



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **K. P.**, zastoupené JUDr. Janem Jasou, advokátem se sídlem Karlovy Vary, Jaltská 7, proti žalovanému **policejnímu prezidentovi**, se sídlem Praha 7, Strojnická 935/27, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 8. 2021, č. j. 77 Ad 8/2020 - 84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2020, č. 160/2020, ředitel Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje (dále jen „ředitel KŘ“) s odkazem na § 170 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), a § 93 odst. c) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen zákon č. 186/1992 Sb.“), přiznal žalobkyni náhradu nákladů na výživu pozůstalých s účinností od 1. 9. 2016 do 31. 12. 2016 v měsíční výši 7 872 Kč, od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017 ve výši 8 046 Kč, od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2018 ve výši 8 328 Kč, od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019 ve výši 8 610 Kč, a od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020 ve výši 8 610 Kč. Ředitel KŘ provedl výpočet náhrady žalobkyně podle *dílové metody*, přičemž k výpočtu použil čistý

služební příjem zemřelého policisty bez výchovného ke dni úmrtí, postupně valorizovaný pro jednotlivé následující roky. Z takto valorizovaných částek žalobkyni přiznal náhradu odpovídající dvěma ze šesti dílů (na ni a režii domácnosti), neboť zemřelý v době úmrtí vyživoval celkem tři osoby, přičemž dva díly připadly na zemřelého. Ředitel KŘ zdůraznil, že Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 23. 1. 2019, sp. zn. 30 Ad 4/2017, zrušil předchozí správní rozhodnutí v téže věci a uložil řediteli KŘ provést výpočet náhrady žalobkyně jednak podle dílové metody, jednak podle občanskoprávních předpisů, a následně žalobkyni přiznat náhradu podle pro ni příznivější metody. Ředitel KŘ nicméně výpočet náhrady podle občanskoprávních předpisů (§ 91 a § 96 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině) nemohl provést, protože k tomu bylo nutné zjistit osobní a majetkové poměry žalobkyně. Žalobkyně však ani přes tři výzvy ke svým poměrům ničeho nesdělila, a ředitel KŘ tedy nemohl náhradu dle občanskoprávních předpisů stanovit. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 6. 2020, č. j. PPR-8140-12/ČJ-2020-990131, změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že náhradu za období od 1. 1. 2020 časově neomezil (vypustil časové ohraničení datem 31. 12. 2020).

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud nejprve uvedl, že žalobkyni uplynula šedesátidenní lhůta k podání žaloby dnem 14. 8. 2020. Krajský soud proto v souladu s § 71 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) nepřihlížel k novým žalobním bodům uplatněným v písemnosti ze dne 17. 8. 2020, v replice ze dne 1. 10. 2020, a při následném soudním jednání (jednalo se zejména o námitky směřující ke způsobu výpočtu náhrady nákladů na výživu). Jediným včas uplatněným žalobním bodem tak byla námitka, že žalovaný vypočetl náhradu žalobkyně výlučně dílovou metodou, přestože mu krajský soud předcházejícím rozsudkem sp. zn. 30 Ad 4/2017, uložil vypočítat náhradu také metodou odpovídající občanskoprávnímu řízení. Žalobkyně popřela, že by žalovanému neposkytla dostatek podkladů pro výpočet náhrady, protože v souladu se zásadou materiální pravdy měl podklady zajistit žalovaný, respektive měl specifikovat, jaké doklady požaduje předložit.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že neprovedení výpočtu podle občanskoprávních předpisů nevedlo k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Ředitel KŘ již v prvoinstančním rozhodnutí zřetelně vysvětlil, proč neprovedl výpočet náhrady také touto metodou; tímto způsobem nemohla být výše náhrady zjištěna, neboť žalobkyně pro to neposkytla nezbytnou součinnost. Bylo totiž nezbytné zjistit aktuální poměry žalobkyně, z nichž by bylo možno dovodit její odůvodněné potřeby a srovnat takto zjištěné (aktuální) majetkové poměry žalobkyně se zjištěnými majetkovými (valorizovanými výdělkovými) poměry zemřelého. Žalobkyně byla celkem třikrát vyzvána, aby své poměry tvrdila a osvědčila, a současně byla opakovaně poučena, že jinak nebude možné výpočet podle občanskoprávních předpisů provést. S tímto vědomím jakékoli údaje sdělila odmítla. Ředitel KŘ tedy nepochybil tím, že sporný výpočet neprovedl, neboť jej pro nesoučinnost žalobkyně provést ani nemohl. Krajský soud zdůraznil, že žalobkyně si z prvoinstančního rozhodnutí musela být vědoma, že výpočet náhrady podle občanskoprávních předpisů nelze pro její nesoučinnost provést, a přesto ke svým poměrům ničeho nesdělila ani v odvolacím řízení. Zcela se přitom ztotožnil s odůvodněním napadeného rozhodnutí, kde žalovaný správně vysvětlil, že vypočítávané výživné se podle občanskoprávní úpravy stanovuje tak, aby hmotná a kulturní úroveň manželů byla zásadně stejná, přičemž rozhodné jsou aktuální

pokračování

odůvodněné potřeby oprávněného, a schopnosti, možnosti a majetkové poměry povinného. Proto byla vyžádána součinnost žalobkyně, týkající se jejích osobních a majetkových poměrů, pro zjištění náhrady podle občanskoprávních předpisů nezbytná. Poměry žalobkyně, jež bylo nutno pro výpočet zjistit, přitom žalovaný nemohl znát z úřední činnosti, ani je zjistit z úředních evidencí (žalobkyně to ostatně ani netvrdila a tento dílčí závěr napadeného rozhodnutí nespороvala). Krajský soud rovněž poznamenal, že posuzované řízení bylo zahájeno na žádost, a že žalobkyně byla proto povinna označit důkazy na podporu svých tvrzení ve smyslu § 52 správního řádu. Skutečnost, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoli na správním orgánu, a že nečinnost žadatele v řízení o žádosti jde k jeho tíži, vyplývá i z bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu. Žalovaný tedy splnil povinnost kladenou na něj v § 180 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., a postupoval dle pokynů uvedených v předcházejícím rozsudku. Tímto postupem mohla být žalobkyně poškozena jedine v případě, že by druhá, nezjištěná, náhrada převyšovala náhradu zjištěnou dílovou metodou. Jelikož však žalobkyni muselo být zřejmé, že již řediteli KŘ údaje k druhé náhradě nedoložila a jaké to pro ni mělo následky, aniž by v odvolacím řízení svůj odmítavý postoj ke sdělení údajů revidovala, nelze správním orgánům ničeho vytknout. Nedůvodná není podle krajského soudu ani námitka, dle které měl žalovaný specifikovat, jaké doklady žádá předložit. Ředitel KŘ již v první výzvě ze dne 18. 6. 2019, č. j. KRPK-422555/ČJ-2019/1900KR, jasně uvedl, co má žalobkyně prokázat, a rovněž uvedl demonstrativní výčet dokladů, jejichž doložením bylo možné výzvu splnit. Nadto je ze všech reakcí žalobkyně na výzvy ředitele KŘ zřejmé, že výzvám nevyhověla úmyslně, ač rozuměla, k čemu byla vyzvána. K odkazu žalobkyně na čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod krajský soud uvedl, že tohoto práva je možné se domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádí (čl. 41 odst. 1 Listiny), přičemž v dané věci žádný rozpor s tímto článkem Listiny neshledal. Konečně, krajský soud k důkazu provedl zprávu veřejného ochránce práv ze dne 10. 8. 2020 a reakci žalovaného na ni, jak žalobkyně požadovala v žalobě, avšak z nich nevyplývalo nic, co by mělo mít vliv na rozhodnutí soudu o žalobě.

[4] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody formálně podřadila pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatelka uvádí, že krajský soud neakceptoval žádné důkazní prostředky, nevyžádal si „*subsidiární důkazní prostředky*“, nezohlednil „*přepočet dle zákoníku práce*“, který krajský soud požadoval v předchozím řízení, „*když toto je povinnost zaměstnavatele*“. Zaměstnavatel také nesplnil povinnost, aby stěžovatelku řádně poučil „*po celou dobu správního řízení*“, a také ještě krátce před podáním žaloby tvrdil, že žalobkyně nárok na náhradu výživy po zemřelém nemá. Náhrada nákladů na výživu pozůstalých přísluší jen do výše limitu představovaného výší náhrady za ztrátu výdělku zemřelého, a to bez ohledu na to, zda tento limit odpovídá skutečným odůvodněným potřebám jednotlivých oprávněných, což plyne z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3782/2013. Žalobkyně zdůraznila, že *policie* nevyplácela 26 let pozůstalým náhradu na výživu. Navíc nyní postupovala nesprávně, neboť výpočet průměrného platu má být stanoven hodinovým výdělkem, nikoli aritmetickým průměrem. Krajský soud měl trvat na doložení důkazů *policí* o dodržení jejích povinností, především o tom, že stěžovatelka byla poučena o svých nárocích, jak to požaduje *výnos MV ze dne 23. 6. 1992, kterým byl prováděn zákon ČNR č. 186/1992 Sb.* Stěžovatelka dále citovala § 96 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., a část „*Směrnice ze dne 25. 8. 2010 Odbor soc. zabezpečení MV pořízená ze spisu PČR KV*“. Dále uvedla, že „[z]ákoník práce má prováděcí předpisy *Zákon*

74/1994, *Zákon 220/1995 Sb. KS se vůbec nezabýval*“. Citovala rovněž § 10 občanského zákoníku, a část nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 192/1999 Sb., který činí paralelu mezi aplikací § 195 a § 199 zákoníku práce. Dále uvedla, že při výpočtu průměrného výdělku nebyl dodržen § 17 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, což krajský soud ignoroval. Provedla také vlastní přepočet dlužných nevyplacených náhrad. Konečně dodala, že započítání dcer do přepočtu náhrady od 1. 9. 2016 je chybné, a vyjádřila i další důvody, pro které považuje výpočet za chybný.

[5] Žalovaný v rozsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry vyjádřenými v napadeném rozsudku. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze opakuje dřívější námitky a ačkoli kasační důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku se vůbec nevyjadřuje. S ohledem na zcela obecný charakter kasační stížnosti je tato nejen nedůvodná, ale rovněž nepřipustná. Žalovaný se dále z procesní opatrnosti vyjádřil k jednotlivým námitkám, byť mají povahu pouhého konstatování nebo citování nespecifikovaných zdrojů, aniž by jimi stěžovatelka něco namítala. Jediným důkazním prostředkem, který stěžovatelka navrhla, byla zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 10. 8. 2020. Není proto zřejmé, jaké důkazní prostředky neměl soud akceptovat. Podle předchozího zrušujícího rozsudku nebyly správní orgány povinny posuzovat nárok žalobkyně podle zákoníku práce, ale provést výpočet v souladu se soudní praxí k příslušným ustanovením zákonu práce. Žalovaný zdůvodnil, proč byl výpočet proveden správně a velmi podrobně se vyjádřil i ke všem dalším dílčím námitkám, byť je považuje za opožděné.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasačních námitek. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřipustná, *opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jež rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Tato restrikce dopadá i na případy, kdy stěžovatel námitku před krajským soudem uplatnil, avšak až po uplynutí lhůty k podání žaloby (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 - 39; všechny rozsudky tohoto soudu jsou dostupné z: www.nssoud.cz).

[9] Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. platí, že *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může [žalobce] jen ve lhůtě pro podání žaloby*.

[10] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. pak platí, že *žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou*.

[11] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že stěžovatelka v žalobě (doručené krajskému soudu dne 12. 8. 2020) namítla, že žalovaný vypočetl náhradu výlučně dílovou metodou, přestože mu Krajský soud v Plzni předcházejícím rozsudkem

pokračování

sp. zn. 30 Ad 4/2017, uložil vypočíst náhradu také metodou odpovídající občanskoprávnímu řízení, a popřela, že by žalovanému neposkytla dostatek podkladů pro výpočet náhrady, neboť v souladu se zásadou materiální pravdy měl podklady zajistit žalovaný, respektive měl specifikovat, o jaké doklady jde. Dále poukázala na povinnost žalovaného posoudit její nárok v souladu s čl. 30 Listiny, a konečně bez dalšího odkázala na příloženou zprávu veřejného ochránce práv ze dne 10. 8. 2020, č. j. KVOP-33505/2020.

[12] Ze správního spisu současně vyplývá, že rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce doručeno dne 15. 6. 2020. Poslední den lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. tak byl 14. 8. 2020. Do tohoto dne tak mohla stěžovatelka již podanou žalobu rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka však až v podání ze dne 17. 8. 2020 doložila jí provedený výpočet náhrady, a až v replice ze dne 1. 10. 2020, respektive při následném soudním jednání, rozšířila žalobní body o námitky týkající se důvodů, pro které považuje výpočet náhrady provedený žalovaným za vadný. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že námitky uplatněné po 14. 8. 2020 jsou opožděné, tedy nepřipustné, neboť byly vzneseny až po uplynutí lhůty pro podání žaloby podle § 71 odst. 2 s. ř. s., což stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje.

[13] Namítá-li proto stěžovatelka v kasační stížnosti, že žalovaný v průběhu správního řízení neplnil svou poučovací povinnost, že chybně stanovil výpočet průměrného platu aritmetickým průměrem, že nebyl dodržen § 17 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, a že výpočet náhrady byl (z několika dalších důvodů) chybný, jedná se o nepřipustné kasační námitky podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť je neuplatnila řádně a včas v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla. Nejvyšší správní soud se jimi proto věcně nezabýval. Pro úplnost lze dodat, že k nepřipustným žalobním bodům soud neprovádí dokazování (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 22. 5. 2020, č. j. 8 As 5/2019 - 29). Krajský soud tedy neměl povinnost „*trvat na doložení důkazů policií o dodržení svých povinností*“, které nadto stěžovatelka k provedení neoznačila ani nenavrhla.

[14] Nejvyšší správní soud nepřihlížel ani k odkazům na § 96 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., *Směrnici ze dne 25. 8. 2010 Odbor soc. zabezpečení MV pořízené ze spisu PČR KV*, a § 10 občanského zákoníku, které stěžovatelka v kasační stížnosti bez dalšího citovala. V tomto ohledu lze připomenout, že stěžovatelka je v kasační stížnosti povinna vylíčit, jakých konkrétních nesprávných úvah, hodnocení či závěrů se měl krajský soud dopustit, jakož i ozřejmit svůj právní náhled na to, v čem je tato nesprávnost spatřována (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 59, č. 835/2006 Sb. NSS). Stěžovatelka uvedené normy pouze citovala, aniž by je jakkoli provázala s nyní posuzovanou věcí. Kasační stížnost tak v této části nesplňuje pro svoji nekonkrétnost výše uvedené požadavky a věcně se proto nejedná o kasační námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.

[15] Z téhož důvodu kasační soud nepřihlížel ani k námitce, dle které krajský soud „*nezohlednil přepočítání dle zákoníku práce, který krajský soud vyžadoval v předchozím řízení*“. Krajský soud totiž zejména v odst. 39 až 45 napadeného rozsudku srozumitelně vysvětlil, z jakého důvodu správní orgány nepochybily tím, že neprovedly (resp. nezohlednily) výpočet náhrady rovněž podle občanskoprávních předpisů, respektive podle soudní praxe k příslušným ustanovením zákoníku práce. Ani prostý nesouhlas se závěrem krajského

soudu nedosahuje kvality kasační námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2023, č. j. 3 As 58/2021 - 40, nebo usnesení téhož soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 Azs 368/2020 - 28).

[16] Nejvyšší správní soud se tak věcně zabýval jedinou projednatelnou kasační námitkou, dle které krajský soud „*neakceptoval žádné důkazní prostředky*“ a „*nevyžádal si subsidiární důkazní prostředky (výpočet MV v obdobných případech, soudního znalce apod.)*“. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že stěžovatelka v průběhu řízení před krajským soudem navrhla k důkazu pouze jí přiloženou zprávu veřejného ochránce práv č. j. KVOP-33505/2020. Krajský soud zprávu k důkazu provedl, avšak nic relevantního z ní nezjistil (viz odst. 48 odůvodnění napadeného rozsudku). Není tedy pravdou, že by stěžovatelkou (jediný) navržený důkaz neakceptoval. Pokud jde o akceptaci stěžovatelkou uvedených „*subsidiárních důkazů*“, je třeba zmínit, že jakkoliv § 52 s. ř. s. soudům umožňuje provést i jiné důkazy než ty, které navrhnou účastníci řízení, důkazní břemeno leží primárně na účastnících řízení. Stěžovatelka v řízení před krajským soudem žádné důkazy, vyjma zmiňované zprávy, nenavrhla, a z napadeného rozsudku je zřejmé, že k posouzení přípustných žalobních námitek nepovažoval krajský soud za potřebné provádět dokazování z vlastní iniciativy. Kasační soud s tímto názorem souhlasí, neboť pro posouzení, zda správní orgány vyvinuly dostatečnou procesní aktivitu ke zjištění skutkového stavu věci (prokázání aktuálních osobních a majetkových poměrů stěžovatelky) postačovalo seznámit se s obsahem správního spisu. Krajský soud tedy nepochybil, pokud sám nevyhledával a neprováděl další důkazy; měla-li stěžovatelka za to, že by další důkazy mohly mít vliv na výsledek věci, bylo primárně její povinností je předložit a navrhnout k provedení.

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti konečně citovala část nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 1999, č. 192/1999 Sb., a část rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 25 Cdo 3782/2013. Ani k těmto citacím ovšem neuvedla nic bližšího a citované závěry tedy nijak neprovázala s nyní posuzovanou věcí. Nejvyšší správní soud pouze na okraj dodává, že obě citovaná rozhodnutí se zcela marginálně (v částech, které z kontextu zcela vytrženě stěžovatelka cituje) zabývají mj. též způsobem výpočtu náhrady nákladů na výživu pozůstalých. Jelikož však jsou kasační námitky týkající se tvrzených pochybení správních orgánů při výpočtu náhrady nákladů na výživu pozůstalých nepřipustné (viz odst. [13] výše), Nejvyšší správní soud se těmito citacemi blíže nezabýval.

[18] Lze tedy uzavřít, že z výše popsaných důvodů kasační stížnost není (v rozsahu, ve kterém mohla být věcně projednána) důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 26. července 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu