

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobců: **a) J. Č.**, **b) P. Č.**, oba zastoupeni JUDr. Štěpánem Romanem, advokátem, se sídlem Letohradská 40, Praha 7, proti žalované: **Policie České republiky**, **policejní prezidium**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 11. 2007, č. 1800, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2011, č. j. 8 Ca 18/2008 - 43, a ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2011, č. j. 8 Ca 18/2008 - 46,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2011, č. j. 8 Ca 18/2008 - 43, a ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2011, č. j. 8 Ca 18/2008 - 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora uvedenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo rozhodnuto, že rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 9. 11. 2007 číslo: 1800 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto tak, že žalovaná je povinna žalobcům zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 15 824 Kč.

Kasační stížností napadeným rozsudkem městského soudu bylo zrušeno shora citované rozhodnutí policejního prezidenta, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí ředitele Policie České republiky, správy Středočeského kraje č. j. PSC - 228/FPO - 2003 ze dne 19. 7. 2006, kterým bylo na základě ust. § 124 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., služebním poměru příslušníků Policie České republiky (dále jen „zákon o

služebním poměru příslušníků PČR“) nepřiznáno úmrtné žalobcům, rodičům zemřelého nstržm. J. Č., neboť neprokázali, že byli na zemřelého syna odkázáni výživou, což byla podle názoru stěžovatelky zákonná podmínka pro přiznání úmrtného vyplývající z ust. § 120 odst. 2 zákona o zákon o služebním poměru příslušníků PČR.

Městský soud se v kasační stížností napadeném rozhodnutí zabýval především interpretací ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR, které zní: *Pro účely tohoto zákona se za pozůstalé považují manžel, manželka, nezaopatřené děti a rodiče nebo další osoby, pokud byly na zemřelého odkázáni výživou.* Městský soud přitom dal zapravdu argumentaci žalobců, že spojka „a“ je spojkou souřadicí slučovací, tudíž podle uvedeného ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků PČR se pro účely tohoto zákona považují za pozůstalé manžel, manželka, nezaopatřené děti a rodiče. Spojka „nebo“ je spojkou souřadicí vylučovací, a proto „další osoby“, které jsou za spojkou uvedeny, se považují za pozůstalé v případě, že byly na zemřelého odkázáni výživou. Městský soud dále konstatoval, že uvedené ustanovení je nesrozumitelné, přičemž problém nastává ve slovech „byly“ a „odkázáni“. S ohledem na nejednoznačnost právní úpravy městský soud uplatnil zásadu „in dubio pro mitius“ a dospěl k závěru, že nelze uvedené ustanovení vykládat tak, jak to učinily ve správním řízení oba správní orgány, tedy že rodiče se považují za pozůstalé pouze při splnění podmínky, že byli odkázáni výživou na zemřelého policistu. Naopak argumentaci stěžovatelky vycházející z nového zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), konkrétně ustanovení jeho § 164 odst. 2, které stanoví, že *pro účely úmrtného se za pozůstalého považuje manžel, manželka, nezaopatřené dítě a za podmínky, že příslušník je povinen poskytovat výživu, také rodič nebo další osoba,* městský soud odmítnul s tím, že tato právní úprava není pro projednávanou věc relevantní.

Proti uvedenému rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že nesprávné posouzení právní otázky soudem spatřuje v tom, že městský soud jako jedinou interpretační metodu zvolil jazykový výklad, na základě kterého konstatoval, že ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR je nesrozumitelné. Přitom Ústavní soud pravidelně konstatuje, že aplikace práva vycházející pouze z jeho jazykového výkladu je neudržitelným způsobem používání práva, neboť představuje jen prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. K ověření správnosti či nesprávnosti výkladu přitom slouží ostatní interpretační postupy. Stěžovatelka k tomu odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997. Podle názoru stěžovatelky se městský soud dostatečně nezabýval smyslem a účelem úmrtného, kterým je zmírnit propad životní úrovně a zmenšit prvotní újmu osobám, které jsou v nejužším vztahu se zemřelým a jsou na něj odkázány výživou. V řešeném případě však nebylo prokázáno, že by žalobci byli na zemřelého policistu odkázáni výživou a

výklad provedený městským soudem odporuje podle názoru stěžovatelky smyslu uvedeného ustanovení.

Stěžovatelka dále uvádí, že smysl úmrtného respektuje i ust. § 164 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. Pro interpretaci ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR lze využít i ust. § 94 tohoto zákona upravující jednorázové odškodnění pozůstalých. Podle toho ustanovení lze jednorázové odškodnění pozůstalých přiznat v odůvodněných případech též rodičům zemřelého. Stěžovatelka odkazuje také na obdobnou úpravu v jiných zákonech. Podle ust. § 378 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, přísluší jednorázové odškodnění rodičům zaměstnance, pokud žili se zaměstnancem ve společné domácnosti. Konstrukce odlišující nároky rodičů od nároků manželů a dětí byla obsažena i v ust. § 200 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce. Také zákon č. 221/1991 Sb., o vojácích z povolání, ve svém § 141 odlišuje nároky manželů a dětí od nároků rodičů, i když úmrtné konstruuje odlišně. Podle stěžovatelky tedy systematický výklad směřuje k jinému výkladu, než provedl městský soud.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje stěžovatelka v tom, že městský soud nejprve označil ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR za nesrozumitelné a nejednoznačné, načež aplikoval mechanicky zásadu „in dubio pro mitius“, a to aniž by řešenou právní otázku vykládal za použití dalších běžných výkladových metod. Podle názoru stěžovatelky v daném případě městský soud nevycházel z principu jednoty, racionality a vnitřní bezrozpornosti právního řádu.

Stěžovatelka závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že kasační stížností napadené rozhodnutí považují za souladné se zákonem a aplikovaná premisa „in dubio pro mitius“ je pro výklad správná. Odůvodnění stěžovatelčiny kasační stížnosti považují žalobci za irelevantní v projednávané věci, neboť se nelze dovolávat pozdější úpravy úmrtného nebo odkazovat na podobné úpravy. Stejně tak stěžovatelčino hodnocení smyslu úmrtného jako zmírnění propadu životní úrovně a zmenšení prvotní újmy je podle názoru žalobců zcela neadekvátní, neboť částka 60 000 Kč, která je de facto předmětem sporu, nemůže zmírnit propad životní úrovně stejně jako nezmenší prvotní újmu, když se žalobci stali pozůstalými v březnu r. 2003. Žalobci též zdůrazňují, že ve věci se vede několikaletý právní spor o výklad právní normy, přičemž zůstává zcela opomenuto, že k zastřelení jejich syna došlo z nedbalosti jeho kolegy policisty. Žalobci závěrem navrhují, aby byl rozsudek městského soudu napadený kasační stížností potvrzen.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že stěžovatelku v řízení o kasační stížnosti zastupuje pověřený zaměstnanec s vysokoškolským vzděláním uvedeným v ust. § 105 odst. 2 s. ř. s.

Jak je patrné z výše uvedeného, je pro rozhodnutí ve věci stěžejní otázka výkladu ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že gramatický výklad uvedeného ustanovení je nejednoznačný. Nejvyšší správní soud však zároveň nesdílí závěr krajského soudu, že v takovém případě je třeba bez dalšího aplikovat zásadu „in dubio pro mitius". Stěžovatelka správně poukazuje na to, že z judikatury Ústavního soudu (konkrétně např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97) vyplývá, že gramatický výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, zatímco k objasnění smyslu a účelu právní normy slouží i řada dalších výkladových metod. Z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně např. z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaného pod č. 792/2006 Sb. NSS se podává, 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 namístě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude namístě 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.*

Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že vede-li v projednávané věci gramatický výklad ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR k rozporným závěrům, je třeba přistoupit k použití dalších výkladových metod a pokusit se tak o bližší objasnění pravidla obsaženého v právní normě. V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/07, ve kterém se uvádí: „*Ve smyslu výše uvedeném lze bezesporu nahlížet i na úmrtné jako na jednu ze sociálních dávek. Úmrtné je součástí práva na přiměřené hmotné zabezpečení při ztrátě živitele, chráněného článkem 30 odst. 1 Listiny.*" Je tedy zřejmé, že teleologickým výkladem lze dospět k závěru, že nárok na úmrtné, vzniká v případě sociální události, kterou je ztráta živitele jako jedna ze součástí práva na hmotné zabezpečení při ztrátě živitele.

Systematickým výkladem lze dále dospět 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.

Tomuto výkladu ostatně odpovídá i dnes platná právní úprava úmrtného, která nahradila úpravu provedenou zákonem o služebním poměru příslušníků PČR a která je provedena ust. § 164 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. Odst. 2 citovaného ustanovení zní: *pro účely úmrtného se za pozůstalého považuje manžel, manželka, nezaopatřené dítě a za podmínky, že příslušník je povinen poskytovat výživu, také rodič nebo další osoba.* Zde tedy již nevznikají ani při pouhém gramatickém výkladu pochybnosti o tom, že u rodičů zemřelého příslušníka ve služebním poměru je třeba zkoumat, zda jim byl zemřelý příslušník povinen poskytovat výživu. Tato nová právní úprava sice není rozhodná pro projednávanou věc, to však podle názoru Nejvyššího správního soudu nebrání tomu, aby mohla být v pochybnostech použita jako interpretační vodítko při interpretaci právního institutu obsaženého jak ve staré tak v nové právní úpravě.

K námitce žalobců, že částka úmrtného, která je fakticky předmětem sporu, nemůže zmenšit propad životní úrovně stejně jako nezmenší prvotní újmu, když se žalobci stali pozůstalými již v březnu roku 2003, Nejvyšší správní soud konstatuje, že úmrtné je pouze jednou ze součástí práva na přiměřené hmotné zabezpečení při ztrátě živitele (srov. i výše citovaný nález 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 úmrtném 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 úmrtného 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 úmrtného (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. nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000).

Lze tedy shrnout, že stěžovatelka nepochybila, pokud považovala za jednu z podmínek přiznání úmrtného podle ust. § 120 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků PČR rodičům zemřelého policisty odkázanost výživou. 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. Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou pro naplnění stížnostního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Pokud jde o druhý stěžovatelkou namítaný stížnostní důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, konstatuje Nejvyšší správní soud, že naplnění tohoto stížnostního důvodu v projednávané věci neshledal. Nejvyšší správní soud odkazuje v této souvislosti na svoji předchozí judikaturu týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu, zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze kterého se podává: *Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.* Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu v projednávané věci neshledal. Podle názoru Nejvyššího správního soudu směřují podle svého obsahu námitky stěžovatelky

uváděné stěžovatelkou k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí městského soudu opět k nesprávnému právnímu posouzení řešené právní otázky městským soudem.

Pokud jde o stěžovatelkou namítanou jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neuvedla stěžovatelka žádnou takovou konkrétní vadu řízení a Nejvyšší správní soud ani sám neshledal vadu řízení, kterou by bylo třeba se zabývat ex offo (ust. § 109 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná pro naplnění stížnostního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., proto kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, přičemž městský soud je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí v souladu s ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. září 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu