitého textu z úhlu pohledu znalého adresáta právního předpisu. Jde tedy o otázku, jak může určitému textu rozumět znalý subjekt, jestliže předpokládá, že daný text byl psán racionálně uvažujícím subjektem při respektování právních norem vyšší síly (včetně takových právních principů). V rámci tohoto výkladu by mělo být zabráněno hodnotovým rozporům v právním řádu.

Jak bylo výše uvedeno, je nutné nejprve zkoumat, zda pro závěr, ke kterému lze dojít prostřednictvím jazykového výkladu, svědčí i teleologické argumenty. Je-li tomu tak, pak je tento závěr nepochybný; není-li tomu tak, je otevřen prostor pro další výkladové metody. Z hlediska našeho problému je tak třeba zkoumat, zda z pohledu objektivně-teleologického existují důvody pro výše uvedený a námi proklamovaný zužující výklad či pro výklad *prima facie*, který vyplývá z výsledku výkladu jazykového.

Výkladem *prima facie* lze dospět k závěru, že do působnosti tohoto zákona nespádají případy, kdy byl někdo zatčen sovětskou mocí na sovětském území<sup>4</sup> a posléze přemístěn do gulagu na tomto území. Na druhou stranu by se na něj zákon aplikoval, kdyby byl převezen do sovětského gulagu mimo území SSSR. Otázka tedy zní: existuje jakýkoli racionální důvod pro to, aby byly odlišně posuzovány případy, kdy k zatčení došlo např. v Kyjevě a osoba byla umístěna do gulagu na území SSSR, anebo kdy došlo k zatčení třeba v Budapešti a zatčený byl následně odvezen na území SSSR? Přestavit si lze rovněž případ, kdy určitá osoba se ocitla na území SSSR např. v důsledku anexe části Polska; pak by zde existoval odlišný dopad zákona na případy, kdy by daná osoba byla internována v gulagu na území SSSR a v gulagu v jiném státě. Domníváme se, že žádný racionální důvod pro toto rozlišování neexistuje. Proto jsme toho názoru, že by „výklad *prima facie*“ zakládal neopodstatněnou diferenciaci, která je z hlediska principu rovnosti<sup>5</sup> nepřijatelná a v rozporu s principem racionálního zákonodárce. Je tak narušena výše uvedená hranice *lex lata* a je otevřena cesta pro uplatnění historického výkladu.

## **c) výklad vnitřní systematikou zákona**

Podle § 1 zákona č. 172/2002 Sb. se tento zákon vztahuje na občany České republiky, kteří jako českoslovenští občané byli odvezeni do Svazu sovětských socialistických republik nebo do táborů, které měl Svaz sovětských socialistických republik zřízeny v jiných státech. Z citovaného ustanovení posuzovaného zákona je zřejmé, že poškozené osoby mají být

---

<sup>4</sup> Na okraj lze poznamenat, že velká část sporných případů jsou případy, kdy došlo k zajištění sovětskými orgány na (bývalém?) polském území, které obsadil SSSR na základě paktu Molotov-Ribbentrop.

<sup>5</sup> Stejně posuzovat stejně. Stejným je zde chápáno cokoli bez racionálně zdůvodnitelného rozlišení.

odškodněny za *odvlečení*, nikoli za pobyt v gulagu. Částka, kterou poškozené osoby obdrží, sice koresponduje s délkou odvlečení a následného pobytu v gulagu, ale tato doba vystupuje pouze jako měřítko, na základě kterého k výpočtu dochází. Smysl zákona, kterým je odškodnit osoby za odvlečení a následného pobytu v gulagu, zůstává nedotčen. Kdyby bylo cílem zákona odškodnit osoby za odvlečení z jakéhokoliv místa mimo území SSSR do SSSR nebo do „sovětských“ gulagů v jiných zemích, svědčilo by to o tom, že ČR chce odškodnit primárně za dobu nesvobody, nikoli za fakt, že český stát selhal při ochraně osob proti sovětské kontrarozvědce v době, kdy území někdejší CSR již bylo pod správou českých orgánů.

Na rozdíl od obdobných předpisů, kde jsou užity pojmy jako „věznění, soustředění“ (např. § 1 odst. 3 a § 2 odst. 1 zákona 261/2001 Sb.), užívá zákon 172/2002 Sb. výlučně pojem „odvlečení“. Podstatou pro odškodnění je proto ono odvlečení, nikoli samotná internace v gulazích. Toto jazykové vyjádření se kryje s uvedeným historickým výkladem.

Nad rámec dosud uvedeného ještě poznamenáváme, že obdobný slovenský zákon k dané problematice, zákon č. 319/1991 Zb., ve vztahu k pojmu „odvlečení“ výslovně pokládá za odvlečenou osobu tu, která byla násilně protiprávně odvlečena jednotkami ministerstva vnitra SSSR do SSSR ze současného území Slovenské republiky (rozuměn stav území v r. 1991).