

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobců: **a) J. Ž., b) M. N., c) K. P., d) A. Ž., e) M. L., f) B. Ž.,** uplatňujících právo po žalobci **L. Ž.,** zemřelém dne 20. 5. 2010, všichni zastoupeni Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2009, č. j. X, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 9. 2012, č. j. 38 Ad 1/2010 – 84,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 9. 2012, č. j. 38 Ad 1/2010 – 84 **se zrušuje** a žaloba **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2009 zamítla žalovaná žádost L. Ž. o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb. Rozhodnutí bylo zástupci žadatele doručeno dne 30. 11. 2009 a obsahovalo poučení o nepřípustnosti řádných opravných prostředků ve správním řízení.

Toto rozhodnutí napadl jmenovaný žalobou ze dne 6. 1. 2010, dne 20. 5. 2010 však zemřel. Usnesením ze dne 12. 8. 2011, č. j. 38 Ad 1/2010 – 58 rozhodl Krajský soud v Ostravě o procesním nástupnictví po zemřelém žalobci tak, že v řízení pokračuje s osobami uvedenými v záhlaví tohoto rozsudku. Rozsudkem ze dne 29. 4. 2012 pak žalobu zamítl.

Kasační stížnost podali takto určení právní nástupci zemřelého žalobce z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky a vady řízení před správním orgánem i před krajským soudem.

Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívá zmatečnost řízení před soudem v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

Po posouzení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že řízení před Krajským soudem v Ostravě bylo zatíženo právě vadou zmatečnosti dle výše citovaného ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a to z důvodu nastalého neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, které krajský soud nesprávně vyhodnotil.

Jak bylo již uvedeno výše, předmětem správního řízení v dané věci bylo posouzení podmínek pro přiznání jednorázové dávky podle zákona č. 261/2001 Sb. Rozhodnutím správního orgánu byla žádost o přiznání dávky zamítnuta, toto rozhodnutí nabylo ještě za života žadatele právní moci a stalo se vykonatelným. Žadatel pak zemřel v průběhu přezkumného řízení soudního o žalobě proti tomuto rozhodnutí.

Podle § 7 odst. 2 tohoto zákona včas uplatněný nárok, **pokud o něm nebylo rozhodnuto** nebo **pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky**, přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice.

Jak vyplývá z výše uvedeného, hmotně právní nárok na dávku podle tohoto zákona přechází na dědice pouze v tom případě, pokud oprávněný zemřel ještě před skončením správního řízení, anebo v rozsahu omezeném obsahem správního rozhodnutí tehdy, pokud byla nějaká částka odškodnění ve správním řízení přiznána, ale nebyla do dne smrti oprávněného vyplacena. O způsobu vypořádání právních nástupců zemřelého ve vyjmenovaných případech pojednávalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 4. 5. 2010 č. j. 4 Ads 77/2007 – 91.

V projednávané věci však žadatel zemřel až v průběhu řízení o žalobě proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, jímž dávka nebyla přiznána, žádný nárok tedy na dědice ani jiné osoby nepřešel a dnem úmrtí oprávněného bez dalšího zanikl. Není-li zde žádný hmotně právní nárok, o němž by bylo možno ještě vést správní řízení a vydat meritorní rozhodnutí, nejsou zde splněny ani podmínky pro procesní právní nástupnictví podle § 107 odst. 2. o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. v přezkumném řízení soudním.

Výše uvedený závěr představuje v současné době již ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, který stejným způsobem vykládá obdobná ustanovení i dalších tzv. odškodňovacích předpisů. Na tomto místě lze připomenout, že obdobný názor jako v nyní projednávané věci zaujal Nejvyšší správní soud již dříve v usnesení ze dne 6. 8. 2008, č. j. 3 Ads 17/2008 - 82, v němž vykládal ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 203/2005 Sb., jež má však zcela totožné znění jako ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. a upravuje věcně stejnou problematiku.

Podle tohoto usnesení *„sice samotná povaha věci nebrání pokračování v řízení, neboť zákon č. 203/2005 Sb. sám definuje případy hmotně právního nástupnictví, v daném případě však k žádnému přechodu hmotných práv na dědice nedošlo. Správním rozhodnutím nebyl stěžovatelce žádný nárok přiznán, toto rozhodnutí nabylo právní moci a žaloba proti tomuto rozhodnutí byla napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze zamítnuta. Není zde tedy ve svém důsledku žádné právo, které by mohl některý z dědiců v dědickém řízení převzít a stát se tak ve smyslu ust. § 107 odst. 2 o. s. ř. procesním nástupcem zemřelé stěžovatelky“*. Stejně pak rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4. 8. 2010, č. j. 3 Ads 44/2010 – 171 ve věci, v níž bylo již aplikováno přímo předmětné ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. Tento rozsudek pak prošel i testem ústavnosti, kdy ústavní stížnost proti němu podaná byla zamítnuta nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. III. ÚS 3069/10.

Ústavní soud se zde k problematice tohoto ustanovení vyjádřil komplexně a výstižně, včetně vypořádání se s konkurenčními názory tehdejších stěžovatelek, které dovozovaly, že výklad rozhodných předpisů, k němuž se uchýlil Nejvyšší správní soud, je nepřípustný, neboť ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. stanoví přechod práva zcela nesporným způsobem a jeho smyslem je zachovat nárok i pro dědice, pokud žadatel v řízení zemře. Je-li otázka, zda o nároku bylo rozhodnuto správně, sporná, a je-li žadatelem o příspěvek zahájeno řízení o její přezkoumání, nelze než dojít k závěru, že zemře-li takový žadatel v průběhu i tohoto řízení, přechází jeho nárok na dědice, kteří se ho mohou (z tohoto důvodu) domáhat procesně, a to minimálně dokud není potvrzen procesně řádným způsobem prvotní výrok o neexistenci práva.

Nejvyšší správní soud proto považuje za vhodné z tohoto nálezu obsáhleji ocitovat klíčové pasáže.

Podle Ústavního soudu *„je z výše citovaného ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. zjevné, že sukcese jako taková připuštěna je; právo (nárok) na poskytnutí (vyplacení) jednorázové peněžní částky není právem, jež by smrtí fyzické osoby (žadatele) zaniklo coby osobně s ní spjaté. Současně však není pominutelné, že toto ustanovení pro přechod hmotně právního nároku obsahuje evidentní omezení; to spočívá v tom, že v případě úmrtí oprávněné osoby přechází včas uplatněný nárok na dědice pouze tehdy, jestliže o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky (v posledně uvedeném případě jde o samozřejmé situace, kdy bylo za života oprávněného rozhodnuto kladně, aniž by dotud bylo plněno).*

Rozhodujícím tedy je výklad podmínky vyjádřené souslovím „pokud o něm (pozn.: o včas uplatněném nároku žadatele) nebylo rozhodnuto“.

Není důvod pochybovat, že za kritické „rozhodnutí" ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. jest mít rozhodnutí vydané v řízení, k jehož vedení je v rámci své věcné příslušnosti zakotvené v § 6 zákona povolán správní orgán – Česká správa sociálního zabezpečení, a to v řízení „podle správního řádu" (srov. § 7 odst. 3 zákona), „jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá" (srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Obdobně správní řízení vymezuje ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, a podle jeho § 73 odst. 2 věty první dále platí, že pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, a pro jiné osoby v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném.

Oproti tomu není přesvědčivého argumentu, aby takové rozhodnutí bylo situováno až do soudně přezkumné fáze řízení, jestliže soudu (oproti správnímu orgánu) věcně ustavovat práva a povinnosti účastníka správního řízení nebo je autoritativně deklarovat – naopak – nepřísluší; v tomto řízení je totiž oprávněn (i na rozdíl od řízení dle části páté o. s. ř.) toliko posoudit (přezkoumat) zákonnost předchozího rozhodnutí správního orgánu.

Rovněž z ohledu k principu právní jistoty (není opodstatněné činit rozdíl, je-li podána správní žaloba či nikoli) nelze upřít validitu názoru, že slovním spojením vyjádřeným v § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. („pokud o něm nebylo rozhodnuto") je přiléhavé rozumět tak, že nárok na odškodnění přechází na dědice pouze do doby, než ve věci bylo správním orgánem pravomocně rozhodnuto o předmětu řízení, a vydané rozhodnutí jak správní orgán, tak i účastníky řízení zavazuje.

Jinými slovy, jen v případě, že žadatel o odškodnění (otec stěžovatelek) zemřel v průběhu správního řízení (do doby pravomocného rozhodnutí), by nárok přecházel na dědice (stěžovatelky), které by tím vstoupily i do jeho procesních práv a staly se tak účastníky správního řízení, jakož i případně následného řízení soudního.

Tak tomu však v dané věci není.

Stojí za zaznamenání, že i vdovy a vdovce, resp. děti osob uvedených v § 1 a 2 zákona č. 261/2001 Sb. povolává tento zákon (viz § 3 odst. 1) za osoby oprávněné (tj. nikoli coby jejich nástupce, nýbrž jako nositele samostatných nároků); činí tak ale za zvláštních podmínek, jež zde splněny nejsou, a pro danou věc odtud nelze vytěžit ničeho.

Stěžovatelky svojí oponenturou uplatňují názory, jež viditelně nesou pečeť uvažování „soukromoprávního" a přehlížejí specifika rozhodných souvislostí veřejnoprávních. Pro ně, a pro konkrétní kontext „rehabilitační", resp. restituční totiž platí, že „je věcí státu, aby určil, za jakých podmínek budou poškozené osoby odškodněny", a jak konstatoval Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. sp. zn. II. ÚS 3241/10, „zákonodárce tak může stanovit nejen okruh oprávněných osob, ale i rozsah majetku a časové limity restitucí. Při stanovení rozsahu odškodnění je zákonodárce pouze limitován zákazem libovůle". Ostatně i ve sféře soukromoprávní není vyloučeno, aby určité nároky (vázané na konkrétní osobu) byly efektivně uplatnitelné pouze za jejího života, a tím jen v určitém stadiu řízení; zemře-li kupříkladu

žalobce v řízení o plnění z titulu bolestného či ztížení společenského uplatnění, dědici rovněž nemohou podat opravný prostředek proti jemu nepříznivému rozhodnutí, byť by poté ještě běžela lhůta, a byli přesvědčeni – jako nyní stěžovatelky – že „otázka, zda bylo o nároku zákonným způsobem rozhodnuto správně", je „právně sporná".

Dospěl-li tudíž Nejvyšší správní soud – s adekvátním odůvodněním – k závěru, že v dané věci stěžovatelkám dobrodiní ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. nesvědčí, a tím ani procesní legitimace k podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o obnově řízení, nelze mu z vyložených hledisek ústavněprávního přezkumu ničeho vytknout; nepřešlo-li na stěžovatelky právo dříve (neúspěšně) uplatněné jejich předchůdcem ve správním řízení, nemohlo na ně přejít ani procesní oprávnění (legitimace) k jeho následné ochraně v řízení soudním, což je závěrem shodným s tím, k němuž dospěl i Nejvyšší správní soud.

Pro ústavněprávní přezkum jsou prezentované závěry významné tím, že jsou doložením toho, že ústavní stížností napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu není se stěžovatelkami dovolávaným čl. 36 odst. 1 Listiny v kolizi, resp. je naopak z jeho pohledu akceptovatelné; má racionální základnu, bylo dovozeno, že je lze rozumně zastávat, a že tedy relevantní exces či rozhodovací libovůli nepředstavuje a není ani rozhodnutím nepředvídatelným."

Ústavní soud v daném nálezu aproboval i závěry učiněné ve výše zmiňovaném usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 3 Ads 17/2008 – 82 a upozornil na to, že blízkou, resp. identickou úpravu rozhodných otázek obsahují kromě zákona č. 203/2005 Sb. i zákony další, jmenovitě č. 217/1994 Sb., č. 357/2005 Sb., č. 172/2002 Sb. a 39/2000 Sb.

Závěry citovaného nálezu Ústavního soudu plně dopadají i na projednávaný případ. Žadatel o odškodnění v průběhu soudního řízení zemřel a tím ztratil způsobilost být nadále účastníkem tohoto řízení. Vzhledem k okolnostem případu a výše rozebrané povaze nároku nevstoupili v řízení do jeho práv žádní nástupci. Ztráta způsobilosti účastníka být účastníkem řízení, aniž by došlo k sukcesi jeho (byť i jen tvrzených) hmotných i procesních práv na jiného či na jiné, má za následek nedostatek podmínek řízení, který nelze odstranit.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě podle § 110 odst. 1 s. ř. s. pro zmatečnost zrušil a současně s tím žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) odmítl.

K tomu je nutno pro úplnost dodat, že v řízení o žalobě bylo na místě zabývat se i dalšími procesními otázkami.

Ustanovení § 7 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb. uvádí, že proti rozhodnutí orgánu uvedeného v § 6 lze podat opravný prostředek k vrchnímu soudu, v jehož obvodu je obecný soud oprávněné osoby. V době rozhodování správního orgánu však již institut opravných prostředků neexistoval (od 1. 1. 2003 upravuje s. ř. s. jen žaloby), stejně tak ve správním soudnictví od uvedeného data již nepůsobí vrchní soudy. Je tedy otázkou, zda toto ustanovení není zcela obsolentní a zda ve věci nemělo být (přes poučení dané

žalovanou) podáno odvolání, o němž by rozhodovalo s ohledem na ustanovení § 7 odst. 3 tohoto zákona v návaznosti na ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu Ministerstvo práce a sociálních věcí. Ve výše zmiňované věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod. sp. zn. 3 Ads 44/2010, kde předmětem správního řízení bylo rovněž odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb., odvolací řízení proběhlo a žalovaným správním orgánem zde bylo právě toto ministerstvo. Sama skutečnost, že v uvedeném řízení byly posuzovány jen procesní podmínky pro obnovu řízení ve věci odškodnění, na samotných závěrech o kompetenci orgánů ničeho nemění. V projednávané věci tedy zůstala nezodpovězena otázka vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení a tím i přípustnosti žaloby podle § 68 písmeno a) s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

I v případě, že by se krajský soud uvedenou otázkou zabýval a navíc učinil závěr, že uvedené ustanovení zcela obsoletní není a žaloba je přípustná, nebyly by procesní problémy vyčerpány.

Podle § 129 odst. 1 s. ř. s. ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. prosinci 2002, lze ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má podání žaloby odkladný účinek.

V projednávané věci bylo správní rozhodnutí žalované doručeno dne 30. 11. 2009, žaloba však byla podána až dne 6. 1. 2010. Bylo by proto nutno zabývat se i otázkou včasnosti podané žaloby z hlediska ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Odpovědi na tyto otázky vzhledem k důvodům rozhodnutí Nejvyššího správního soudu již nejsou nezbytné, soud však považuje za vhodné na ně upozornit, a to vzhledem k četnosti případů řešených podle obdobných ustanovení různých odškodňovacích zákonů i vzhledem k nejednotné praxi správních orgánů i soudů v těchto věcech.

Napadený rozsudek byl sice zrušen, žaloba však následně odmítnuta, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. listopadu 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda

senátu