



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Nejvyšší státní zástupkyně**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 1, Praha 6, proti rozhodnutí ministra obrany ze dne 24. 3. 2005, č. j. 332782/02-R/2005-7542, ve věci vydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození, za účasti: osoby zúčastněné na řízení: **Ing. J. Ch.**, zastoupené V. Ch., o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, č. j. 10 Ca 346/2006 - 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo rozhodnutí ministra obrany ze dne 24. 3. 2005, č. j. 332782/02-R/2005-7542,

zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení; citovaným rozhodnutím ministra obrany byl zamítnut rozklad Ing. J. Ch., osoby zúčastněné na řízení o kasační stížnosti (dále též „žadatel“), a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva obrany, odboru mimorezortní spolupráce, ze dne 19. 1. 2005, č. j. 332782/02/2005-7542, dle kterého se osvědčení o účasti Ing. J. Ch. na národním boji za osvobození v kategorii domácího hnutí v době od srpna 1944 do osvobození nevydává.

Městský soud shledal žalobu podanou nejvyšší státní zástupkyní k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako důvodnou a rozhodnutí ministra obrany zrušil s tím, že v dalším řízení je vázán právním názorem soudu vysloveným v napadeném rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Předně se přitom vypořádal s otázkou veřejného zájmu k podání žaloby odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70, publikovaný pod č. 1455/2008 Sb. NSS, podle něhož úvaha, zda je ve věci dán veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.) nepodléhá přezkumu správních soudů. Městský soud proto nehodnotil, zda existence tohoto veřejného zájmu v podané žalobě je či není dostatečným způsobem odůvodněna.

Městský soud přisvědčil žalobkyni v tom, že stěžovatel pochybil, když vycházel z předpokladu, že je výlučně věcí žadatele, aby prokázal rozhodné skutečnosti pro splnění podmínek pro vydání požadovaného osvědčení dle zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, ve znění zákona č. 101/1964 Sb. (dále jen „zákon č. 255/1946 Sb.“). Odkázal v tomto směru na ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (*pozn.: tento zákon byl zrušen a nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., s účinností od 1. 1. 2006, tj. až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí*), a konstatoval, že je v první řadě povinností správního orgánu, aby si pro své rozhodnutí opatřil potřebné podklady a zjistil přesně a úplně skutečný stav věci. Poznamenal přitom, že ze spisu v daném případě vyplývá, že stěžovatel vycházel výlučně z dokladů předložených žadatelem a ani se nepokusil podklady jím dodané ověřit či vyvrátit dalšími důkazy, které bylo v jeho moci si opatřit. Dle městského soudu bylo v řízení zcela nepochybně zjištěno, že žadatel byl členem odbojové organizace „Pro vlast“ a disponuje potvrzením vystaveným krátce po skončení druhé světové války o tom, že se „aktivně účastnil boje proti německým okupantům“. Za této situace nelze bez dalšího odmítnout žadatelova tvrzení jako nepodložená. Městský soud proto dospěl k závěru, že bylo povinností stěžovatele provést dokazování za účelem zjištění skutečného stavu věci, tj. pokusit se obstarat sám další doklady o činnosti žadatele za druhé světové války nebo o skupině, jíž byl žadatel členem, pokud nepovažoval doklady předložené žadatelem za dostatečné, a vyvrátit či potvrdit tak své pochybnosti o žadatelem tvrzených a osvědčených skutečnostech.

Městský soud se ztotožnil s žalobkyní i ve vytýkaném nesprávném právním posouzení věci ze strany stěžovatele a konstatoval, že dle jeho názoru lze za účastníka národního boje za osvobození ve smyslu § 1 odst. 1 bod 1 písm. e) zákona č. 255/1946 Sb. považovat i toho, kdo prováděl sabotážní a záškodnické akce, zvláště pak, pokud se odehrávaly při výrobě vojenského materiálu, který měl pro německou armádu podstatný význam. Názor stěžovatele, že za odbojovou činnost podle citovaného zákona je možno považovat jen činnost souvisící s „přímým, ozbrojeným osvobozovacím aktem ČSR“ městský soud odmítl jako nesprávný. Vyšel přitom přímo z textu ustanovení § 1 odst. 1 bod 1. písm. e) zákona č. 255/1946 Sb. a z výkladu pojmu „činná účast na osvobození Československé republiky“ učiněného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 1947, sp. zn. 692/46, publikovaného pod č. 1583/1947 Boh.A). Současně připomněl, že i za akce sabotážního a záškodnického typu hrozily během druhé světové války velmi vysoké tresty, nezřídka byli občané za takové činy popravováni a je nepochybné, že i taková činnost byla spojena s nebezpečím pro život, osobní svobodu a zdraví nejen žadatele, ale i jeho rodiny.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ji podává z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel nejprve v úvodu kasační stížnosti připomněl, že se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí ministra obrany, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva obrany, jímž nebylo vyhověno žádosti Ing. J. Ch. (osoby zúčastněné na řízení) na vydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození v kategorii účastník domácího hnutí v době od srpna 1944 do osvobození. Následně pak vyslovil názor, že napadené rozhodnutí ministra obrany není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., které je přezkoumatelné soudem. Uvedl přitom, že základní podmínkou pro přezkoumání rozhodnutí správního orgánu je skutečnost, že se jedná o úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti dané osoby. V této souvislosti stěžovatel poukázal na ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., dle kterého jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími, a na ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. vylučující ze soudního přezkumu úkony správního orgánu předběžné povahy, neboť samy o sobě nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva, resp. hmotněprávní nároky anebo povinnosti. Takové úkony jsou pouze jednou ze zákonných podmínek pro přiznání dávky, popř. příspěvku ke konkrétní dávce. Na tom nic nemění skutečnost, že z formálního hlediska tyto úkony rozhodnutími nepochybně jsou, pouze však nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Právě takovým úkonem je dle stěžovatele napadené rozhodnutí, neboť osoba zúčastněná na řízení jím nemohla být zkrácena na svých právech, protože se jím o žádných jejích právech nerozhodovalo.

Podle stěžovatele předmětné rozhodnutí nezasáhlo do subjektivních hmotněprávních oprávnění a povinností osoby zúčastněné. Osvědčení je totiž forma činnosti orgánu veřejné moci, kterou se autoritativně a s příslušnou průkazní mocí dokládá určitá nesporná skutečnost. V řízení ve správním soudnictví je třeba prokázat zkrácení subjektivních práv nositele rozhodnutím správního orgánu. To však může nastat pouze tehdy, jedná-li se o rozhodnutí zakládající, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti zúčastněné osoby (viz výše).

Závěrem stěžovatel poukázal na současnou soudní judikaturu, a to na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2008, č. j. 10 Ca 245/2006 - 33, a na rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 3. 2006, č. j. 15 Ca 12/2005 - 30, v nichž je tato problematika rozebírána a jsou zde vysloveny totožné názory na věc. S ohledem na výše uvedené proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a návrh žalobkyně odmítl.

Žalobkyně k předložené kasační stížnosti poznamenala, že shora prezentovaný názor stěžovatele je nesprávný. V daném případě se nejedná o rozhodnutí, které by bylo vyloučeno ze soudního přezkumu dle ustanovení § 70 písm. a) a b) s. ř. s. Připomněla, že k charakteru rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. se vztahuje četná soudní judikatura, dle které je žalobní legitimace založena nejen v případech, kdy došlo přímo či nepřímo ke zkrácení žalobce na jeho právech, ale rovněž i ve všech případech, kdy rozhodnutím či jiným úkonem správního orgánu byla dotčena hmotněprávní nebo procesněprávní sféra žalobce; k tomu odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002. Dále žalobkyně uvedla, že nevydáním osvědčení podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. se určuje postavení žadatele, v projednávané věci osoby zúčastněné na řízení, z toho hlediska, zda jde o účastníka národního boje za osvobození. Nemůže se tedy jednat o rozhodnutí předběžné povahy dle § 70 písm. b) s. ř. s., jak tvrdí stěžovatel, neboť ten svým rozhodnutím autoritativně určil pozici osoby zúčastněné na řízení a jeho rozhodnutí je nutné považovat v tomto směru za rozhodnutí finální. Dle žalobkyně byla osoba zúčastněná na řízení tímto rozhodnutím bezpochyby dotčena na svých právech, bylo jí odepřeno určení (uznání) účasti na národním boji za osvobození, dále pak přístup k právům, která náleží na základě zákona osobám, jež jsou nositeli takového osvědčení, jako je např. možnost pobírat příplatek k důchodu dle ustanovení § 2 zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 357/2005 Sb.“), či čerpat jednorázovou peněžní částku pro účastníka národního boje za osvobození dle 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.“).

Pokud stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá, že osvědčení je forma činnosti orgánů veřejné moci, již se autoritativně dokládá určitá nesporná skutečnost, popírá tím dle názoru žalobkyně své vlastní předchozí řízení, jehož předmětem bylo zkoumání, zda osoba zúčastněná na řízení splňuje podmínky § 1 odst. 1 bod 1 písm. e) zákona č. 255/1946 Sb. či nikoli. V případě, že by se ve věci jednalo o nespornou skutečnost, nemusel by stěžovatel jako správní orgán k prokázání splnění zákonných podmínek pro vydání osvědčení provádět dokazování a vést správní řízení. Pouze by vydal či nevydal příslušné osvědčení, a to na základě úředně známé skutečnosti. Rozhodnutí o nevydání osvědčení dle § 8 zákona č. 255/1946 Sb., je tedy rozhodnutím, které je správním rozhodnutím ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s., a jako takové je podrobeno možnosti soudního přezkumu ve správním soudnictví.

Dle žalobkyně je proto podaná kasační stížnost nedůvodná. V závěru odkázala na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 9. 2001, sp. zn. 7 A 159/99, a navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka, zda se v případě žalobou napadeného rozhodnutí o nevydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle zákona č. 255/1946 Sb., jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, nebo zda na něho dopadá kompetenční výluka ve smyslu ustanovení § 70 písm. a) a b) s. ř. s., a je tudíž ze soudního přezkoumání vyloučeno.

Aktivní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat jako předpoklad přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí, jehož absence představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, k němuž soud přihlíží z úřední povinnosti a zkoumá ho kdykoliv za řízení. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že v projednávané věci byla žalobkyní nejvyšší státní zástupkyně podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Jedná se sice o zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného

zájmu, avšak i tato je vázána na předmět řízení, kterým je rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je třeba vycházet z procesního režimu části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu); k tomu srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V. Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 159.

Osvědčení vydané podle zákona č. 255/1946 Sb. představuje legitimační doklad, který je vydán žadateli při splnění zákonem stanovených podmínek, tj. podání žádosti a doložení rozhodných skutečností, a na jeho základě je jím osvědčována skutečnost, že osoba, jíž je osvědčení vydáno, se účastnila některým ze zákonem předpokládaných způsobů na národním boji za osvobození. Zákonná úprava přitom předpokládá, že dané osvědčení obsahuje údaje o právech, k jejichž uplatnění je oprávněna osoba, jíž je osvědčení vydáno. Původně se jednalo o práva zejména podle § 3 a § 4 uvedeného zákona, avšak uvedená právní úprava již není aktuální, neboť byla časově omezena (viz ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb., dle kterého „ustanovení § 3 a § 4 pozbývají platnosti dnem 18. června 1949. To však neplatí pro účastníky národního boje za osvobození, kteří dokončili studia; ti mohou uplatnit práva podle uvedených paragrafů do šesti měsíců po skončení studia nebo prezenční služby vojenské i po uvedeném datu.“).

Aktuální je ovšem skutečnost, že po změně politických a společenských poměrů v listopadu 1989 byly v rámci napravení některých křivd způsobených nacistickým a později komunistickým režimem v minulosti schvalovány tzv. „odškodňovací zákony“ zakládající přiměřenou hmotnou náhradu za utrpěné škody. Tímto odškodněním měly být oceněny zásluhy oprávněných osob, včetně účastníků národního odboje za osvobození v letech 1939 až 1945, u nichž jsou podmínky vzniku nároků podle těchto zákonů zpravidla vázány na poválečný zákon č. 255/1946 Sb., konkrétně pak vydání osvědčení podle tohoto zákona. Jedná se např. o žalobkyní zmiňovaný zákon č. 357/2005 Sb., jenž stanoví, že občané, kteří splňují podmínky uvedené v § 1 odst. 1 nebo 2 zákona č. 255/1946 Sb. a bylo jim o tom vydáno podle § 8 tohoto zákona osvědčení, mají nárok na příplatek k důchodu, nebo zákon č. 261/2001 Sb., jenž stanoví přiznání jednorázové peněžní částky občanům, kteří splňují podmínky uvedené v § 1 odst. 1 bodě 1 písm. c) až f), bodě 2 a odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb. a bylo jim o tom vydáno podle § 8 citovaného zákona osvědčení; případně těm občanům, kteří mají doklad nahrazující toto osvědčení.

Z výše uvedeného je tedy patrné, že i v současné době existuje vazba mezi osvědčením vydaným podle zákona č. 255/1946 Sb. a určitým právem, resp. nárokem, jehož uplatnění je bezprostředně vázáno na existenci tohoto osvědčení, přičemž ani do budoucna nelze s jistotou vyloučit existenci dalšího práva či nároku přiznaného osobám s osvědčením o účasti na národním boji za osvobození. Nelze tedy říci, že by rozhodnutí o nevydání daného osvědčení představovalo takový správní akt, který by neměl žádné dopady do právní sféry jeho adresáta. Touto

optikou je dle názoru Nejvyššího správního soudu nutno posuzovat i konkrétní námitky stěžovatele, které apelují na aplikaci kompetenčních výluk ve smyslu § 70 písm. a) a b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v právním státě je přístup k soudu pravidlem a jeho odepření výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny). Právo na přístup k soudu je jednou ze základních součástí práva na spravedlivý proces a soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod. Dopadá na něj i příkaz obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky, proto je nutno při aplikaci některé z nich vždy respektovat její smysl ve vztahu ke konkrétnímu případu. Nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Kompetenční výluky ustanovení § 70 s. ř. s. proto musí být definovány a vykládány úzce a především předvídatelně.

Písmeno a) ustanovení § 70 s. ř. s. vylučuje z přezkumu ve správním soudnictví úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Ve spojení s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., § 2 a § 4 písm. a) s. ř. s. je účelem tohoto ustanovení nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které ve své podstatě nezasahují do práv a povinností dotčených subjektů (viz dále).

Rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno chápat v materiálním slova smyslu. Stejný pohled zastává i odborná literatura, dle které je pojem „rozhodnutí“ označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy: *„Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o oprávněm prostředku) v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou. ... Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby“* (Bureš/Drápal/Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042). Shodně judikoval k této otázce opakovaně i Nejvyšší správní soud, například v rozsudku ze dne 24. 5. 2006,

č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaném pod č. 923/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz; dále v rozsudku ze dne 20. 7. 2005, č. j. 8 As 10/2005 - 38, publikovaném pod č. 1046/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Stejný náhled na vymezení pojmu rozhodnutí lze nalézt i v judikatuře Ústavního soudu, viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>.

To znamená, že pro vymezení správního rozhodnutí není klíčová forma, nýbrž obsah a v tomto směru je určující (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (k tomu nejnověji viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

V projednávané věci se jedná o rozhodnutí o nevydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., kterým správní orgán k žádosti adresáta autoritativně stanoví, zda může uplatnit práva či nároky vázané na samotnou existenci daného osvědčení, jež prokazuje účast na národním boji za osvobození. Toto rozhodnutí je vydáváno v samostatném správním řízení, které má samostatný předmět řízení, jímž je primárně určení toho, koho lze považovat za účastníka národního boje za osvobození. Teprve v závislosti na tomto určení je potom oprávněným osobám disponujícím příslušným osvědčením přiznáno oprávnění uplatnit práva podle zákona č. 255/1946 Sb., resp. zákonů dalších, např. zákona č. 261/2001 Sb. nebo zákona č. 357/2005 Sb., jež z vydaného osvědčení vycházejí a respektují je (viz výše).

Osvědčení vydané podle § 8 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb. tak svému adresátovi přiznává specifické právní postavení či status, který je rozhodný pro další uplatnění jeho zákonných práv v budoucnu. Ostatně již dřívější správní judikatura vycházela z toho, že pokud zákon č. 255/1946 Sb. v ustanovení § 8 odst. 2 stanoví povinnost příslušného správního orgánu osvědčení vydat, jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady, je tím založeno i subjektivní právo žadatele, aby mu - rovněž při splnění zákonem stanovených předpokladů - osvědčení vydáno bylo (shodně viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 9. 2001, č. j. 7 A 159/99 - 36, uveřejněný pod č. 903/2001 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, na který v závěru svého vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje žalobkyně).

Nastíněný přístup pak dále rozvinula judikatura Nejvyššího správního soudu, dle které je nelogické činit ze schopnosti prokázat zásah do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv podmínku řízení; to je otázkou posouzení důvodnosti žaloby. Z těchto důvodů rozšířený senát již dříve přistoupil k přehodnocení výkladu podmínek aktivní žalobní legitimace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaném pod č. 906/2006

Sb. NSS, www.nssoud.cz, konstatoval: „Z předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře“.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (k tomu např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, nebo již shora uvedené usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, www.nssoud.cz).

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že nevydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle zákona č. 255/1946 Sb. je způsobilé citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce, proto nemůže být vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví na základě ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s.

Stejně tak není vyloučen ani přezkum na základě ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., neboť charakteristickým rysem rozhodnutí předběžné povahy je jeho dočasnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 162/2004 - 61, č. 613/2005 Sb. NSS; rozsudek ze dne 30. 9. 2004, č. j. 5 As 29/2003 - 68, č. 790/2006 Sb. NSS; usnesení ze dne 5. 10. 2004, č. j. 6 A 119/2001 - 74, č. 434/2005 Sb. NSS). To jednak znamená, že samotné věcné posouzení je vyhrazeno konečnému rozhodnutí, a dále pak tu skutečnost, že dočasné rozhodnutí tradičně pozbývá svých účinků s nabytím právní moci

konečného rozhodnutí ve věci samé. Tak tomu ovšem v případě rozhodnutí o nevydání osvědčení dle zákona č. 255/1946 Sb. není, neboť jak již bylo naznačeno výše, jedná se s ohledem na posuzovaný předmět řízení o rozhodnutí konečné, které autoritativně určuje právní pozici dotčené osoby.

Otázka splnění zákonných předpokladů pro vydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle zákona č. 255/1946 Sb. proto podléhá kognici správního soudu přímo. Neúspěšného žadatele nelze nutit k tomu, aby využil některého ze svých peněžních nároků zakotvených např. v zákoně č. 261/2001 Sb. či zákoně č. 357/2005 Sb., a teprve po vydání negativního rozhodnutí uplatnil v rámci přezkumu proti tomuto rozhodnutí rovněž námitky proti nevydání daného osvědčení. Skutečnost, zda se rozhodne některý ze svých peněžních nároků využít, je pouze jeho volbou a představuje jeho autonomní vůli. Nehledě na to, že přezkum v rámci správního soudnictví má být vykonáván v první řadě vůči tomu správnímu orgánu, který je za vydání nebo nevydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. odpovědným.

K odkazům stěžovatele na výše uvedenou soudní judikaturu, která měla k dané problematice vyslovit odlišné závěry, konstatuje Nejvyšší správní soud následující:

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 3. 2006, č. j. 15 Ca 12/2005 - 30, se týkalo otázky soudního přezkumu ve vztahu k rozhodnutí o zrušení, resp. nezrušení místa trvalého pobytu a vycházelo z názoru, že z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu, a tedy v případě zrušení údaje nemohou ani zaniknout. Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005 - 108, publikovaným pod č. 1259/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz, však byl tento právní názor překonán, neboť bylo konstatováno, že právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona o evidenci obyvatel je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Ve vztahu k usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2008, č. j. 10 Ca 245/2006 - 33, je pak třeba poznamenat, že se netýkalo vydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., ale vydání potvrzení o účasti na povstání v květnu 1945 podle § 7 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 357/2005 Sb. Je nutno zdůraznit, že proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, vedená u zdejšího soudu pod sp. zn. 4 Ads 71/2008, o které dosud nebylo rozhodnuto. Jakkoli se tedy i v českém právním prostředí začíná uznávat specifická normativní síla judikatury, včetně zásady stare decisis, tj. setrvat u rozhodnutého, tak typické pro právní uvažování ve světě common law, v daném případě Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat normativní irelevanci stěžovatelem použité judikatury pro souzenou věc.

S ohledem na vše výše uvedené lze uzavřít, že městský soud nepochybil, když danou věc meritorně projednal. Kasační stížnost proto byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel, který ve věci neměl úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalobkyni náklady řízení v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. dubna 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu