

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: J. Š., proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 28. 2. 2007, č. j. 52 Ca 75/2006 - 31,

t a k t o :

- I. Užití pojmu „dědic“ v § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. znamená, že na nárok podle uvedeného zákona se použijí ustanovení občanského zákoníku upravující dědění, a to nejen pro vymezení okruhu osob, na které včas uplatněný nárok přechází, ale i pro určení poměru, v jakém jim bude jednorázová peněžní částka vyplacena. Nezbytným podkladem pro rozhodování o včas uplatněném nároku, o němž nebylo za života oprávněné osoby rozhodnuto nebo nedošlo k jeho výplatě, je v případě jejího úmrtí pravomocné rozhodnutí soudu o dědictví.
- II. Dozví-li se příslušný orgán podle § 6 zákona č. 261/2001 Sb., že zemřela oprávněná osoba, která uplatnila nárok podle tohoto zákona, o němž ještě nebylo rozhodnuto (tvrzený nárok) nebo sice rozhodnuto bylo, ale nedošlo k výplatě přiznané jednorázové peněžní částky (přiznaný, ale nevyplacený nárok), oznámí to dědictvému soudu a spolu s tím mu sdělí informace o dosavadním stavu správního řízení. Řízení o nároku vždy přeruší. Po rozhodnutí o dědictví příslušný orgán dokončí správní řízení s dědicem či dědici nároku.
- III. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

Odůvodnění:

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaná (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 1. 9. 2006, č. j. 240 612 072/B, a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaná rozhodla o žádosti O. Ch., o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům

národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945 (dále jen „zákon č. 261/2001 Sb.“). Stěžovatelka podle § 5 odst. 2 a § 7 odst. 2 tohoto zákona přiznala jednorázovou peněžní částku 21 667 Kč E. Ch., J. Š., M. Z., E. Chv., O. K., E. L., J. Ch., J. N., a M. Ř.. V odůvodnění stěžovatelka uvedla, že včas uplatněný nárok přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice; je-li dědiců, kteří neodmítli dědictví, více, peněžní částka náleží podle stěžovatelky každému z nich, a to v poměrné výši. Vypořádání nároku není podle jejího názoru ponecháno na vůli dědiců v rámci dohody o vypořádání dědictví a nárok není předmětem dědictví. Oprávněný O. Ch. prokázal splnění podmínek uvedených v § 2 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb. za dobu od 1. 4. 1952 do 9. 7. 1959, tedy za 87 měsíců, čímž mu podle § 5 odst. 2 zákona vznikl nárok na jednorázovou peněžní částku 195 000 Kč. Tato částka byla na základě výše uvedeného právního názoru stěžovatelky jejím rozhodnutím rovným dílem přiznána všem zjištěným dědicům, kteří dědictví neodmítli.

[2] Proti tomuto rozhodnutí, konkrétně proti způsobu rozdělení uvedené částky a proti přiznání podílu snaše zůstavitele (oprávněné osoby), směřovala žaloba podaná žalobkyní. Podle žalobkyně byl zemřelý O. Ch. v době smrti ženat s E. Ch. a měl čtyři děti (žalobkyni, M. Z., O. Ch.ml., a Jo. Ch.; oba synové již zemřeli). Zemřelý O. Ch. ml., byl v době smrti ženatý s E. Chv. a měl čtyři děti (O. K., E. L., J. Ch. a J. N.). Zemřelý Jo. Ch. měl jedinou dceru M. Ř.. Podle názoru žalobkyně měla být částka rozdělena dědicům ve výši podílů odpovídajících dědickým podílům určeným podle § 473 občanského zákoníku.

[3] Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 1. 9. 2006, č. 240 612 072/B, a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění soud citoval § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. a uvedl, že zvolený termín „dědici“ je založen občanským zákoníkem a jednoznačně vyjadřuje, že dotčený nárok má sledovat osud aktiv zůstavitele spadajících do dědictví. Pojem „dědic“ není jen ukazatelem množství a konkretizací osob, v jejichž prospěch má být peněžitý nárok vyplacen, nýbrž v sobě implikuje způsob účasti na pozůstalosti (podle příslušných dědických tříd), nebude-li dědictví odmítnuto. Soud zdůraznil, že zákonodárce v oblasti dávek v případech, kdy řeší výplatu dávky po smrti oprávněné osoby, používá jiných termínů, pokud chce vymezit okruh oprávněných osob, s tím, že těmto osobám náleží poměrný díl peněžité dávky a dávka nespadá do dědictví. Soud k tomu citoval ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, § 56 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a § 6 odst. 1 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního odboje za osvobození. Soud shledal, že právní normy v oblasti dávek používají jiné označení než „dědici“, je-li zamýšleno vyplacení dávky jiným způsobem než tím, že se má nárok stát součástí pozůstalosti. Krajský soud zdůraznil, že právní předpisy je nutné vykládat tak, aby výklad přispíval k harmonii právního odvětví a pokud možno ke koherenci celého právního řádu, či přinejmenším aby výklad téhož pojmu v různých právních odvětvích nepůsobil kontradiktorně. Nelze tedy připustit, aby osoba, která je v občanském zákoníku považována za dědice, měla jiné vlastnosti, postavení, práva a povinnosti z toho vyvěrající než osoba, která je za dědice

považována v oblasti práva veřejného, neboť pojem dědic je v oblasti práva veřejného použit s tím, že jeho definici stanovil občanský zákoník. Soud připomněl, že zákon č. 261/2001 Sb. neomezuje okruh dědiců na ty, kteří dědictví neodmítli, a žalovaná tímto krokem zúžila význam § 7 odst. 2 zákona. Z okruhu uvažovaných osob nelze vyřadit ani dědice ze závěti. Krajský soud uzavřel, že podle jeho názoru byly naplněny předpoklady pro odklon od právního názoru dosud zastávaného Nejvyšším správním soudem, z něhož vycházela žalovaná.

[4] Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka včas kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle jejího názoru se jednorázová peněžní částka nestává součástí aktiv dědictví, nýbrž její poměrná část ve výši odpovídající počtu dědiců, kteří dědictví neodmítli, přechází přímo na tyto dědice, kteří vstupují do práv zemřelého a stávají se novými účastníky správního řízení. Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. v projednávané věci vyložila stejným způsobem jako v celé řadě plně srovnatelných případů v uplynulých cca 10 letech. Oporu pro takový postup našla v judikatuře, kterou lze považovat za ustálenou, neboť ustanovení shodného znění obsahoval již zákon č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické perzekuce. Konkrétně stěžovatelka citovala z rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ve věci sp. zn. 2 A 735/98, z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 5 A 519/2001 a z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 A 1153/2002-OL. Stěžovatelka namítla, že ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. obsahuje speciální právní úpravu a vylučuje aplikaci úpravy obecné. Odmítla přitom srovnání právní úpravy přechodu nároku se zákony č. 155/1995 Sb., č. 108/2006 Sb., č. 117/1995 Sb. a č. 255/1946 Sb., a to s poukazem na speciální charakter odškodňovacích předpisů. Stěžovatelka uzavřela, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se přechodu nároku na dědice oprávněné osoby podle § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., a svůj postup, kdy jednorázovou peněžní částku přiznala stejným dílem každému z devíti dědiců zemřelého O. Ch., označila za souladný s tímto ustanovením. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalobkyně nevyužila možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti.

II. Dosavadní judikatura k rozhodné právní otázce a důvody předložení věci rozšířenému senátu

[6] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci zjistil, že Nejvyšší správní soud tuto právní otázku již řešil, ovšem s tímto řešením se neztotožnil.

[7] V rozsudku ze dne 27. 8. 2003, č. j. 2 A 1153/2002 - 20, publikovaném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud vyslovil následující právní závěr:

[8] *Podle § 1 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb. se zákon vztahuje na občany České republiky, kteří splňují podmínky uvedené v § 1 odst. 1 bodě 1 písm. c) až f), bodě 2 a odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, a bylo jim o tom vydáno podle § 8 citovaného zákona*

osvědčení nebo kteří mají doklad, který toto osvědčení nahrazuje (dále jen „účastník národního boje za osvobození“). (...)

[9] *Podle § 1 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. se zákon vztahuje i na vdovy nebo vdovce po účastníku národního boje za osvobození, pokud jsou občany České republiky, jejichž manželství trvalo v době účasti manžela v národním boji za osvobození nebo bylo z důvodu nemožnosti uzavřít manželství uzavřeno nejpozději do 31. prosince 1945 a jejichž manžel buď padl nebo kdykoliv později zemřel.*

[10] *Ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb. stanoví, že výše jednorázové peněžní částky pro účastníka národního boje za osvobození za účast v národním boji za osvobození kratším než 1 rok, trvajícím však alespoň tři měsíce nebo alespoň dva měsíce v případě služby v partyzánské jednotce jako československý partyzán podle zvláštního zákona, činí 60 000 Kč. Podle ustanovení § 5 odst. 7 činí výše jednorázové peněžní částky podle odstavců 1 až 6 pro vdovu nebo vdovce po účastníku národního boje za osvobození nebo po politickém vězni a děti podle § 1 odst. 2 vždy její polovinu. (...)*

[11] *Podle § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. přechází včas uplatněný nárok, pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky, v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice. (...)*

[12] *[Z]emřelá žadatelka (...) [splňovala] podmínky pro vznik nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. z titulu vlastní a manželovy účasti v národním boji za osvobození. Proto po smrti žadatelky přešly oba nároky na její dědice a byly jim přiznány jednorázové peněžní částky ve výši 30 000 Kč a 60 000 Kč, a to s ohledem na dikci ustanovení § 7 odst. 2 citovaného zákona č. 261/2001 Sb. Toto ustanovení nelze vykládat jinak než-li tak, že jde o zákonný přechod nároku úmrtím žadatelky přímo na její dědice. Tento nárok tedy není předmětem dědického řízení, ale stává se samostatným právním nárokem. Pro žalovanou je nepodstatné, jak proběhlo dědické řízení, jakým způsobem a zda došlo k vypořádání dědiců. Podstatným je právě jen zjištění okruhu dědiců, kteří dědictví neodmítli. Žalovaná tedy nepochybila, když po zjištění okruhu dědiců přiznala každému z nich stejný díl z částky, která by jinak náležela zemřelé. Při zákonném přechodu nároku na dědice oprávněné osoby podle zákona č. 261/2001 Sb. se nepoužijí obecné předpisy upravující dědické řízení v tom smyslu, že by se jednorázová peněžní částka vyplácela s ohledem na dědickou posloupnost. V tomto případě se uplatní kritérium ekvivalence.*

[13] *Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu má za to, že užití termínu „dědic“ v textu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., bez bližší konkretizace způsobu přechodu nároku v případě úmrtí oprávněné osoby, znamená, že při aplikaci tohoto ustanovení musí Česká správa sociálního zabezpečení vycházet z ustanovení občanského zákoníku upravujících dědění, a to nejen pro vymezení okruhu osob, na které včas uplatněný nárok přechází, ale i pro určení poměru, v jakém bude těmto osobám jednorázová peněžní částka vyplacena. Nezbytným podkladem pro rozhodnutí o nároku v případě úmrtí oprávněné osoby podle § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. je pravomocné rozhodnutí soudu o dědictví.*

[14] *Vzhledem k tomu, že čtvrtý senát dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[15] Rozšířený senát dodává, že citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu čerpala z dřívější judikatury Vrchního soudu v Olomouci a Vrchního soudu v Praze k přechodu nároků na jednorázové peněžní částky odškodňovací povahy podle některých dalších zákonů přijatých před přijetím zákona č. 261/2001 Sb. a majících obdobnou úpravu přechodu nároku při úmrtí oprávněné osoby

[16] Vrchní soud v Olomouci se v nepublikovaném rozsudku ze dne 8. 10. 1998 ve věci sp. zn. 2 A 735/98 k jednorázové peněžní částce podle zákona č. 217/1994 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky některým obětem nacistické perzekuce, zabýval výkladem § 3 odst. 2 tohoto zákona, který stanoví, že *[v]čas uplatněný nárok na poskytnutí jednorázové peněžní částky, pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud jednorázová peněžní částka nebyla vyplacena, přechází v případě úmrtí osoby uvedené v odstavci 1 [v něm je definován okruh oprávněných osob, jimž jednorázová peněžní částka přísluší – pozn. Nejvyššího správního soudu] na její dědice*. Uvedl, že *ustanovení § 3 odst. 2 nelze vykládat jinak než tak, že jde o zákonný přechod nároku úmrtím oprávněné osoby na dědice*. Tento nárok není předmětem dědictví, ale stává se samostatným právním nárokem, jehož uplatnění je možné přímo u odpůrce [České správy sociálního zabezpečení – pozn. Nejvyššího správního soudu] osobou, která je dědicem ve smyslu občanského zákoníku. Pro odpůrce, který byl ze zákona pověřen poskytováním odškodnění, je přitom významné zjištění právě okruhu dědiců, kteří dědictví neodmítli. Je přitom nepodstatné, jakým způsobem došlo k vypořádání dědictví, dokonce zda vůbec dědické řízení proběhlo nebo zda bylo zastaveno pro nedostatek majetku, resp. jestliže majetek nepatrné hodnoty byl vydán tomu, kdo se postaral o pohřeb.

[17] Vrchní soud v Praze se v nepublikovaném rozsudku ze dne 14. 9. 2001 ve věci sp. zn. 5 A 519/2001 k jednorázové peněžní částce podle zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945, zabýval výkladem ustanovení jeho § 6 odst. 2, který stanoví, že *[v]čas uplatněný nárok, pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud jednorázová peněžní částka nebyla vyplacena, přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice*. Použil obdobnou argumentaci jako shora uvedený rozsudek Vrchního soudu v Olomouci a dodal, že *pouze pokud by zákon takové speciální ustanovení neměl, bylo by jediným možným způsobem přihlášení uplatněného nároku do aktiv dědictví; správní orgán (ČSSZ) by musel být zákonem pro takový případ nadán pravomocí rozhodnout samostatně o celkové výši nároku a teprve v dědickém řízení by mohlo být toto rozhodnutím stanovené aktivum rozvrženo*. Zákon však zvolil speciální úpravu přechodu nároku na dědice úmrtím oprávněné osoby ze zákona, a to nejen z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení (aby tak o přiznání odškodnění mohlo být správním orgánem v přiměřené době rozhodnuto a částka vyplacena bez toho, že by bylo vyčkáváno často zdlouhavého dědického řízení), ale předně proto, že jde o zvláštní nárok, o jehož přiznání oprávněným (a dědicům po nich) rozhoduje státní orgán a jeho vypořádání není ponecháno na vůli dědiců v rámci dohody o vypořádání dědictví. Dědici po zemřelém vstupují všichni do práv účastníka řízení před správním orgánem (i do procesních práv), a jim tento orgán přiznává výši nároku (konkrétní částky), který na ně přešel. Zákon tak speciálně řeší případy, kdy v době úmrtí oprávněného ještě nebylo o uplatněném nároku pravomocně rozhodnuto (ještě nebylo rozhodnuto, zda je dán, a stanovena jeho výše) nebo přiznaná částka nebyla vyplacena.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Základní principy přechodu práv při úmrtí oprávněného, vztah obecné a zvláštní úpravy

[18] Předmětem posuzování Nejvyššího správního soudu v této věci je otázka výkladu ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., podle kterého stěžovatelka při svém rozhodování postupovala. Ten stanoví, že *[v]čas uplatněný nárok, pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky, přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice.*

[19] V první řadě nutno poznamenat, že jak ve sféře práva veřejného, tak ve sféře práva soukromého je zásadně pouze věcí zákonodárce, jakým způsobem upraví přechod práv, a mezi nimi i práv majetkových, mezi jednotlivými osobami. V dispozici zákonodárce je zásadně i rozhodnutí o tom, zda určité právo v případě, že nastaly určité relevantní právní skutečnosti (v projednávaném případě smrti oprávněné osoby), vůbec přechází, zda přechází za každých okolností, anebo jen za určitých podmínek (např. za předpokladu, že bylo za života zemřelé oprávněné osoby alespoň rámcově konkretizováno, kupříkladu uplatněním práva u zákonem stanoveného orgánu), a na kterou osobu či které osoby přechází. Zákonodárce je zde vázán toliko ústavními limity svého uvážení, zejména zákazem libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení a požadavkem racionality a přiměřené přehlednosti a předvídatelnosti právní úpravy. U majetkových práv jsou pak ústavní limity dány dále zejména ochranou vlastnictví majetku jako ústavněprávního institutu (zásadně širšího než pojem vlastnického práva k věcem ve smyslu občanskoprávním, zahrnujícího principiálně jakýkoli majetek jako ekonomickou hodnotu), který zahrnuje i právo dědit majetek (čl. 11 odst. 1 věta třetí Listiny základních práv a svobod).

[20] Zákonodárce tedy je oprávněn v případě, že jím vymezenému okruhu osob přizná nárok na určité plnění, definovat i podmínky přechodu takového nároku na určité osoby. U nároků na veřejnoprávní dávky odškodňující či zmírňující určité minulé křivdy (takovou dávkou je i nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., jehož účelem je částečná finanční kompenzace útrap určitých osob v souvislosti s II. světovou válkou) může při definování podmínek přechodu a okruhu osob, na něž nárok může přejít, zákonodárce jistě vzít v úvahu důvody, pro které se dávka zákonem zakotvuje, i to, že v případě úmrtí osoby, která má na dávku nárok, někteří její příbuzní či jiné jí blízké osoby mají z dobrodiní dávky profitovat více než jiné, které by např. jinak po ní dědily. Zákonodárce tedy může vytvořit zvláštní relativně ucelený systém pravidel přechodu nároku, odlišný od pravidel dědického práva, či dokonce, při respektu k ústavněprávním limitům vyplývajícím ze shora již zmíněného čl. 11 odst. 1 věty třetí Listiny základních práv a svobod, přechod nároku na jiné osoby v důsledku smrti oprávněné osoby zcela vyloučit, zejména má-li uvedený nárok úzce osobní povahu, pro kterou je legitimní, aby z něho benefitovala pouze přímo oprávněná osoba. Úzce osobní nárok se touto svojí vlastností vymyká z kategorie „běžných“ majetkových práv, jež nutno s ohledem na výše uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod mít za práva zásadně zděditelná, u nichž jejich přechod na dědice zásadně nesmí být běžným zákonem vyloučen.

[21] Zároveň je však nutno na právní řád pohlížet jako na celek, který musí působit jako jednotný a bezrozporný. Proto je při výkladu ustanovení o přechodu nároků zemřelých osob na jiné osoby nezbytné zohlednit, že právní řád z dobrých důvodů, vycházejících přímo ze shora již zmíněné ústavní úpravy, obsahuje komplexní a v zásadě univerzální úpravu přechodu majetkových práv fyzických osob v důsledku jejich smrti, a sice dědění. Tento tradiční právní institut umožňuje řešit uceleně a se zohledněním vzájemných souvislostí mezi jednotlivými majetkovými hodnotami přechod majetkových práv nejrozličnější povahy, včetně majetkových práv veřejnoprávní povahy, a obsahuje i bohatě strukturovaná a zejména z logiky příbuzenských vztahů vycházející pravidla pro určení, na koho, v jaké míře a za jakých podmínek tato majetková práva přecházejí, a to při velkém respektu k privátní autonomii jedince, která se projevuje v jeho testamentární svobodě. Vedle toho právní úprava dědění obsahuje i komplexní procesní úpravu v podobě řízení o dědictví.

[22] Pro projednávaný případ mají výše uvedené úvahy následující důsledky: Pokud by zákon č. 261/2001 Sb. obsahoval ústavně konformní autonomní úpravu přechodu nároku na jím upravenou dávku na jiné osoby, použila by se takováto úprava podle pravidla, že zvláštní zákon má přednost před zákonem obecným (tj. před občanskoprávní úpravou dědění). Pokud však zákon č. 261/2001 Sb. autonomní úpravu neobsahuje, je nutno použít úpravy obecné, kterou bude i v tomto případě, tj. i tehdy, jedná-li se o veřejnoprávní nárok, zásadně občanskoprávní úprava dědění. Není však vyloučeno, že zákon č. 261/2001 Sb. určité modalitý dědění nároku jím zakotveného bude upravovat způsobem od obecné úpravy dědění se lišícím. Při výkladu ustanovení zákona č. 261/2001 Sb. pak bude nutno pojmům v něm obsaženým, které jsou užívány též v právní úpravě dědění, dávat zásadně též význam a obsah, jaký mají v této soukromoprávní úpravě, ledaže by existovaly rozumné důvody pro závěr, že v tomto zvláštním případě jimi zákonodárce, který jich v zákoně č. 261/2001 Sb. užil, mínil něco jiného než v úpravě soukromoprávní. Požadavek jednoty a bezrozpornosti právního řádu totiž velí přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže existují rozumné důvody k závěru, že stejný význam a obsah mít nemají (například proto, že jsou užity v různých kontextech, nebo proto, že historický zákonodárce jimi v různých dobách mínil různé věci).

III. 2. Výklad konkrétní úpravy v zákoně č. 261/2001 Sb.

[23] Zákon č. 261/2001 Sb. výslovně nestanoví, kdy nárok jím upravený vzniká. Ustanovení jeho § 3 odst. 1 pouze stanoví, že *[ú]častník národního boje za osvobození, vdovy nebo vdovci a děti podle § 1 odst. 2 anebo politický vězeň a vdovy a vdovci podle § 2 odst. 2 jsou oprávněnými osobami (dále jen "oprávněná osoba"), které mají nárok na poskytnutí jednorázové peněžní částky (dále jen "nárok")*. Z uvedené dikce lze dovozovat, že existence nároku je založena přímo zákonem (tj. nárok okruhu osob zákonem stanovených vznikl dnem účinnosti zákona) a že zaniká způsobem zákonem stanoveným (zejména marným uplynutím lhůty podle § 3 odst. 2 zákona). Nárok má sice funkci částečné reparace či přesněji řečeno zmírnění minulé újmy, ovšem sám o sobě existuje jen proto, že jej zákonodárce svým rozhodnutím založil. Nejedná se tedy o restituci předešlého stavu v pravém slova smyslu, nýbrž o zvláštní zákonem zřízený nárok v souvislosti s tím, že oprávněná osoba (či určitý její příbuzný) v minulosti prožila zákonem vymezené útrapy, o

nichž zákonodárce usoudil, že si zaslouží být zvláštním způsobem odčiněny případnou výplatou peněžní částky. Zákonodárce rovněž přímo v zákoně stanovuje výši nároku, neboť stanovuje velmi přesná kritéria pro vypočtení peněžité částky, která má být oprávněné osobě vyplacena a která se určí výlučně v závislosti na skutkových okolnostech z minulosti, které existenci nároku zakládají (zjednodušeně řečeno zejména na závažnosti útrap, na délce jejich trvání a na tom, zda nárok má přímý objekt útrap, anebo „pouze“ vdova či vdovec po něm, viz § 5 zákona). Znamená to tedy, že jestliže nárok oprávněné osoby existuje v určité konkrétní výši od okamžiku schválení zákona č. 261/2001 Sb., je obsahem pravomoci „orgánu příslušného k vydání rozhodnutí“ (§ 3 odst. 2 a § 6 zákona) pravomoc deklaratorně rozhodnout o tom, že tento nárok existuje a že dosahuje určité výše. Uvedený orgán zde nemá žádný prostor pro uvážení, neboť pouze zkoumá, zda stran základu nároku a jeho výše jsou dány zákonem striktně stanovené skutkové důvody. Stejně tak dotýčný orgán rozhoduje deklaratorně o tom, komu bude jednorázová peněžní částka vyplacena, neboť ani u určení této osoby nemá žádný prostor pro uvážení, nýbrž ji toliko zjistí na základě předem striktně daných zákonných kritérií.

[24] V § 3 odst. 2 zákon č. 261/2001 Sb. upravuje prekluzi uvedeného nároku pomocí obdobné formulace, jakou užívá např. § 626 o. z. pro prekluzi práv z odpovědnosti za vady věci podle kupní smlouvy či jakou užívají další podobná ustanovení o. z. (např. jeho § 852i odst. 2) nebo jiných zákonů (viz např. zánik nároků věřitele při prodeji podniku, § 488e obch. z.). Na lhůtu podle § 3 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. je tedy třeba nahlížet jako na lhůtu hmotněprávní - k zachování nároku musí příslušný úkon oprávněné osoby v této lhůtě dojít v předepsané formě (tj. písemně) do sféry příslušného orgánu (zásadně stěžovatelce, v některých případech jiným orgánům, viz § 6 zmíněného zákona); nestačí, bude-li v uvedené lhůtě toliko předán k poštovní přepravě nebo podán nepřislušnému orgánu.

[25] Co s týče výplaty jednorázové peněžní částky, nárok na ni je podmíněn pro žadatele úspěšným výsledkem řízení podle § 6 až 9 zákona č. 261/2001 Sb. Nárok na výplatu tedy vznikne až tehdy, kdy je o přiznání jednorázové peněžní částky v konkrétní výši vůči konkrétní osobě pravomocně rozhodnuto. Předtím je žadatel toliko „majitelem“ v té chvíli ještě „nejistého“, neboť příslušným orgánem ještě autoritativně neuznaného nároku na poskytnutí (přiznání) jednorázové částky. Je nepochybné, že uvedený nárok je majetkovou a penězi ocenitelnou hodnotou, neboť jeho „majitel“ může s určitou pravděpodobností očekávat budoucí výplatu peněžní částky. Je-li ovšem v nároku v této fázi jeho uplatňování obsažen prvek nejistoty o jeho oprávněnosti, znamená to také, že v dalším postupu správního řízení se může ukázat, že ve skutečnosti neexistuje, takže nebude možno transformovat jej právní mocí výroku rozhodnutí příslušného orgánu z nároku na částku v nárok na její výplatu. U nároku uplatněného, ale nepřiznaného tedy existuje určitá pravděpodobnost (závislá zejména na tom, zda se ve správním řízení podaří prokázat rozhodné skutkové okolnosti), že z pohledávky nevykonatelné a bez dalšího nevyplacitelné (neboť příslušný orgán bez pravomocného rozhodnutí o přiznání jednorázové peněžní částky v určité její výši není nejen povinen, ale ani oprávněn ji vyplatit, na rozdíl např. od oprávnění i povinnosti dlužníka splnit občanskoprávní dluh, aniž by mu nezbytně muselo předcházet vydání exekučního titulu) se nestane pohledávka přiznaná vykonatelným rozhodnutím. Výrok rozhodnutí oprávněného orgánu má tedy vedle toho, že deklaratorně rozhoduje o existenci nároku, jeho konkrétní výši a osobě, které má být vyplacen, v

určitému smyslu i konstitutivní účinek - mění „nejistý“ a zatím jen oprávněnou osobou tvrzený nárok na plnění za předpokladu, že bude autoritativně uznáno, v „jistý“ nárok na výplatu plnění.

[26] Skutečnost, že do rozhodnutí oprávněného orgánu má uplatněný nárok toliko podobu nároku tvrzeného, však, jak již uvedeno, nic nemění na tom, že je majetkovou hodnotou, že tedy jako takový může být vzhledem ke své povaze předmětem dědictví a že jeho hodnota je penězi ocenitelná. To je důležité zejména v dědickém řízení, v němž je potřeba jednotlivé majetkové hodnoty, jež jsou předmětem dědictví, pro účely tohoto řízení ocenit, aby bylo možno i na základě takového ocenění dědictví a s ním související majetkové vztahy (zejména společné jmění manželů, existovalo-li v případě zůstavitele) vypořádat (viz § 175l až § 175o o. s. ř.). Určení hodnoty tvrzeného nároku bude zpravidla závislé na dvou klíčových parametrech – uplatňovanou či z rozhodných okolností odhadnutelnou výši nároku (tj. jakousi „nominální“ výši nároku) a pravděpodobnost, že je oprávněný. Čím méně pravděpodobná bude oprávněnost tvrzeného nároku, tím nižší bude zpravidla jeho skutečná hodnota v poměru k „nominální“ výši.

[27] Sám o sobě není nárok na poskytnutí jednorázové částky podle zákona č. 261/2001 Sb. ani nárok na její výplatu za života oprávněné osoby převoditelný na jinou osobu. Zmíněný zákon převoditelnost nároku za života oprávněné osoby nijak neupravuje, mlčí o něm. Z právní úpravy řízení o nároku (§ 6 až 9 zákona) je patrné, že s tím, že by účastníkem řízení o nároku, jeho výši a výplatě mohl být někdo jiný než oprávněná osoba, se nepočítá. Nikdo jiný tedy nárok nemůže za života oprávněné osoby procesně uplatňovat, což znamená, že vyjma oprávněné osoby nemůže nikdo nárokem efektivně disponovat. Převoditelnost nároku je tedy právně vyloučena nepřímou, tím, že není přípustné, aby nárok někdo jiný než oprávněná osoba u příslušného orgánu uplatňoval.

[28] Nárok na výplatu je pak pohledávkou oprávněné osoby za státem (§ 9 zákona), která může být předmětem výkonu rozhodnutí či exekuce vůči oprávněné osobě. Podle jeho povahy se totiž nepochybně jedná o tzv. jinou peněžitou pohledávku ve smyslu § 312 a násl. o. s. ř., a přitom nepatří mezi pohledávky z výkonu rozhodnutí vyloučené (§ 317 a násl. o. s. ř.). neboť zejména nejde o z výkonu rozhodnutí vyloučené veřejnoprávní dávky sociálně-právní povahy podle § 317 odst. 2 o. s. ř.

[29] Úprava přechodu nároku na dávku podle zákona č. 261/2001 Sb. je v tomto právním předpisu relativně kusá. Omezuje se toliko na jedinou výslovnou zmínku ve shora již citovaném § 7 odst. 2, která upravuje přechod toliko v jediné specifické situaci, a sice při úmrtí oprávněné osoby. Ustanovení § 7 odst. 2 má nepochybně hmotněprávní povahu v tom smyslu, že definuje podmínky přechodu hmotněprávního nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. na jinou osobu (jiné osoby) ex lege, v důsledku toho, že nastala určitá právní událost (úmrtí oprávněné osoby). Procesní nástupnictví v řízení o nároku se v § 7 odst. 2 ani v jiném ustanovení zákona č. 261/2001 Sb. výslovně neřeší a platí pro ně subsidiárně (§ 7 odst. 3 zmíněného zákona) úprava ve správním řádu [viz zejm. § 66 odst. 1 písm. f), § 57, § 64 odst. 1 písm. c) spr. ř., resp. (za podmínek § 179 odst. 1 spr. ř.) obdobná ustanovení správního řádu z roku 1967].

[30] Z ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. lze dovodit následující pravidla: V první řadě předmětem přechodu na jiné osoby může být toliko nárok včas uplatněný, tj. nárok uplatněný ve lhůtě stanovené v § 3 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. samotnou oprávněnou osobou. Tento závěr vyplývá již ze samotné skutečnosti, že včasné uplatnění nároku zákonodárce v legislativním textu výslovně zmiňuje. Pokud by záměrem zákonodárce bylo umožnit i přechod ještě neuplatněného nároku, zmínku o včasné uplatnění by do legislativního textu s největší pravděpodobností nevkládal, případně by režim přechodu neuplatněného nároku výslovně komplexně upravil (první alternativa se uplatňuje i u výrazné většiny soukromoprávních nároků; druhou alternativu zákonodárce zvolil např. u restitučních nároků podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, či zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku; to reflektovala i judikatura, viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 1996, sp. zn. III. ÚS 32/96, publikovaný pod č. 140/1996 Sb. ÚS a na <http://nalus.usoud.cz>; civilní judikatura pak jasně rozlišila režim přechodu neuplatněného nároku, řídící se zvláštní komplexní úpravou v restitučních zákonech, např. § 4 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., a režim přechodu již uplatněného nároku, u něhož ustanovení o přechodu na „dědice“, např. v § 4 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb. jednoznačně vyložila jako plný a bezpodmínečný odkaz na občanskoprávní úpravu dědictví, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1659/98, publikovaný pod č. 85/2000 Sb. NS a na www.nsoud.cz). Uvedený závěr má zejména ten důsledek, že pokud oprávněná osoba za svého života neuplatnila svůj nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., nemá žádná další osoba, která by byla jejím singulárním či univerzálním sukcesorem, právo po smrti oprávněné osoby nárok podle uvedeného zákona uplatnit, a to ani kdyby tak učinila ve lhůtě podle jeho § 3 odst. 2, neboť uvedený nárok je do jeho uplatnění úzce osobním nárokem vázaným pro účely jeho „zpeněžení“ výlučně na včasný právní úkon samotné oprávněné osoby učiněný za jejího života. Teprve uplatněním nároku se jeho povaha mění a tento přestává mít úzce osobní povahu a mění se v nárok způsobilý přechodu na jiné osoby.

[31] Ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. hovoří o přechodu nároku „pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky“, čemuž lze stěží rozumět jinak než tak, že předmětem zvláštní úpravy přechodu, která je ve zmíněném ustanovení obsažena, je pouze nárok již uplatněný, o němž však ještě nebylo rozhodnuto, nebo nárok uplatněný, o němž již rozhodnuto bylo, avšak u něhož ještě nedošlo k výplatě jednorázové peněžité částky.

[32] Ovšem ani formulaci, že nárok „přechází (...) na dědice“, nelze považovat za nic víc než za obecný odkaz zákona č. 261/2001 Sb. na hmotněprávní úpravu dědění. Jí se pouze obsahově dotváří pravidlo, že zatímco neuplatněný nárok předmětem přechodu z oprávněné osoby na jinou osobu být nemůže, nárok uplatněný ano. Zákonodárce touto formulací výslovně ani nepřímou nestanovil žádná zvláštní hmotněprávní pravidla pro režim přechodu nároku, ani okruh osob, na něž nárok může přejít. Zejména neexistuje žádný důvod, opřený například o dikci zákona, jeho systematiku, historii a okolnosti jeho vzniku či jeho smysl a účel, který by vedl k závěru o existenci zvláštního, od pravidel dědické posloupnosti odlišného pravidla pro přechod nároku, k němuž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2003, č. j. 2 A 1153/2002 - 20. Odůvodnění tohoto rozsudku takové důvody neuvádí a ani rozšířený senát žádné nenalezl. Zákonodárce by

jistě mohl při přechodu nároku preferovat nejbližší rodinné příslušníky oprávněné osoby (například proto, že u nich je nejpravděpodobnější nepřímé, sekundární postižení útrapami, jimž byla vystavena oprávněná osoba a které jsou zákonem č. 261/2001 Sb. zmírňovány) či osoby, které žily v den smrti oprávněné osoby s ní ve společné domácnosti (například proto, aby oprávněnou osobou „nespotřebovaný“ nárok směřoval do okruhu osob, které s ní byly ve stáří v nejbližším denním kontaktu a nezřídka se o ni staraly). Pokud by však takové pravidlo chtěl vytvořit, lze předpokládat, že by je formuloval výslovně a dostatečně jednoznačně. Formulace o přechodu nároku „na dědice“ však postrádá dostatečně konkrétní zvláštní pravidlo odlišné od pravidla obecného, které předmětný nárok jako nárok majetkový nepochybně začleňuje do dědictví – především postrádá dostatečně jednoznačně stanovený zvláštní okruh osob, na něž nárok přechází, odlišný od dědiců ve smyslu pravidel (civilního) dědického práva. Rovněž závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, č. j. 2 A 1153/2002 - 20, že se má uplatnit „kritérium ekvivalence“, tj. že nárok se v případě více dědiců má mezi ně rozdělit rovným dílem a že pravidla dědického práva pro určení výše dědických podílů se neuplatní, postrádá hlubších důvodů opřených např. o smysl a účel takového pravidla a není podepřen ani samotnou dikcí zákona, z níž nelze dovozovat žádný jednoznačný závěr. Pokud zákon v určitých případech stanoví přechod určitých nároků zemřelého nezávisle na dědictví na okruh osob speciálně stanovený, obvykle tak činí výslovným stanovením takového pravidla dostatečně jednoznačným a konkrétním způsobem a obvykle lze u takové úpravy dovodit zvláštní pro ni hovořící důvody (viz např. zvláštní režim přechodu pracovněprávních nároků zaměstnance podle § 328 odst. 1 zákoníku práce, v rámci něhož zákon před dědici preferuje ty nejbližší příbuzné zemřelého zaměstnance, kteří s ním žili ve společné domácnosti, existují-li takové příbuzní).

[33] Ani argumenty zmíněné ve shora citované judikatuře vrchních soudů, vztahující se k zákonům obsahujícím ohledně přechodu nároku obdobnou dikci jako zákon č. 261/2001 Sb., nejsou dostatečně přesvědčivé.

[34] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 5 A 519/2001 má za to, že zákonodárce v ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 39/2000 Sb. vytvořil zvláštní režim přechodu odlišný v podstatných rysech od hmotněprávní úpravy v dědickém právu. Vrchní soud argumentuje, že pokud by neexistoval zvláštní režim přechodu uplatněného (tj. tvrzeného) nároku na dědice procesně plně realizovaný v řízení před Českou správou sociálního zabezpečení, jedinou alternativou by bylo, aby správní orgán rozhodující o nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. či jiného „odškodňovacího“ zákona s obdobnou úpravou přechodu nároku na výplatu jednorázové částky při úmrtí oprávněné osoby nejprve rozhodl o nároku jako celku bez konkrétně určeného majitele a teprve podle výsledků dědického řízení tento celek rozdělil na části pro jednotlivé dědice. K tomu však podle názoru vrchního soudu nemá žádnou zákonem stanovenou pravomoc. S vrchním soudem lze souhlasit v jediném – a sice že by bylo extrémně nežádoucí s ohledem na právní úpravu řešení předběžné otázky ve správním řízení, aby správní orgán po úmrtí oprávněné osoby do doby, než bude najisto postaveno, kdo jsou dědici oprávněné osoby a který z nich či kteří z nich jeho úmrtím nabyli uplatněný nárok, v řízení o něm jakkoli pokračoval (vyjma provedení neodkladných úkonů k zajištění, aby v budoucnu mohlo být řízení řádně dokončeno). Jak bude dále podrobně vyloženo, postup správního orgánu po úmrtí oprávněné osoby má být úplně opačný, než o jakém uvažoval vrchní soud, a sice do

vyjasnění otázky, na koho z dědiců přešel nárok oprávněné osoby, v dědickém řízení správní řízení přerušit a teprve následně v něm pokračovat a rozhodnout o merituu věci, tj. zejména o tom, zda nárok vůbec existuje a jaká je jeho výše.

[35] Za dostatečně silný argument nelze považovat ani závěr Vrchního soudu v Praze o tom, že zákonodárce volil speciální úpravu z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení, jakkoli má svoji váhu. Tento ve své podstatě teleologický argument (přerušení řízení kvůli dědickému řízení vskutku zpravidla řízení před stěžovatelkou prodlouží) by mohl odůvodnit právní názor zastávaný vrchním soudem, pokud by bylo z jím předpokládané zvláštní úpravy v zákoně č. 261/2001 Sb. možno s dostatečnou mírou jistoty seznat, jaký je její „zvláštní“ obsah a že historický zákonodárce vskutku měl v úmyslu takový zvláštní režim procesní i hmotněprávní úpravy přechodu nároku zavést. Z § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. však nelze seznat nic, neboť je jak v rovině procesní, tak v rovině stanovení zvláštního hmotněprávního pravidla zcela kusá. Z ní ani z obdobných ustanovení starších „odškodňovacích“ zákonů (§ 3 odst. 2 zákona č. 217/1994 Sb. a § 6 odst. 2 zákona č. 39/2000 Sb.) naopak nevyplývá, že obsah pojmu „dědic“ pro účely těchto zákonů má být jakkoli odlišný od obsahu tohoto pojmu v úpravě obecné (zejm. např. z ničeho neplyne, jak míní oba vrchní soudy, že „dědicem“ ve smyslu „odškodňovacích“ zákonů není ten dědic, na něhož má nárok přejít dle dědické dohody). Aby bylo lze takto razantní odklon od obecné úpravy ve zvláštní úpravě nalézt, musela by obsahovat podstatně konkrétnější úpravu, z níž by muselo být dostatečně zřejmé, že a jak se zákonodárce od úpravy obecné odchýlil. Úvahy o tom, že právě takový snad byl úmysl historického zákonodárce, lze jen obtížně podepřít konkrétními fakty z doby přijímání příslušné zákonné úpravy. Důvodové zprávy k „odškodňovacím“ zákonům se otázkou přechodu nároku vůbec nezabývají (vyjma důvodové zprávy k návrhu zákona vyhlášeného posléze pod č. 39/2000 Sb., jež však v daném ohledu není relevantní, neboť znění § 6 odst. 2 tohoto zákona bylo v průběhu projednávání návrhu změněno na základě stanoviska vlády, jež doporučilo jeho zpřesnění tak, že schválené znění textově plně odpovídá předobrazu v zákoně č. 217/1994 Sb. – vláda zákonodárnému sboru doporučila se právě tímto starším zákonem inspirovat), a tím spíše neobsahují detailní popis jakýchkoli zvláštních pravidel odlišných od obecné občanskoprávní úpravy dědění (pro zákon č. 217/1994 Sb. viz text důvodové zprávy ze dne 24. 8. 1994 k vládnímu návrhu tohoto zákona, ASPI, sekce Literatura, stav ASPI k 1. 4. 2010; pro zákon č. 39/2000 Sb. viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=251&ct1=0>, jakož i stanovisko vlády na http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/dcc7d35c85c5f1e7c125741a004890df/1be53df6eed6df72c12571b6006c622c?OpenDocument; pro zákon č. 261/2001 Sb. viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=859&ct1=0>; stav všech webových stránek k 4. 5. 2010). Ani ze záznamů debat v zákonodárném sboru při projednávání uvedených zákonů nelze takový zvláštní záměr historického zákonodárce vysledovat, neboť tyto debaty se zaměřovaly na jiné otázky než na podrobnosti přechodu nároku v případě úmrtí oprávněné osoby (viz elektronické verze stenoaznamů o projednávání těchto návrhů zákonů, tj. sněmovních tisků 1148/I. volební období 1992 - 1996, 251/III. volební období 1998 - 2002 a 859/III. volební období 1998 - 2002, na www.psp.cz, stav webových stránek k 4. 5. 2010).

[36] Judikatura vrchních soudů tak ve své podstatě vytvořila zvláštní pravidla o přechodu nároku ze zákonných ustanovení, která nic, co by byt jen rámcově obsah takových

zvláštních pravidel naznačovalo, neobsahují. Argument, že taková byla vůle historického zákonodárce, není, jak shora vyloženo, přesvědčivý a ani argumenty teologické nejsou natolik silné, aby prosazení zvláštního pravidla nevyjádřeného v textu zákona ospravedlňovalo. Rychlost a hospodárnost řízení jsou jistě hodnotami významnými, proti nim však stojí hodnoty v daném případě významnější, a sice respekt k jednotným a uceleným pravidlům dědického práva, odrážejícím v případě zákonné dědické posloupnosti obecně uznávané zásady, a k vůli oprávněné osoby jako zůstavitele a dědiců jako těch, kteří mají mít možnost své vztahy upravit dohodou, jež se může vztahovat i na nárok podle zákona č. 261/2001 Sb.

[37] Důvodem k zachování dosavadního výkladu ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., resp. obdobných ustanovení zákona č. 217/1994 Sb. a 39/2000 Sb., zastávaného vrchními soudy a přejatého i Nejvyšším správním soudem, nemůže být v daném případě ani prostý fakt, že takový výklad byl delší dobu aplikován a že si na něj právní praxe zvykla. Argument požadavkem právní jistoty, a tedy tím, že stálá aplikační praxe je či může být hodnotou sama o sobě, jistě má svoji váhu. Stabilní aplikační praxe zajišťuje dostatečnou předvídatelnost právní regulace, snižuje transakční náklady účastníků právních vztahů a umožňuje lepší plánování jejich jednání. Proto obvykle platí, že čím déle byl určitý výklad zákona aplikován, tím silnější musí být důvody pro změnu takové aplikační praxe, neboť tím více je změnou dotčena právní jistota. Soudy jsou však povolány k tomu, aby nalézaly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho „správný“ obsah, přičemž – systémově vzato – v úvahu se nabízející interpretační alternativy musí být vždy možno seřadit podle míry jejich přesvědčivosti a pouze jedna jediná může být shledána za daných okolností nejpřesvědčivější. Změna judikatury je proto na místě vždy, dospěje-li soud k závěru, že dosud aplikovaná interpretační alternativa není správná, tj. že je z dobrých důvodů méně přesvědčivá než jiné nabízející se interpretace, a že i při zohlednění hodnoty, kterou za daných okolností i se zohledněním délky dosavadní aplikační praxe, od níž se má ustoupit, představují právní jistota a s ní spojený zájem na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů, nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit. Přesně k takové situaci došlo v projednávané věci – dosud aplikovaná interpretační alternativa rozhodné právní otázky je ve srovnání s jinou, k níž se rozšířený senát přiklonil, natolik nepřesvědčivá a vykazuje natolik výrazné slabiny při pokusech ji argumentačně obhájit (viz výklad shora podaný), že se jí nelze držet ani s přihlédnutím k hledisku právní jistoty. Navíc nelze přehlédnout, že závěry nyní vyslovené, zejména ty o vztahu obecné a zvláštní právní úpravy, mají obecnější význam, využitelný i pro jiné obdobné případy.

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že pravidla českého dědického práva – jakkoli míra privátní autonomie (např. rozsah testamentární svobody) je v něm stále ještě omezena a poznamenána negativním ideologickým vztahem komunistického práva k vlastnictví a dědění majetku – vycházejí z priority dědění ze závěti a subsidiarity uplatnění zákonné dědické posloupnosti; dědické skupiny a v rámci nich případné dědické podíly u zákonné dědické posloupnosti přitom zásadně vycházejí z míry blízkosti příbuzenství mezi zůstavitelem a konkrétním dědicem. Uvedená pravidla vycházejí z toho, že dědění je klíčovým rodinněprávním a majetkověprávním institutem s ústavní dimenzí sloužícím k zachování podstaty majetku mezi generacemi a přispívajícím k vytváření společenského blahobytu tím, že umožní zůstaviteli předat následujícím generacím jím nabyté majetkové

hodnoty. Zákonná úprava tedy musí uvedená pravidla respektovat, anebo je ve zvláštních případech nahradit dostatečně určitě a jednoznačně formulovanými pravidly speciálními. Nelze-li v konkrétním případě zákona č. 261/2001 Sb. taková zvláštní pravidla vysledovat, je nutno dospět k závěru, že odkaz na „dědice“ neznamená nic jiného než odkaz na komplexní pravidla dědického práva, včetně pravidla o prioritě dědění ze závěti před děděním ze zákona, o podmínkách vydědění a ustanovení o nepominutelných dědicích a včetně pravidel o tom, že za určitých okolností se výše podílů jednotlivých dědiců liší s ohledem na režim dědické posloupnosti (tj. že se uplatní pravidlo zakotvené v § 473 odst. 2 o. z., podle něhož *[n]edědí-li některé dítě, nabývají jeho dědického podílu stejným dílem jeho děti. Jestliže nedědí ani tyto děti nebo některé z nich, dědí stejným dílem jejich potomci*).

III. 3. Procesní režim přechodu nároku podle zákona č. 261/2001 Sb.

[39] Z výše uvedeného vyplývá, že oprávněnou osobou včas uplatněný nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., který je předmětem přechodu v důsledku smrti oprávněné osoby, je nutno považovat za majetkovou hodnotu, jež je předmětem dědictví. Smrtí oprávněné osoby nabývá tento nárok testamentární či zákonný dědic (dědicové) oprávněné osoby (§ 460 o. z.), přičemž to, kdo je takovou osobou (osobami), se určí podle pravidel dědického práva. V procedurální rovině je proto nezbytné rozlišovat mezi pravomocí stěžovatelky (deklaratorně) posuzovat splnění podmínek pro přiznání nároku, určovat výši jednorázové peněžní částky k vyplacení a to, kdo je oprávněnou osobou, na straně jedné a mezi pravomocí soudu a notáře projednat dědictví a v rámci něho určit, kdo je dědicem nároku, na straně druhé.

[40] Předběžnou otázkou doktrína správního práva procesního i jiných odvětví procesního práva rozumí takovou otázku, jejíž řešení nepřísluší orgánu, který ve věci rozhoduje, ale o které si dotyčný orgán musí nezbytně učinit úsudek, aby mohl ve věci vydat rozhodnutí; je na dotyčném orgánu a příslušné procesní úpravě, zda o předběžné otázce uváží či vůbec může uvážit sám, anebo může resp. musí dát podnět jinému orgánu k jejímu vyřešení a vyčká, až bude jiným orgánem vyřešena (srov. k tomu podobně ke správnímu řádu z roku 1967 např. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád. Komentář, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 1999, str. 103, k spr. ř. pak Vedral, J., Správní řád. Komentář, Bova Polygon, Praha 2006, str. 356-357). Otázka, kdo je dědicem nároku, by tedy pro stěžovatelku ve správním řízení mohla být předběžnou otázkou ve smyslu § 57 spr. ř. (příp. za podmínek § 179 odst. 1 spr. ř. ve smyslu § 40 správního řádu z roku 1967), neboť vyřešení této otázky je nezbytné pro rozhodnutí o nároku – bez určení, které osobě nárok připadá (samozřejmě za předpokladu, že jde o nárok oprávněný), nemá rozhodnutí o něm smysl, neboť by nebylo stanoveno, která konkrétní osoba pocítí přiznáním nároku na výplatu jednorázové peněžní částky a/nebo její výplatou příznivé důsledky ve své majetkové sféře.

[41] Dozví-li se tedy stěžovatelka, že oprávněná osoba, která uplatnila nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., přičemž o tomto nároku ještě nebylo rozhodnuto nebo sice rozhodnuto bylo, ale nedošlo k výplatě na jeho základě přiznané jednorázové peněžní částky, zemřela, zjistí stěžovatelka u dědického soudu oprávněné osoby (§ 9 odst. 1, § 88 písm. j) o. s. ř.), zda již proběhlo podle § 175a odst. 1 o. s. ř. dědické řízení; v případě, že neprobíhá, dá k jeho zahájení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a) spr. ř. (resp. podle § 40 odst. 1, části věty za

středníkem, 2. alt., správního řádu z roku 1967). Dědickému soudu (notáři) stěžovatelka rovněž sdělí informace o dosavadním stavu správního řízení o nároku, zejména o výši přiznané jednorázové peněžní částky či o její uplatňované nebo pravděpodobné výši, nebyla-li zatím přiznána, a vždy přeruší správní řízení [§ 64 odst. 1 písm. c) 1. alt. nebo 2. alt. bodu 1. spr. ř.; příp. § 29 odst. 1 správního řádu z roku 1967 – v řízení podle starého správního řádu stěžovatelka nejprve vyčká zahájení dědického řízení, nebylo-li dosud zahájeno]. Jelikož, jak shora vyloženo,

[42] Stěžovatelka však nemá v řízení o nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. pravomoc rozhodnout, kdo je dědicem oprávněné osoby, a přerušit řízení musí, neboť ačkoli by ji ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) spr. ř. v tomto ohledu zmocňoval k úvaze, zda tak učinit, anebo nikoli, nedostatek pravomoci k rozhodnutí jí jinou možnost než přerušit řízení do vyřešení otázky, kdo je dědicem nároku, nedává.

[43] Poté, co dědický soud rozhodne o dědictví a v rámci něho o tom, komu z dědiců nárok podle zákona č. 261/2001 Sb. připadá (dlužno mimo jiné poznamenat, jak již shora naznačeno, že nic nebrání tomu, aby uplatněný nárok byl předmětem dědické dohody), stěžovatelka (či jiný příslušný orgán ve smyslu § 6 zákona č. 261/2001 Sb.) v závislosti na výsledcích dědického řízení pokračuje ve správním řízení s příslušným dědicem či dědici, zdědilo-li nárok vícero dědiců společně. Stěžovatelka je ve správním řízení v dalším vázána rozhodnutím dědického soudu o tom, komu z dědiců uplatněný nárok připadá (tj. je i vázána případně rozhodnutím o tom, v jakých podílech dědicové nárok nabývají, je-li jich více), a pokud uplatněný nárok přizná, musí to zohlednit ve výroku při určení, která osoba obdrží jakou část přiznané jednorázové peněžní částky.

[44] Dědickým řízením zcela nedotčena však zůstává pravomoc stěžovatelky či jiného příslušného orgánu posoudit splnění podmínek pro přiznání nároku a pro určení výše jednorázové peněžní částky, čítaje v to samozřejmě i posouzení všech rozhodných skutkových okolností a provedení potřebných důkazů. Nedotčena je rovněž pravomoc tohoto orgánu stanovit, které osobě či kterým osobám připadne jednorázová peněžní částka, respektive její konkrétní část, ovšem zde se musí pohybovat, jak výše uvedeno, v mezích rozhodnutí vydaného v dědickém řízení, od něhož se nesmí obsahově odchýlit, neboť jím je řešena předběžná otázka, jejímž řešením je orgán ve smyslu § 57 odst. 3 spr. ř. (resp. § 40 odst. 1, části věty před středníkem, správního řádu z roku 1967) vázán. Odchylka od obsahu rozhodnutí v dědickém řízení je porušením výše uvedených ustanovení o řešení předběžné otázky, a tedy nezákonností rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s.

[45] Důsledky úmrtí oprávněné osoby v průběhu řízení před stěžovatelkou či jiným příslušným orgánem se projeví různě v závislosti na tom, v jaké fázi řízení k němu došlo:

[46] Řízení podle zákona č. 261/2001 Sb. je v režimu nového správního řádu řízením o žádosti ve smyslu § 44 odst. 1 či § 27 odst. 1 spr. ř., neboť „návrh oprávněné osoby“ podle § 7 odst. 1 zákona č. 261/2001 Sb. má povahu návrhu, kterým se zahajuje řízení, jak o něm hovoří § 44 odst. 1 spr. ř. Pokud oprávněná osoba včas uplatní nárok, tj. odešle podání tak, že toto dojde do sféry orgánu příslušného k vydání rozhodnutí ve lhůtě podle § 3 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. a zároveň předtím, než ona sama zemře, uplatní se § 7 odst. 2

zákona tak, že orgán příslušný k vydání rozhodnutí vyčká, až se v rámci dědického řízení vyřeší otázka hmotněprávního nástupnictví ve vztahu k uplatněnému nároku. Hmotněprávní nástupce oprávněné osoby je totiž zároveň i jejím nástupcem procesním, neboť přechodem hmotněprávního nároku se stal „žadatelem“ ve smyslu § 27 odst. 1 spr. ř. (příp. účastníkem ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967, neboť nyní je to právní nástupce oprávněné osoby, kterému svědčí původně její nárok a který je tedy tím, o jehož právech má být v řízení jednáno). Připouští-li zákon č. 261/2001 Sb. přechod nároku na dědice, zároveň tím vylučuje zastavení správního řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. f) spr. ř. kvůli tomu, že žadatel zemřel, neboť v řízení mohou s ohledem na povahu práva, které je jeho předmětem, pokračovat jeho právní nástupci. Podle správního řádu z roku 1967 s ohledem na dikci jeho § 30 zastavení řízení kvůli úmrtí oprávněné osoby vůbec nepřipadá v úvahu, leda by její dědic jako nový účastník řízení vzal návrh na jeho zahájení zpět.

[47] Přerušení řízení do doby vyjasnění, kdo z dědiců nabyt nárok oprávněné osoby podle zákona č. 261/2001 Sb., je nanejvýš žádoucí i proto, aby hmotněprávní, a tedy i procesní nástupce oprávněné osoby mohl v řízení účinně uplatňovat svá práva, zejména podle stavu dokazování navrhopat další důkazy k prokázání oprávněnosti nároku a skutečností rozhodných pro jeho výši. K tomu, aby v době přerušení řízení nebyly zmařeny možnosti získat rozhodné důkazy proto, že některé věci nesou odkladu (např. by mohla vyvstat potřeba ohledně chování oprávněné osoby v době II. světové války vyslechnout svědky-pamětníky, kteří by mohli vzhledem ke svému věku před pokračováním v řízení zemřít), pak slouží oprávnění správního orgánu i v době přerušení řízení konat úkony podle § 137 odst. 1 resp. § 138 spr. ř., tj. např. zajistit důkaz výslechem svědka. Per analogiam je takový postup možný i podle správního řádu z roku 1967, který uvedenou výslovnou úpravu nemá, což nutno vzhledem k tomu, že zajištění důkazu může mít často fatální význam pro výsledek řízení, považovat za zákonodárcem nezamýšlenou mezeru v procesním předpisu, kterou lze řešit analogií. Správní orgán si jako předběžnou otázku v takovém případě posoudí, kdo jsou pravděpodobní dědici oprávněné osoby, a s nimi bude jednat jako s „kvaziúčastníky“ ve smyslu § 138 odst. 3 spr. ř.

[48] Orgán příslušný k vydání rozhodnutí tedy vyčká výsledků dědického řízení (předtím poskytne dědickému soudu a notáři příslušnou součinnost) a poté podle toho, zda je dědiců, na které přešel nárok podle zákona č. 261/2001 Sb., více, anebo je jím jen jedna osoba, jedná jako s účastníky řízení se všemi takovýmito dědici či s takovýmto dědicem. Tomu, jaký je okruh účastníků řízení a jaké jsou dědické podíly jednotlivých dědiců ve vztahu k nároku, pak orgán přizpůsobí i výrok rozhodnutí, v němž určí, který z účastníků obdrží jakou část jednorázové peněžní částky.

[49] Dojde-li k úmrtí oprávněné osoby až poté, kdy již bylo rozhodnuto, avšak rozhodnutí ještě nenabylo právní moci, neboť orgán příslušný k vydání rozhodnutí již nestačil rozhodnutí doručit oprávněné osobě, je opět nejprve na místě, aby si orgán příslušný k vydání rozhodnutí postavil najisto, kdo je dědicem oprávněné osoby. Vydané rozhodnutí se v důsledku úmrtí oprávněné osoby nestává nezákonným a tím méně nicotným, pouze jeho účinky mohou nastat až nabytím právní moci, a tedy doručením dědicům oprávněné osoby, kteří se stávají účastníky správního řízení, byť již jen jeho závěrečné fáze (jde s ohledem na § 7 odst. 5 zákona č. 261/2001 Sb. o správní řízení toliko

jednoinstanční). Na vydaném rozhodnutí není třeba jen kvůli úmrtí oprávněné osoby cokoli měnit, neboť vyložitelné je ono samo ve spojení s rozhodnutím v dědickém řízení určujícím, na kterou osobu (které osoby) právo jím přiznané přešlo, a případně z jaké části na kterou z vícero osob. Ostatně i případné exekuční vymáhání přiznané jednorázové peněžní částky na českém státu by mohlo být úspěšné pouze tehdy, doložil-li by dědic oprávněné osoby předepsaným způsobem (v daném případě tedy usnesením soudu o dědictví), že a v jakém rozsahu na něj právo na tuto částku z oprávněné osoby přešlo (viz § 256 odst. 1 a 2 o. s. ř., které stanoví, že *[p]roti jinému, než kdo je v rozhodnutí označen jako povinný, nebo ve prospěch jiného, než kdo je v rozhodnutí označen jako oprávněný, lze nařídít a provést výkon rozhodnutí, jen jestliže je prokázáno, že na něj přešla povinnost nebo právo z rozhodnutí, a že [p]řechod povinnosti nebo práva lze prokázat jen listinou vydanou anebo ověřenou státním orgánem nebo notářem,(...) pokud nevyplyvá přímo z právního předpisu*).

[50] Konečně pokud oprávněná osoba zemřela poté, co jí bylo rozhodnutí o přiznání jednorázové peněžní částky doručeno a nabylo právní moci, avšak předtím, než byla částka vyplacena, nabývají dědici oprávněné osoby nárok na výplatu této částky. Orgán příslušný k vydání rozhodnutí tedy vyčká výsledků dědického řízení a podle nich vyplatí příslušnému dědici či dědicům uvedenou částku či její jednotlivé podíly. Pro exekuční vymáhání platí totéž co v případě, že rozhodnutí bylo vydáno ještě za života oprávněné osoby a nabylo právní moci teprve po její smrti (viz výše).

[51] Existence uplatněného nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. zpravidla vylučuje, že by dědictví mělo nepatrnou hodnotu, a proto zásadně bude vždy třeba jej v rámci dědictví projednat a zásadně nebude důvodu k zastavení dědického řízení podle § 175h odst. 1 či 2 o. s. ř. V případě, že by se z nejrůznějších důvodů dědický soud o existenci uplatněného nároku podle zákona č. 261/2001 Sb. nedozvěděl před rozhodnutím o dědictví, je to v závislosti na okamžiku, kdy se o takovém nároku dědický soud dodatečně dozvěděl, důvod k postupu podle § 175o odst. 2 či podle § 175x o. s. ř. Podnět k takovému postupu dědického soudu dá stěžovatelka nebo jiný orgán příslušný k vydání rozhodnutí podle zákona č. 261/2001 Sb. postupem podle § 57 odst. 1 písm. a) spr. ř., resp. podle § 40 odst. 1, části věty za středníkem, 2. alt., správního řádu z roku 1967 (viz výše v tomto rozsudku ke koordinaci postupu uvedených správních orgánů s postupem dědického soudu).

[52] Rozšířený senát shrnuje, že rozhodnou právní otázku posoudil v zásadě shodně jako krajský soud, který se v daném případě z racionálních a o závažné argumenty opřených důvodů vědomě postavil proti dřívějším právním závěrům Nejvyššího správního soudu a vyjádřením vlastního odlišného právního názoru přispěl k obratu v jeho judikatuře.

IV. Další postup ve věci

[53] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací čtvrtému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. května 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu