



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **F. O.**, zast. Mgr. Markem Hylenou, advokátem, se sídlem Staré náměstí 15, Česká Třebová, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany ČR**, se sídlem náměstí Svobody 471, Praha 6, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2008, č. j. 11 Ca 9/2008 – 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 11. 9. 2008, č. j. 11 Ca 9/2008 – 63, (dále jen „napadený rozsudek“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 3. 9. 2007, č. j. 370616/06/2007-R-7542. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl rozklad žalobce proti usnesení Ministerstva obrany ČR ze dne 23. 3. 2007, č. j. 370616/06-7542, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o vydání nového rozhodnutí ve věci vydání osvědčení o účastenství v národním boji za osvobození dle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 255/1946 Sb.“) a toto řízení bylo zastaveno.

V **žalobě** proti rozhodnutí stěžovatele brojil žalobce proti postupu Ministerstva obrany při vyřizování jeho žádosti o vydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., kterou si podal v říjnu 2003. Ve všech dopisech žalobce zdůrazňoval, že byl

v inkriminované době novorozeně, což však stěžovatel ani Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) v řízení o jednorázové peněžitě částce podle zákona č. 261/2001 Sb. nevzaly v potaz. Ačkoliv ve věci bylo Ministerstvem obrany již jednou pravomocně rozhodnuto, na radu veřejného ochránce práv si podal novou žádost o vydání osvědčení. V rozkladovém řízení ministryně obrany JUDr. Vlasta Parkanová nechala provést šetření v obci R., kde se žalobce narodil a ukrýval. V tomto šetření bylo zjištěno, že žalobce byl dodatečně zapsán v matrice obecního úřadu k datu 24. 5. 1962. Žalobce tvrdil, že to bylo proto, že se rodina ukrývala před Němci, a navíc se také ukrýval jeho otec pod falešným jménem T. K. Žalobce zpochybnil i další zjištění komise stěžovatele a uvedl, že o jejich ukrývání nesměl nikdo vědět, a proto komise ani od starousedlíků nemohla nic zjistit, jakož ani nemohla zjistit, zda chodil v obci do školy v letech 1939 - 1945, neboť žalobce začal školní docházku až v roce 1951. Zjištění komise však potvrdilo, že v obci žil sedlák S. P., jakož i vydané „svědectví chudoby“ na jméno „T. K.“. Ohledně svědectví manželů N. žalobce uvedl, že o ukrývání věděli od jeho rodičů, když si povídali o útrapách války. Žalobce dále upozornil na křestní list vystavený na jméno F. S., který se mu podařilo získat od místní fary a který podle jeho názoru prokazuje, že se narodil 3. 10. 1944, místo narození H. O., i když na křestním listě není uveden otec žalobce, který žil pod cizí identitou. Z tohoto důvodu je na křestním listě uvedeno jako příjmení žalobce matčino jméno – S. Stěžovatel podle názoru žalobce všechny tyto skutečnosti zlehčoval a žalobce se tak cítil diskriminován.

Městský soud žalobu **napadeným rozsudkem** zrušil rozhodnutí stěžovatele a vrátil věc k dalšímu řízení. V odůvodnění zrekapituloval průběh správního řízení v prvním stupni i řízení o rozkladu. V první řadě se zabýval otázkou, zda žalobou napadené rozhodnutí ministryně obrany, jímž zamítla rozklad žalobce proti rozhodnutí ministerstva o zamítnutí jeho žádosti o vydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození v požadované kategorii, podléhá soudnímu přezkumu. Městský soud vyložil ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a ustanovení § 70 písm. a), b) s. ř. s. a dále konstatoval, že osvědčení vydávané správním orgánem podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb. je především osvědčovací aktem, který je vydán žadateli při splnění zákonem stanovených podmínek, tj. podání žádosti a doložení rozhodných skutečností, a je jím osvědčována skutečnost, že osoba, již je osvědčení vydáno, se účastnila některým ze zákonem předpokládaných způsobů na národním boji za osvobození. Podle názoru městského soudu tak osvědčení vydané podle zákona č. 255/1946 Sb. slouží jako legitimační doklad o tom, že příslušná osoba se účastnila na národním za osvobození, a o způsobu této účasti. Městský soud tak dospěl k názoru, že stěžovatel správně usoudil, že tímto aktem se pouze autoritativně s příslušnou průkazní mocí dokládá určitá nesporná skutečnost a nejde tedy o rozhodnutí, které by ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. bylo přezkoumatelné soudem (pozn. NSS: krajský soud se zde dopustil zřejmě chyby v psaní, neboť odkázal na ustanovení § 70 s. ř. s., nikoliv § 65 s. ř. s.). Městský soud však důsledně odlišil situaci, v níž je správnímu orgánu podána žádost o vydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. a osvědčení vydáno není pro nesplnění některých ze zákonem stanovených předpokladů pro jeho vydání. V uvedených případech je podle názoru městského soudu nutné vycházet z toho, že zákon č. 255/1946 Sb. v ustanovení § 8 odst. 2 stanoví povinnost příslušného správního orgánu osvědčení vydat, jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady. Tím je založeno i subjektivní právo žadatele, aby mu při splnění zákonem stanovených předpokladů osvědčení bylo vydáno. Jestliže proto za určitých právní normou stanovených

předpokladů je správní úřad povinen vydat určitý správní akt, je předmětem řízení o rozhodování o subjektivním právu na vydání takového správního aktu. I v tomto případě musí správní orgán o žádosti rozhodnout a řízení zahájeném podáním žádosti stanoveným postupem ukončit. Toto rozhodnutí musí podle městského soudu mít náležitosti rozhodnutí dle správního řádu. Z těchto důvodů městský soud shledal, že žaloba je přípustná. Žalobní námitky městský soud posoudil následovně. Vyložil pojem „československý politický vězeň“ (§ 1 odst. 1 bod 1 písm. g) ve spojení s § 2 odst. 1 bod 5 zákona č. 255/1946 Sb.), konkrétně pak podmínku „omezení osobní svobody“ vězněním, a konstatoval, že podle ustálené soudní judikatury k omezení osobní svobody po dobu alespoň tří měsíců muselo v rozhodné době dojít v příčinné souvislosti s výkonem zvláště nacistického a fašistického režimu, a to na základě objektivně existujících skutečností anebo na základě jiných projevů, které takové nebezpečí konkrétní osobě signalizovaly, přičemž ke splnění těchto podmínek nestačí pouze subjektivní pocit nebezpečí (např. romský či židovský původ), ani pouhá příslušnost k určité rasové skupině, i když byla obecně předmětem persekuce. Dále citoval obsáhlou pasáž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, č. j. 4 Ads 46/2007 – 69 a konstatoval, že v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu tam prezentovaným má za obecně známé, že Romové na Slovensku byli oběťmi rasového pronásledování, které trvalo již od 23. 6. 1939 až do 8. 4. 1945. Tvrdí-li tedy žalobce, že se ukrýval v letech 1944 – 1945 se svými rodiči z rasových důvodů, není důvod mu neuvěřit a je třeba z jeho tvrzení při posuzování podmínek pro vydání osvědčení vycházet. Pokud jde o průkaznost „ukrývání“, městský soud uvedl, že pokud již nežijí osoby, s nimiž se Romové ukrývali, pak je obtížné, ne-li nemožné toto ukrývání prokazovat a je rovněž třeba v této důkazní nouzi vycházet z tvrzení žadatelů, neboť tato tvrzení (pokud jsou v souladu s historickými možnostmi a skutečnostmi) nelze vyvrátit a nelze vyloučit, že situace v nich tvrzená nastala. Úkolem žalovaného správního úřadu při posuzování splnění podmínek pro vydání žalobcem požadovaného osvědčení tudíž není trvat na bezpodmínečném prokázání všech okolností ukrývání, nýbrž ověření, zda tvrzení žadatele je pravděpodobné a možné. Městský soud dále nepřijal námitku žalobce, že zákon č. 261/2001 Sb. stanoví pro poskytnutí jednorázové peněžité částky účastníkům národního boje za osvobození stejné podmínky, jaké zákon č. 255/1946 Sb. stanoví pro získání předmětného osvědčení, přičemž žalobci byla podle zákona č. 261/2001 Sb. již dříve vyplacena částka ve výši 60 000 Kč. Městský soud konstatoval, že tato řízení mají odlišný předmět. Dále městský soud zhodnotil skutkové okolnosti zřejmé ze spisového materiálu, podle nichž jedním z důvodů pro nevyhovění žádosti bylo zpochybnění svědecké výpovědi svědkyně J. N. Městský soud sice nepochybnil obsah telefonického rozhovoru úředníka stěžovatele s touto svědkyní, avšak uvedl, že nešlo o řádnou svědeckou výpověď před správním orgánem, žalobce se nemohl svědecké výpovědi zúčastnit a nemohl klást svědkyni doplňující otázky, a proto nelze tento způsob znevěrohodnění svědecké výpovědi označit jako souladný se zákonem. Dále městský soud vyslovil úvahu nad komplikovaností procesní situace, v níž stěžovatel vydával rozhodnutí, a to především vzhledem k nejednoznačnému významu jednotlivých důkazů. K důkazu křestním listem, který žalobce předložil, městský soud uvedl, že ho lze vykládat nejen jako důkaz toho, že žalobcův otec vystupoval pod jinou identitou, ale může působit také jako zpochybnění žalobcova tvrzení např. o tom, že vůbec pobýval s matkou ve společnosti skrývajících se otce. Městský soud však zdůraznil, že hodnocení důkazů v první řadě přísluší správnímu úřadu a v této fázi řízení by městský soud v rozporu se zákonem tuto činnost správního úřadu svou vlastní aktivitou nepřipustně nahradil. Podle

názoru městského soudu je tvrzení žalobce natolik konkrétní, že je třeba se s ním při odůvodnění zamítavého rozhodnutí náležitě vypořádat. Z důvodu procesního pochybení správního orgánu městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Přitom správní orgán zavázal v tom směru, že bude povinen se znovu zabývat odvoláním žalobce a přitom postupovat tak, aby v odůvodnění jeho rozhodnutí bylo uvedeno, na základě jakých důkazů dospěl ke zjištění konkrétně vymezeného a popsáno skutkového stavu a jakým způsobem tento zjištěný skutkový stav naplňuje předpoklady pro případné nevyhovění žádosti žalobce o vydání požadovaného osvědčení o jeho účasti na národním boji za osvobození.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatel uvedl, že požaduje jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel opřel svou kasační stížnost o následující námitky. Předně namítl, že jím vydané napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel považuje své napadené rozhodnutí za úkon, který není rozhodnutím, a proto se domnívá, že je takový úkon vyloučen ze soudního přezkumu. Žalobce tímto úkonem nemohl být zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo. Osvědčení je totiž podle názoru stěžovatele taková forma činnosti orgánů veřejné moci, jíž se autoritativně dokládá určitá nesporná skutečnost, k jejímuž osvědčení je příslušný ten který orgán. K městským soudem citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, sp. zn. 4 Ads 46/2007 – 69, stěžovatel uvedl, že se k posuzované věci a problematice nevztahuje, neboť v této věci si Česká správa sociálního zabezpečení musela učinit sama úsudek o tom, zda je žalobce osobou uvedenou v § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb., když osvědčení Ministerstva obrany nebylo v této věci vydáno pro nesplnění zákonných podmínek. Dále stěžovatel napadl argumentaci městského soudu, podle níž je žádost o vydání osvědčení založeno i subjektivní právo žadatele na vydání osvědčení, a tudíž i právo na soudní přezkum. V této souvislosti stěžovatel poukázal i na současnou soudní judikaturu, konkrétně rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2008, sp. zn. 10 Ca 245/2006 – 33, dále rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 3. 2006, sp. zn. 15 Ca 12/2005 – 30, kde tyto soudy měly vyslovit tytéž názory na danou problematiku. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že o žádosti žalobce o vydání osvědčení bylo již jednou pravomocně rozhodnuto, viz rozhodnutí stěžovatele – odboru mimorezortní spolupráce č. 340435/03/2004-7542 ze dne 9. 7. 2004, u něhož se žalobce soudního přezkumu nedožadoval. Stěžovatel připomněl, že provedl nad rámec svých povinností nové rozsáhlé šetření a je tak i nadále přesvědčen, že se správní orgán žádného pochybení při vyřizování žádosti žalobce nedopustil. Z těchto důvodů se stěžovatel domnívá, že jeho napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo žádné právo žalobce, a proto měl městský soud žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. Z toho důvodu stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a odmítnutí kasační stížnosti.

Ve **vyjádření** ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že ukrývání z rasových důvodů je ve smyslu § 2 odst. 1 bod 5. zákona č. 255/1946 Sb. považováno za omezení osobní svobody z důvodu rasové perzekuce a tedy i skutečností zakládajících nárok na vydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. Žalobce především konstatoval, že podmínky pro přiznání statutu politického vězně - osoby ukrývané z rasových důvodů a pojmové znaky

charakterizované v jednorázovém odškodnění jsou prakticky stejné, což znamená, že jak pro osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., tak i pro jednorázové odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb. je zapotřebí stejný důkazní materiál. Jak městský soud, tak již dříve i Krajský soud v Hradci Králové shledaly dostatek relevantních důkazů a uznaly, že není možné, aby si žalobce jako novorozeně pamatoval datum, čas a místo ukrývání. Je pravda, že o jeho žádosti bylo již jednou rozhodnuto ministrem obrany rozhodnutím ze dne 9. 7. 2004, č. j. 340435/03/2004 – 7542. Přezkumu tohoto rozhodnutí se však žalobce tehdy nedožadoval, neboť se řídil poučením, v němž bylo uvedeno, že proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat. Tím byl žalobce podle svého mínění úmyslně správním orgánem uveden v omyl. Dále uvedl, že více než čtyři roky žádá o vydání osvědčení. Ačkoliv dodal dostatek důkazů o nutnosti se před nacisty ukrývat, přesto stěžovatel požadoval další důkazní materiál, ačkoliv dobře věděl, že žalobce byl v inkriminované době novorozeně a je to již 64 let. Žalobce dále polemizuje s názorem stěžovatele, že se napadeným rozhodnutím nerozhodovalo o právech žalobce. Poukázal na to, že neobdržel jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 217/1994 Sb. Je prokázáno, že jeho otec uprchl z koncentračního tábora a ukrýval se v lesích na Slovensku. Tam se seznámil s jeho matkou a po početí dítěte se ukrývali u sedláka S. Žalobce se narodil dne 3. 10. 1944 a ukrýval se do osvobození rudou armádou dne 12. 4. 1945, tedy 6 měsíců a 9 dní. Stěžovatelovým šetřením v R. na místě jeho narození a ukrývání bylo jen potvrzeno žalobcovo tvrzení (existenci sedláka S., cizí identitu svého otce – T. K.). Z místní fary navíc žalobce získal křestní list. Z těchto skutečností žalobce dovodil, že mu nechyběla legitimace k podání správní žaloby, ale naopak bylo zasaženo jeho právo na vydání osvědčení dle zákona č. 255/1946 Sb. Na závěr svého vyjádření žalobce poukázal na rozpor ve vyjádřeních stěžovatele, který mu nejdříve dopisem ze dne 12. 10. 2007, č. j. 370616/06/2007, sdělil, že jediným prostředkem ke změně pravomocného rozhodnutí je podání správní žaloby, a doporučil mu jej plně využít. Na druhé straně ve své kasační stížnosti stěžovatel tvrdí opak, tedy že jeho rozhodnutí není soudně přezkoumatelné. S ohledem na uvedené skutečnosti žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti v plném rozsahu a potvrzení napadeného rozsudku.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti.

Úvodem je třeba stručně shrnout průběh předcházejících řízení týkajících se posuzované věci.

Žalobce požádal o vydání osvědčení již podáním ze dne 16. 10. 2003, přičemž se odkazoval především na to, že jeho otci F. O. (nar. X.) bylo vydáno osvědčení č. j. 184217/78. Zároveň také požádal o přiznání jednorázové částky podle zákona č. 261/2001 Sb. Předmětné řízení bylo ČSSZ přerušeno až do doby rozhodnutí stěžovatele o žádosti žalobce o vydání osvědčení. Tato žádost byla stěžovatelem vyřízena rozhodnutím ze dne 9. 7. 2004, č. j. 340435/03/2004, jímž stěžovatel nevydal žalobci osvědčení o jeho účasti na národním boji za osvobození v kategorii československý politický vězeň v době od 3. 10. 1944 do 8. 5. 1945 s odůvodněním, že život jeho otce po útěku z koncentračního tábora pod cizím jménem postrádá znaky ustanovení § 2 odst. 1 bod 5. zákona č. 255/1946 Sb., a dále také proto, že nebylo možné prokázat, že šlo o soustavné a nepřetržité ukrývání po dobu nejméně 3 měsíců. Na základě žalobcem podaného rozkladu bylo toto rozhodnutí přezkoumáno ministrem obrany a potvrzeno rozhodnutím ze dne 14. 10. 2004, č. j. 340435/03-R/2004-7542. Vzhledem k tomu ČSSZ rozhodnutím ze dne 5. 10. 2005, č. j.

441 003 763/A, zamítla žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky. Toto rozhodnutí bylo však zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, pro vady řízení a vráceno ČSSZ k dalšímu řízení. V tom ČSSZ žádosti žalobce vyhověla a přiznala mu rozhodnutím ze dne 8. 9. 2006, č. 441 003 763/A, jednorázovou peněžní částku za dobu účasti v národním boji za osvobození od 3. 10. 1944 do 5. 5. 1945 dle zákona č. 261/2001 Sb. ve výši 60 000 Kč.

Žalobce proto znovu dne 7. 6. 2006 požádal stěžovatele o vydání osvědčení dle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. s tím, že pro vydání osvědčení jsou podmínky podle zákona č. 255/1946 Sb. a z. č. 261/2001 Sb. prakticky stejné. Stěžovatel posoudil tuto žádost žalobce podle ustanovení § 101 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož platí, že lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci, pokud bude novým rozhodnutím vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Stěžovatel zamítl stěžovatelovu žádost usnesením ze dne 23. 3. 2007, č. j. 370616/06-7542, neboť nebyly splněny podmínky pro vydání nového rozhodnutí ve věci.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal rozklad doručený stěžovateli dne 16. 4. 2007, k němuž přiložil i další důkazní materiál (kopii křestního listu, svědectví o jeho ukrývání, rozhodnutí ČSSZ o přiznání jednorázové peněžní částky atd.). Ve spise jsou tyto listiny založeny. Z rodného listu vydaného v R. dne 25. 5. 1989 vyplývá, že F. O. se narodil dne X. otci F. O. (nar. X) a A. O., rozené S. (nař. X). Z úředně ověřené listiny obsahující svědectví paní J. N., bytem M. 15, O., vyplývá, že se žalobce se svým otcem ukrývali v lesích, po samotách a hodných lidech až do osvobození v květnu 1945 před nacisty. Listina je podepsaná i panem V. N., manželem svědkyně, avšak jeho podpis není ověřen. Z kopie osvědčení vydaného Federálním ministerstvem národní obrany č. j. 184217-38/1978 otci žalobce vyplývá, že F. O. (nar. X) byl v době od 15. 4. 1942 do 15. 5. 1943 československým politickým vězněm. Ze spisu dále vyplývá, že stěžovatel provedl k prověření skutečností tvrzených stěžovatelem šetření, v němž telefonicky kontaktoval svědkyni paní J. N., která uvedla, že sama nic nemohla vědět o činnosti F. O. a jeho syna za války, neboť byla pracovně nasazena ve Zlíně, a stejně tak i její manžel, který byl za války v koncentračním táboře v Terezíně. Podepsali prý jen papír O. mladšímu (tj. žalobci) a vědí, že udělali chybu. Dále pracovníci stěžovatele provedli místní šetření v obci R., kde vyslechli místního pamětníka J. Ch. a kronikáře obce Mgr. Š. P. Z těchto svědectví stěžovatel zjistil pouze to, že v obci bydlel sedlák S. P. Z potvrzení obecního úřadu ve Vrádišti vyplývá, že F. O. alias T. K. nemá v obci Vrádiště v dostupných archívních materiálech evidovaný žádný záznam 1936 – 1948. Pobyť dalšího uváděného svědka pana E. S. se stěžovateli nepodařilo zjistit. Z křestního listu vyplývá, že dne 8. 10. 1944 byl F. S. pokřtěn v kostele Narození Panny Marie v Radošovicích.

O rozkladu stěžovatel rozhodl prostřednictvím ministryně obrany rozhodnutím ze dne 3. 9. 2007, č. j. 370616/06/2007-R-7542 tak, že se rozklad zamítá jako nedůvodný a vydané usnesení se potvrzuje jako věcně správné. V odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatel nejprve interpretoval platnou a účinnou právní úpravu zjišťování skutkového stavu ve správním řízení dle správního řádu. K meritu věci uvedl, že ke splnění podmínek ustanovení § 2 odst. 1 bod 5 zákona č. 255/1946 Sb. nestačí jen subjektivní pocit nebezpečí (např. romský či židovský původ), ale musí být projevěn konkrétními objektivně

existujícími skutečnostmi. Z podrobného vyhodnocení ve spise uložených podkladů stěžovatel dospěl k závěru, že zjištěné skutečnosti neprokazují splnění podmínek ustanovení § 2 odst. 1 bod 5 zákona č. 255/1946 Sb. pro vydání požadovaného osvědčení. Konkrétně, některé předložené důkazy podle jeho názoru nemají žádnou důkazní hodnotu (zejména společné písemné prohlášení manželů N. ze dne 2. 2. 2004) a jiné jsou pro posouzení věci irelevantní. Naopak, doplňujícím šetřením byly zjištěny skutečnosti, které zpochybňují některé skutečnosti tvrzené žalobcem anebo je vyvracejí. Z těchto důvodů stěžovatel uzavřel, že usnesení ze dne 23. 3. 2007 je věcně správné.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti.

Usnesením ze dne 23. 11. 2007, č. j. 52 Ca 47/2007 – 31, byla žaloba postoupena Krajským soudem v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, městskému soudu jako soudu věcně a místně příslušnému.

Při jednání nařízeném na 11. 9. 2008 žalobce zopakoval svá tvrzení uvedená v žalobě a ve svých podáních stěžovateli, přičemž zdůraznil, že jeho otec utekl z koncentráku a musel se skrývat jak před nacisty, tak i před gardisty. K dotazu soudu žalobce uvedl, že má 7 sourozenců, s nimiž se stýká, nicméně ti zřejmě o rozhodných skutečnostech nic nevědí, protože vždy se vzpomíná na to lepší než na to špatné. Kromě toho žije ještě nevlastní bratr otce, který je v domově důchodců, s ním se však žalobce nestýká a neviděl ho asi 30 let. Pokud je žalobci známo, otcův bratr má osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., protože zřejmě byl v Osvětimi.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné vyložit obsah namítaného kasačního důvodu vymezeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti napadeného rozsudku spočívající v nesprávném hodnocení právní otázky soudem. Nesprávné posouzení právní otázky může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

Stěžovatelovy námitky proti napadenému rozsudku směřují všechny k tomu, že městský soud se dopustil nesprávného právního hodnocení napadeného rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí rozkladu ve věci nevydání osvědčení podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb., pokud shledal, že toto rozhodnutí je úkonem, jímž se ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

Podle názoru stěžovatele se o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejedná, a proto měl městský soud žalobu odmítnout. Nejvyšší správní soud se s názorem stěžovatele neztotožnil, a to z následujících důvodů.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. jsou vyloučeny 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. Vymezení pojmu „rozhodnutí“ v těchto ustanoveních je založeno na materiální (neformální) koncepci, neboť zákon neváže charakteristiku pojmu rozhodnutí na žádnou stanovenou formu ani jiné náležitosti, podle nichž by bylo možno identifikovat úkon správního orgánu jako rozhodnutí, a proto je třeba při posuzování konkrétního úkonu správního orgánu z hlediska této definice vycházet především z funkčního dopadu takového úkonu správního orgánu do právní sféry adresátů působení správních orgánů (viz k tomu usnesení zdejšího soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS). Význam a smysl tohoto ustanovení byl do značné míry dotvořen judikaturou, která dovodila, že i některé neformální úkony správního orgánu, které nejsou považovány za rozhodnutí dle obecných předpisů o správním řízení, mohou splňovat definiční znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, přístupný na www.nssoud.cz). Naproti tomu judikatura rovněž dovodila, že některá rozhodnutí dle obecných předpisů o správním řízení nemusí nutně naplňovat definiční znaky rozhodnutí podle citovaného ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 9/2006 - 42, přístupný na www.nssoud.cz).

Podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. platí, že práva podle tohoto zákona může uplatnit jen osoba, které bude vydáno **osvědčení** o účasti na národním boji za osvobození. Toto osvědčení obsahující údaje o osobě, způsobu její účasti na národním boji za osvobození a právech, k jichž uplatnění je oprávněna, vydá v jediném vyhotovení oprávněné osobě na její žádost ministerstvo národní obrany; u účastníků zahraničního boje za osvobození stane se tak, je-li třeba, v dohodě s ministerstvem zahraničních věcí, a u účastníků domácího boje za osvobození v dohodě s ministerstvem vnitra. Ve věcném rozsahu zákona č. 255/1946 Sb. je dopad nevydání osvědčení podle § 8 tohoto zákona již obsoletní, neboť práva podle tohoto zákona svědčila držitelům osvědčení pouze do 18. června 1949, s výjimkou těch účastníků národního boje za osvobození, kteří dokončili studia; ti mohli uplatnit práva podle uvedených ustanovení do šesti měsíců po skončení studia nebo prezenční služby vojenské i po uvedeném datu.

Pro posouzení, zda předmětné osvědčení je či není rozhodnutím dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a zda tedy je či není samostatně soudně přezkoumatelné, je zapotřebí zhodnotit jeho aktuální právní význam, tedy dopad jeho vydání či nevydání do právní

sféry žadatele. Zákonodárce na vydání osvědčení navázal prostřednictvím pozdějších právních předpisů možnost získání dalších oprávnění, a to v oblasti důchodových dávek a dalších fiskálních plnění odškodňovacího charakteru. Za všechny je třeba jmenovat 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.

Nejvyšší správní soud zaujal ke kvalifikaci osvědčení vydávaného podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. poměrně nedávno jednoznačné stanovisko. Ve svém rozsudku ze dne 9. 4. 2009, č. j. 9 As 8/2009 - 75, dospěl k závěru, že toto osvědčení, resp. rozhodnutí o jeho nevydání naplňuje definiční znaky rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Svůj závěr odůvodnil takto: „...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). ... 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.**“ Z tohoto názoru Nejvyššího správního soudu tak jednoznačně plyne, že na rozhodnutí o nevydání osvědčení podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Konec konců, k obdobnému právnímu závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 4 Ads 71/2008 - 63 (přístupný na www.nssoud.cz), v němž posuzoval případ nevydání potvrzení o účasti v povstání v květnu 1945 podle § 7 zákona č. 357/2005 Sb. a dospěl k závěru, že toto potvrzení je rovněž rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. U obou těchto individuálních správních aktů (tj. potvrzení i osvědčení) vydávaných dle citovaných zákonů se jedná o deklaratorní správní rozhodnutí, která autoritativně osvědčují právní status žadatele a zároveň mají i nepominutelný konstitutivní účinek, neboť opravňují žadatele k uplatnění dalších zákonných nároků.

Od tohoto názoru se Nejvyšší správní soud nemá důvod odchýlit ani v posuzované věci. Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, když přezkoumal rozhodnutí o

nevydání osvědčení na základě podané žaloby proti rozhodnutí stěžovatele o rozkladu žalobce jako rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. K námitce stěžovatele, že městský soud argumentoval nesprávně, pokud opřel svůj závěr o tvrzení, že žádost o vydání osvědčení je založena i subjektivní právo žadatele na vydání osvědčení, a tudíž i právo na soudní přezkum, je nutno uvést, že tato právní úvaha není úplně vyčerpávající a přesná, neboť redukuje celý problém pouze na otázku procesních práv žalobce, ačkoliv – jak je z uvedených důvodů zřejmé – napadené rozhodnutí stěžovatele zasahuje jak do procesněprávní, tak zejména hmotněprávní sféry žalobce. Je však třeba podotknout, že názor Nejvyššího správního soudu ohledně povahy osvědčení je novějšího data a nebyl a ani nemohl být v době vydání napadeného rozsudku městskému soudu znám. Nejvyšší správní soud tak pomocí výše uvedené vlastní argumentace doplňuje i některé argumentační nedostatky napadeného rozsudku, který je jinak věcně správný.

Pro úplnost je třeba vypořádat se s námitkou stěžovatele týkající se citace nepřipadné judikatury v napadeném rozsudku, konkrétně rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2008, sp. zn. 4 Ads 46/2007 – 69, přístupný na www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud považuje předně za nutné připomenout podstatu skutkového děje případu, o němž Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem rozhodoval. Jednalo se rovněž o občana romského původu, který požadoval přiznání jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb. kvůli svému tvrzenému ukrývání z rasových důvodů, přičemž mu nebylo vydáno osvědčení podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. V této situaci si žalovaná ČSSZ musela učinit sama úsudek o tom, zda tato osoba splnila podmínky pro přiznání požadované peněžní částky, a provést příslušné dokazování. Nejvyšší správní soud posuzoval kasační stížnost žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta žalobcova žaloba proti napadenému rozhodnutí žalované ČSSZ o nepřiznání jednorázové peněžní částky. Ve skutkovém ději případu jsou určité podobnosti s nyní posuzovanou věcí, neboť i v tomto případě žalobce tvrdil, že se ukrýval se svými rodiči v lesích, popřípadě u známých lidí na statku, kde jim za jídlo pomáhali s prací, a i zde měl žalobce k dispozici svědectví o tom, že se ukrýval, jakož i jiné listinné důkazy. Nejvyšší správní soud k těmto okolnostem případu vyjádřil následovně: *„Pomineme-li skutečnost, že si stěžovatel ve svém věku těžko mohl vydělávat, pak pokud se romské rodiny ukrývaly dlouhodobě v lesích na nejrůznějších místech, je nasnadě, že se mohlo vyskytovat i období, kdy se mohly zdržovat i blíže lidem a po určitou dobu pracovat za jídlo a stravu. Tato skutečnost podle názoru soudu prokázání pojmu „ukrývání se“ nezpochybňuje. Dále se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k problému prokazování ukrývání prostřednictvím svědectví či čestných prohlášení známých osob žadatele a uvedl, že „...Je ovšem otázkou, jaká jiná tvrzení by mohl stěžovatel podat za situace, kdy v době ukrývání mu byly 3 roky a rozhodné skutečnosti mohl zjistit pouze od jiných osob, a kdy od ukrývání se uplynula doba delší 60 let a nelze ani předpokládat, že by životní osudy jednotlivých romských rodin byly průběžně zachycovány například v kronikách obcí nebo v jiných pramenech.“* Závěrem Nejvyšší správní soud definoval jakýsi důkazní test pro předmětná řízení, který vymezil následovně: *„Je-li tedy pronásledování Romů z rasových důvodů na Slovensku v letech 1939 až 1945 historicky známou skutečností, pak k prokázání vzniku nároku podle § 1 odst. 3 zák. č. 261/2001 Sb. postačuje, tvrdí-li taková osoba, že se na území v této době ukrývala a toto tvrzení dokládá listinnými důkazy o svědectví osob tuto skutečnost potvrzujícími. Za prokázanou se považuje při nejmenším ta doba ukrývání, o níž nevznikají žádné pochybnosti ani při rozdílných údajích plynoucích z jednotlivých podkladů pro rozhodnutí.“*

Stěžovatel tvrdí, že se citovaný rozsudek nevztahuje k posuzované věci a problematice, a to zejména proto, že uvedená argumentace je zaměřena k hodnocení postupu ČSSZ v řízení o přiznání jednorázové peněžní částky, nikoliv však k postupu stěžovatele v řízení o vydání osvědčení dle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. Jakkoliv má stěžovatel pravdu v tom, že citovaný rozsudek zdejšího soudu se zabýval postupem jiného správního orgánu v jiném řízení, nemá pravdu v tom, že by závěry citovaného rozsudku byly striktně omezeny pouze na řízení podle zákona č. 261/2001 Sb. o přiznání jednorázové peněžní částky. Ohledně vztahu těchto dvou řízení Nejvyšší správní soud uvádí následující. V řízení o vydání osvědčení pro osobu, která tvrdí, že z důvodu ukrývání se z rasových či náboženských důvodů spadá do kategorie osob uvedených v § 2 odst. 1 bodu 5 zákona č. 255/1946 Sb., tj. „československý politický vězeň“, jsou totiž nutně předmětem dokazování tytéž skutečnosti, jako v řízení podle zákona č. 261/2001 Sb., konkrétně ustanovení § 1 odst. 3 tohoto zákona. Zákon zde totiž – na rozdíl od osob uvedených v předchozích odstavcích téhož ustanovení – nepočítá v případě těchto účastníků odboje (mj. těch, kteří se ukrývali v době od 15. 3. 1939 do 8. 5. 1945 z rasových či náboženských důvodů nejméně po dobu 3 měsíců na území Československa v jeho hranicích z 29. 9. 1938) s nutností předložení osvědčení vydaného podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. Nejvyšší správní soud nijak nepopírá, že každé z těchto řízení má zcela jiný účel a je vedeno jiným správním orgánem podle jiného právního předpisu, avšak ohledně zjišťování skutečností rozhodných pro vydání osvědčení či přiznání jednorázové peněžní částky a jejich právního hodnocení lze konstatovat, že se tato řízení shodují. Řízení o vydání osvědčení podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. hraje vůči řízení podle zákona č. 261/2001 Sb. o přiznání jednorázové peněžní částky v případech, kdy se jedná o osoby uvedené v § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb., roli řízení o předběžné otázce, o níž si však je ČSSZ povinná – jak to i vyplývá ze zákona i z citované judikatury – učinit úsudek sama a provést potřebné dokazování, nedosáhne-li žadatel o jednorázovou peněžní částku vydání osvědčení dle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v opačném gardu však tento vztah neplatí a nelze tedy bez dalšího v řízení o vydání osvědčení vycházet z toho, že žalobci byla přiznána jednorázová peněžní částka jako účastníku národního boje za osvobození podle zákona č. 261/2001 Sb. a toto řízení tedy v žádném případě není ve vztahu k řízení podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. řízením o předběžné otázce ve smyslu § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Tuto úvahu ostatně správně v odůvodnění napadeného rozsudku naznačil i městský soud. Význam a dosah citovaného názoru Nejvyššího správního soudu je však třeba vnímat tak, že tento rozsudek vymezuje určité standardy sběru, provádění a hodnocení důkazů nejen v řízení o přiznání jednorázové peněžní částky v řízení před ČSSZ, ale obecně v těch řízeních, v nichž jsou hodnoceny skutečnosti, jichž se citovaný rozsudek zejména týká (tj. historicky známé skutečnosti o pronásledování Romů za druhé světové války, svědectví vypovídající o událostech starých více než 60 let atd.). V tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že tyto standardy hodnocení důkazů by měly být využity nejen v řízení před ČSSZ, ale i v řízení před stěžovatelem o vydání osvědčení podle ustanovení § 8 zákona č. 255/1946 Sb. V posuzované věci tedy má citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu relevanci i pro stěžovatele a bude na něm, aby vzal tato hlediska v dalším řízení v potaz při hodnocení důkazního materiálu. Stejně tak bude vázán i pokyny městského soudu uvedenými v odůvodnění napadeného rozsudku.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji jako takovou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalobce, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady na řízení nevyčísil a nepožadoval jejich náhradu, přičemž Nejvyšší správní soud ani ze spisu nezjistil, že by mu nějaké náklady řízení vznikly.

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

V Brně dne 28. května 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu