



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové ve věci žalobců: **1) J. Č.**, bytem B., Ch. 35, **2) P. Č.**, bytem B., Ch. 35, oba zast. JUDr. Štěpánem Romanem, advokátem, se sídlem Praha 7, Letohradská 40, proti žalovanému: **Policie České republiky**, se sídlem Praha 7, Strojnická 27, o žalobě proti rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 9.11.2007, č.: 1800

t a k t o :

- I. Žaloba s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se podanou žalobou domáhali zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 9.11.2007, číslo: 1800, jímž bylo dle ustanovení § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, po předchozím projednání v poradní komisi pod č.j.: PPR-1086/K-PK-2007 zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí ředitele Policie České republiky, správy Středočeského kraje ze dne 19.7.2006, č.j.: PSC-228/FPO-2003, kterým bylo v souladu s ustanovením § 124 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, nepřiznáno úmrtné rodičům zemřelého nstržm. J. Č. (žalobcům), neboť neprokázali zákonný důvod stanovený v ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., tj. že byli odkázáni na zemřelého výživou. Současně pak bylo prvoinstanční rozhodnutí policejním prezidentem potvrzeno.

V odůvodnění policejní prezident mimo jiné uvedl, že po předchozím projednání s poradní komisí se podrobně zabýval nejenom námitkami žalobců, ale i celou spisovou dokumentací odvolacího řízení a odvoláním napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, přezkoumal v rozsahu, jaký je uveden v odvolání. Zákonnost přezkoumal v celém rozsahu. Konstatoval, že z materiálu odvolacího řízení je zřejmé, že nstržm. J. Č., syn žalobců, zemřel při výkonu služby na následky smrtelného zranění. Rozhodnutím ředitele Policie České republiky, správy Středočeského kraje o náhradě škody ze dne 29.5.2003, č.j.: PSC-228/FPO-2003 bylo rozhodnuto, že Česká republika – Ministerstvo vnitra odpovídá za škodu vzniklou smrtelným úrazem, kterou utrpěl nstržm. Č. dne 12.3.2003 na OOP Čerčany a to v rozsahu 100 % a byla poskytnuta podle ustanovení § 93 písm. b) zákona č. 186/1992 Sb. náhrada přiměřených nákladů spojených s pohřbem a to ve výši 8.055,60 Kč. P. Č., otec zemřelého, podal dne 21.9.2003 žádost o jednorázové odškodnění pozůstalých, které dle ustanovení § 120 zákona č. 186/1992 Sb. činí trojnásobek posledního hrubého měsíčního příjmu zemřelého policisty. Ředitel Policie České republiky, správy Středočeského kraje vydal dne 19.7.2006 rozhodnutí vedené pod č.j.: PSC-228/FPO-2003, kterým nepřiznává úmrtné rodičům zemřelého, neboť neprokázali zákonný důvod stanovený v ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., tj. že byli odkázáni na zemřelého výživou.

Policejní prezident dále uvedl, že dle ustanovení § 120 zákona č. 186/1992 Sb. náleží pozůstalým úmrtné, skončí-li služební poměr policisty (odst. 1). Pro účely zákona se pozůstalými rozumí manžel, manželka, nezaopatřené děti a rodiče nebo další osoby, pokud byly na zemřelého odkázány výživou (odst. 2). Výše úmrtného pak činí trojnásobek posledního hrubého měsíčního příjmu zemřelého policisty (odst. 3). Obdobně je pak daná záležitost upravena zákonem č. 361/2003 Sb. a to v ustanovení § 164, kde odst. 2 zní: „Pro účely úmrtného se za pozůstalé považuje manžel, manželka, nezaopatřené dítě a za podmínky, že příslušník je povinen poskytovat výživu, také rodič nebo další osoba“. V posuzovaném případě je nutno postupovat podle platných právních předpisů v době rozhodnutí, tj. podle zákona č. 186/1992 Sb.

Úmrtné je dle názoru policejního prezidenta jednorázovým peněžitým nárokem příslušníka související se skončením služebního poměru, jehož smyslem je zmírnění propadu životní úrovně pozůstalých po příslušníkovi. Nárok na úmrtné vznikne pozůstalým, pokud služební poměr účastníka skončil úmrtím. Pozůstalými jsou pro účely vzniku nároku na úmrtné: manžel nebo manželka, nezaopatřené děti a dále rodiče nebo další osoby, pokud byly na zemřelého odkázány výživou. V souvislosti s ukončením služebního poměru bývalého nstržm. J. Č. úmrtím, nebylo vyplaceno úmrtné dle ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., pozůstalá manželka ani pozůstalé nezaopatřené děti neexistují. Žalobci proto požadovali vyplacení úmrtného jako pozůstalým rodičům podle uvedeného ustanovení. Policejní prezident uvedl, že podle tohoto zákonného ustanovení je však vyplacení úmrtného rodičům vázáno podmínkou – na zemřelého odkázání výživou. Pokud jde o podmínku odkázanosti rodičů nebo dalších osob výživou, nárok na úmrtné vznikne pouze tehdy, byl-li příslušník podle zákona o rodině povinen poskytovat jim výživu, tedy jen v případě, kdy k nim měl vyživovací povinnost. Uvedenou podmínku žalobci do vydání odvoláním napadeného rozhodnutí neprokázali, a tudíž je nelze považovat za pozůstalé ve smyslu ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb.

Žalobci v žalobě mimo jiné uvedli, že rozhodnutím Policie České republiky, správy Středočeského kraje ze dne 19.7.2006, doručeného dne 28.7.2006, pod č.j.: PSC-228/FPO-2003 byla jejich žádost na poskytnutí úmrtného za zemřelého syna zamítnuta s odůvodněním, že neprokázali zákonný důvod podle ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., který spočívá v průkazu odkázanosti na zemřelého výživou. Současně jim bylo vytčeno, že setrvávají na nesprávném výkladu zákona, neboť dle odůvodnění tohoto rozhodnutí musí

rodiče nebo další osoby prokazovat, že byli na zemřelého odkázáni výživou. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které podrobně zdůvodnili, které bylo žalobou napadeným rozhodnutím policejního prezidenta zamítnuto.

Žalobci namítají nesprávnost obou rozhodnutí a dle jejich názoru odporují jak gramatickému, tak logickému výkladu zákonného ustanovení. Z tohoto zákonného ustanovení nelze vytrhnout z kontextu větu ...a rodiče nebo další osoby, které byli na zemřelého odkázáni výživou. V tomto konkrétním případě je nezbytné citovat celé ustanovení, dále správně aplikovat použité spojky a zejména pak vycházet z logického výkladu, který není odvislý od aplikace jiných zákonů, které vymezují, kdo je považován za vyživované osoby podle zákona o rodině nebo daňového zákona. Z citovaného ustanovení je podle žalobců zřejmé, že „pro účely tohoto zákona se za pozůstalé považují manžel, manželka, nezaopatřené děti a rodiče“. Spojkou „a“, která podle Pravidel českého pravopisu má funkci slučovací a tedy v tomto případě spojkou „a“ je dokonán výčet pozůstalých osob podle tohoto zákona, čili je to „manžel, manželka, nezaopatřené děti a rodiče“. Následující spojka „nebo“ má podle Pravidel českého pravopisu funkci vylučovací a v tomto konkrétním případě tedy vymezuje další osoby, vyloučené od manžela, manželky, nezaopatřených dětí a rodičů a vymezuje podmínky dalších osob, které podle zákona splňují kritéria pozůstalých.

Žalobci mají ze to, že nesprávný výklad tohoto ustanovení vznikl nesprávnou aplikací spojky „a“ a spojky „nebo“ z jejich vyplývajícího gramatického výkladu, kdy spojka „a“, jak už bylo uvedeno, je spojkou slučovací, čímž se rozumí, že „a rodiče“ patří ke skupině pozůstalých, za které jsou považovány manžel, manželka a nezaopatřené děti. Další osoby, uvedené za spojkou vylučovací „nebo“, podléhají jinému režimu, nejsou automaticky považovány za pozůstalé, ale až po splnění podmínky, že byly na zemřelém odkázány výživou.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrval na svém rozhodnutí a k žalobním námitkám mimo jiné uvedl, že žalobce nelze považovat za pozůstalé ve smyslu ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., přičemž uvedené ustanovení, i když je jeho formulace nejasná, nelze účelově vykládat dle tvrzení žalobců, ale je nutné dodržet základní smysl institutu úmrtného. Navrhl, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl podle ustanovení § 78 odst. 7 s.r.s.

Při ústním jednání dne 10.3.2011 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích. Zástupce žalobců v závěrečném návrhu uvedl, že případ je zcela jasný, poukázal na skutečnost, že výklad žalovaného v této věci je naprosto svévolný, odhlíží od stavby celé věty předmětné normy, začíná až v její půli a nerespektuje skutečnost, že spojka „a“ použitá v normě je spojkou slučovací. Výklad, který použil žalovaný, je podle zástupce žalobců v rozporu jak se systematickým, tak s gramatickým výkladem normy. Současně poukázal i na to, že částka 50.000,- Kč, o kterou se ve věci jedná, nemá reálný vliv na finanční stabilizaci pozůstalých.

Pověřená zástupkyně žalovaného poukázala na text dříve platného služebního zákona č. 186/1992 Sb., kde v ust. § 120 odst. 2 je použit text „byly odkázáni“. Je tedy chyba v souladu podnětu a přísudku, takže z tohoto textu nelze spolehlivě zjistit, zda se podmínka odkázání výživou vztahuje na všechny osoby, které jsou v odst. 2 vyjmenovány, nebo zda se vztahuje jenom na ony další osoby, které jsou uvedeny za spojkou „nebo“. Žalovaný tedy také vycházel z výkladu textu nového služebního zákona a dospěl k závěru, že i u rodičů zemřelého policisty je podmínkou pro přiznání úmrtného skutečnost, že byli na zemřelého odkázáni výživou. V projednávané věci je podle zástupkyně žalovaného zřejmé, že žalobci nebyli na zemřelého policistu odkázáni výživou a tedy nárok na úmrtné nemají.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že dne 19.7.2006 bylo vydáno rozhodnutí ředitele Policie České republiky, správy Středočeského kraje č.j.: PSC-228/FPO-2003, kterým bylo v souladu s ustanovením § 124 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků PČR, nepřiznáno úmrtí rodičům zemřelého nstržm. J. Č. (žalobcům), neboť neprokázali zákonný důvod stanovený v ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., tj. že byli odkázáni na zemřelého výživou. V odůvodnění rozhodnutí orgán I. stupně mimo jiné uvedl, že žalobci neprokázali zákonnou podmínku, tj. že byli na zemřelého odkázáni výživou, a úmrtí jim nenáleží. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání ze dne 2.8.2006, ve kterém uvedli obdobné námitky, jaké obsahuje žaloba proti rozhodnutí policejního prezidenta Policie ČR ze dne 9.11.2007, číslo: 1800, tj. že orgán I. stupně vycházel z nesprávného výkladu ustanovení § 120 zákona č. 186/1992 Sb., který vznikl nesprávnou aplikací spojky „a“ a spojky „nebo“ z jejich vyplývajícího gramatického výkladu, kdy spojka „a“ je spojkou slučovací, čímž se rozumí, že „a rodiče“ patří ke skupině pozůstalých, za které jsou považovány manžel, manželka a nezaopatřené děti. Další osoby, uvedené za spojkou vylučovací „nebo“, podléhají jinému režimu, nejsou automaticky považovány za pozůstalé, ale až po splnění podmínky, že byly na zemřelém odkázány výživou.

O odvolání žalobců rozhodl policejní prezident žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 9.11.2007, číslo: 1800.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 10.3.2011, č.j. 8Ca 18/2008-43, a ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8.4.2011 č.j. 8Ca 18/2008-46, bylo rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 9.11.2007 číslo 1 800 zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14.9.2011, č.j. 6Ads 95/2011-76 tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10.3.2011, č.j. 8Ca 18/2008-43, a ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8.4.2011 č.j. 8Ca 18/2008-46, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Při ústním jednání konaném dne 15.11.2012 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích.

Městský soud v Praze posoudil věc takto :

Podle ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. pro účely tohoto zákona se za pozůstalé považují manžel, manželka, nezaopatřené děti a rodiče nebo další osoby, pokud byly na zemřelého odkázány výživou.

V daném případě námitky žalobců směřují výhradně proti interpretaci a aplikaci ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. Jak pak bylo i konstatováno Nejvyšším správním soudem v odůvodnění jeho výše uvedeného rozsudku, pro rozhodnutí ve věci je právě stěžejní otázka výkladu ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. Nejvyšší správní soud se sice ztotožnil se závěrem městského soudu, že gramatický výklad uvedeného ustanovení je nejednoznačný, nicméně nesdílel závěr tohoto soudu, že v takovém případě je třeba bez dalšího aplikovat zásadu „in dubio pro mitius“. Odkázal na svou předchozí judikaturu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2005 č.j. 1Afs 86/2004 – 54), kde bylo vysloveno, že „*k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s níž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či*

nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci namísto jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude namísto užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické). Z teleologického výkladu vyplývá základní interpretační směrnice, která již byla zmíněna: rozhodující je smysl a účel, a nikoliv dikce zákona. Systematický výklad využívá systémové povahy právního řádu: právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystému i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinálních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Ze systémové povahy právního řádu ovšem vyplývá i jeho hierarchická povaha, a mj. tedy i princip ústavně konformního výkladu právních předpisů.“ Byl toho názoru, že vede-li v předmětné věci gramatický výklad ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. k rozporným závěrům, je třeba přistoupit k použití dalších výkladových metod a pokusit se tak o bližší objasnění pravidla obsaženého v právní normě.

Systematickým výkladem Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR za pozůstalé obsahuje s ohledem na případnou vyživovací povinnost zemřelého policisty dvě skupiny subjektů. První skupinou jsou subjekty, u kterých lze z povahy věci předpokládat, že u nich došlo v důsledku smrti policisty ke ztrátě živitele. Těmito subjekty jsou manžel, manželka a nezaopatřené děti. Vyživovací povinnost upravuje zákon č. 94/1963 Sb., o rodině (dále jen „zákon o rodině“). Tento zákon stanoví vzájemnou vyživovací povinnost mezi manželi, která trvá po dobu trvání manželství (ust. § 91 zákona o rodině), a vyživovací povinnost rodičů k dětem trvající do doby, než jsou schopny se samy živit (§ 85 zákona o rodině). Ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR přitom hovoří o nezaopatřených dětech, přičemž právě nezaopatřenost dítěte se v právu sociálního zabezpečení vztahuje k tomu, že dítě není ze zákonem stanovených důvodů schopno získávat prostředky na uspokojování životních podmínek prací a jde tedy zpravidla o dítě, které není schopné se samo živit. Druhou skupinu pak tvoří subjekty, u kterých nelze již z povahy věci předpokládat, že u nich smrtí policisty došlo ke ztrátě živitele, a proto je potřeba naplnění této podmínky u nich blíže zkoumat. Těmito subjekty jsou právě rodiče nebo další osoby odkázané na zemřelého výživou. U rodičů zemřelého totiž nelze již jen z povahy věci usuzovat, že jsou odkázáni výživou na své děti. Je třeba si uvědomit, že podle zákona o rodině předchází vyživovací povinnost mezi manželi vyživovací povinnosti dětí vůči svým rodičům (ust. § 91 odst. 3 zákona o rodině) a to i u manželů rozvedených (ust. § 92 odst. 2 zákona o rodině). Proto u rodičů zemřelého policisty je třeba zkoumat odkázanost výživou na zemřelého policistu.“

Současně pak Nejvyšší správní soud odkázal na dnes platnou právní úpravu úmrtného nacházející se v ustanovení § 164 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., přičemž dle jeho názoru tato nová právní úprava by mohla být v pochybnostech použita jako interpretační vodítko při interpretaci právního institutu obsaženého jak ve staré tak v nové právní úpravě.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že „úmrtí je pouze jednou ze součástí práva na přiměřené hmotné zabezpečení při ztrátě živitele (srov. i výše citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/07) a neplní tedy tuto funkci jen samo o sobě. Okolnosti projednávaného případu byly specifické tím, že o výklad ustanovení o úmrtí vzniknul dlouhotrvající spor, který bylo třeba vyřešit nejprve ve správním řízení a pak v řízení před správními soudy, z toho však nelze obecně usuzovat na to, že by funkcí úmrtí nebyla kompenzace prvotní újmy při ztrátě živitele. Nejvyšší správní soud si je vědom, že v projednávané věci došlo k úmrtí syna žalobců ve službě nedbalostí kolegy, na což poukazují žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Zároveň je však třeba říci, že institut úmrtí (jak vyplývá z výše provedeného výkladu ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR) nemůže sloužit k případné kompenzaci zásahu do osobnostní sféry žalobců, neboť jeho smysl a účel je zcela odlišný. K argumentu městského soudu o uplatnění zásady „in dubio mitius“ upozorňuje Nejvyšší správní soud na judikaturu svou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2011, č. j. 6 Ads 8/2011 - 74, dostupný na www.nssoud.cz) i judikaturu Ústavního soudu, kde tato interpretační zásada bývá zpravidla pro oblast sociálního zabezpečení odmítnuta s tím, že v případě předpisů sociálního zabezpečení je třeba dospět k jednoznačnému výkladu rozsahu nároku či povinnosti a není možné použít rozšiřující výklad právních předpisů. *„Nárok na dávku ... je možné přiznat jen tehdy, jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Rozšiřující výklad zákonných podmínek vzniku nároku by byl v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců.“* (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000).“

Podle Nejvyššího správního soudu tedy žalovaný nepochybil, pokud považoval za jednu z podmínek přiznání úmrtí podle ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. rodičům zemřelého policisty odkázanost výživou a naopak městský soud postupoval nesprávně, pokud bez dalšího výkladu dospěl k závěru, že u rodičů zemřelého policisty není třeba odkázanost výživou pro tyto účely prokazovat.

Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§110 odst. 4 s.ř.s.), podle něhož u rodičů zemřelého policisty je třeba zkoumat odkázanost výživou na zemřelého policistu, což v daném případě nebylo žalobci prokázáno, dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto rozhodl podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) o zamítnutí podané žaloby.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobci ve věci samé úspěch neměli a žalovanému správnímu orgánu, který ve věci byl úspěšný, žádné prokazatelné náklady řízení nevznikly. Z tohoto důvodu soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku n e n í kasační stížnost přípustná a to ve smyslu ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s.**

V Praze dne 15. listopadu 2012

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Kotlanová