



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobce: **JUDr. J. V.**, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2022, č. j. 11 A 184/2021-59,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 4. 2021, č. j. 170019521/2020-7460, byla zamítnuta žalobcová žádost o vydání osvědčení válečného veterána podle zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014 (dále jen „zákon o válečných veteránech“). Žalovaný uznal za prokázané, že žalobce konal základní vojenskou službu v Československé lidové armádě (dále jen „ČSLA“) v období od 29. 7. 1967 do 26. 9. 1968 a že invaze vojsk Varšavské smlouvy na území tehdejšího Československa byla ozbrojeným konfliktem mezinárodního charakteru. Neztotožnil se však s výkladem, že žalobce „konal službu“ ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014. Žalovaný odkázal na preambuli zákona o válečných veteránech, důvodovou zprávu k tomuto zákonu, důvodovou zprávu k novelizaci zákona o válečných veteránech zákonem č. 190/2005 Sb., dále na § 3 odst. 3 zákona o válečných veteránech a na formulář vzoru žádosti, který byl v zákoně o válečných veteránech obsažen do 31. 5. 2014 jako příloha č. 1. Z těchto zdrojů žalovaný dovodil, že pojem konání služby ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, mohl být naplněn pouze aktivním zapojením do bojové činnosti. Tomu charakter žalobcovy vojenské služby v uvedeném období podle žalovaného neodpovídal.

[2] Žalovaný totiž ze stanovisek Vojenského historického ústavu zjistil, že již v prvních hodinách invaze byly vydány rozkazy nařizující ponechat vojska v kasárnách, štáby svazů a svazků povolat na pracoviště a neopouštět mírovou posádku, v žádném případě nepoužívat zbraně a invazním vojskům poskytnout maximální pomoc (rozkaz ministra národní obrany, armádního generála Ing. M. D.). Žalovaný rekapituloval i další rozkazy obdobného znění, včetně tehdejšího rozkazu prezidenta republiky a vrchního velitele ozbrojených sil ČSSR Ludvíka Svobody. Žalovaný připustil, že u některých útvarů byla dočasně zvýšena pohotovost, to se však podle Vojenského historického ústavu netýkalo 9. tankové divize, jejíž součástí byl i 14. tankový pluk v Písku, kde vykonával službu žalobce. Žalovaný proto nepřisvědčil tvrzení žalobce uvedenému v žádosti, že jeho útvar byl v pohotovosti jako bojový útvar. Žalobce byl podle žalovaného v souladu s vydanými rozkazy povinen zachovávat klid a nezapojoovat se do žádných konfliktů.

[3] Podle žalovaného zákonodárce nepředpokládal, že by o vydání osvědčení mohl požádat jakýkoli voják v souvislosti s invazí vojsk Varšavské smlouvy do Československa v roce 1968. Úmyslem zákonodárce naopak bylo umožnit získání statusu válečného veterána tzv. „*novodobým veteránům*“ (účastníkům zahraničních misí). K tomu žalovaný odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 88/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*novela č. 88/2014 Sb.*“), a na § 3 odst. 1 a 2 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném od 1. 6. 2014 (tj. ve znění novely č. 88/2014 Sb.). Právě na tyto případy směřuje rovněž institut odstranění tvrdosti zákona (§ 3a zákona o válečných veteránech, ve znění účinném od 1. 6. 2014), v případě žalobce tudíž nebylo možné jej použít. Žalovaný uzavřel, že žalobce ani ostatní vojáci v činné službě v tehdejší ČSLA po srpnové invazi se nemohli aktivně zapojit do bojové činnosti a dle vydaných rozkazů nesměli klást odpor vojskům Varšavské smlouvy. Žalobce tedy podmínky stanovené pro vydání osvědčení válečného veterána nesplnil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který ministr obrany rozhodnutím ze dne 15. 7. 2021, č. j. MO 206477/2021-1322, zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Podle ministra žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí akcentoval podmínku „*aktivního zapojení do bojové činnosti*“, která není v zákoně o válečných veteránech explicitně uvedena. Žalovaný měl podrobněji popsat své úvahy, ovšem tento nedostatek neměl vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Ministr taktéž odkázal zejména na preambuli zákona o válečných veteránech a v ní obsažené „*hodnotové vodítko*“, které našlo explicitní odraz až v § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném od 1. 6. 2014. Ministr uznal, že relevantní znění zákona o válečných veteránech (účinné do 31. 5. 2014) takové pravidlo neobsahovalo, ovšem z kontextu je zřejmé, že na toto „*hodnotové vodítko*“ nelze rezignovat. Podle ministra nelze připustit, aby vojáci vykonávající službu po 1. 6. 2014 byli znevýhodněni oproti vojákům konajícím službu za bývalého režimu, který byl mj. v zákoně č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o protiprávnosti komunistického režimu*“), hodnocen jako zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný.

[5] Přestože mezinárodní právo považuje okupaci za součást mezinárodního ozbrojeného konfliktu, invaze, během níž vykonával službu žalobce, podle ministra nenaplnňovala charakteristiky vyjádřené v preambuli zákona o válečných veteránech. Opačný výklad by byl přepjatě formalistický a ignoroval by morálně-hodnotovou stránku věci. Hodnotová stránka je v případě zákona o válečných veteránech podle ministra důležitější než u řady jiných obecně závazných právních předpisů. V závěru svého

pokračování

rozhodnutí ministr korigoval nesprávně použité přechodné ustanovení novely č. 88/2014 Sb. (čl. II bod 3. měl být podle názoru ministra použit namísto čl. II bodu 1. novely č. 88/2014 Sb.), ovšem i přes tuto nepřesnost byla v prvostupňovém rozhodnutí aplikována správná právní úprava. Ani toto pochybení žalovaného tudíž nemělo za následek nezákonnost prvostupňového rozhodnutí.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí ministra žalobu k Městskému soudu v Praze. V ní konstatoval, že podal žádost podle správného právního předpisu (zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014). Dále citoval část rozkladu, kde odkazoval na stanovisko Sekce obranné politiky a strategie Ministerstva obrany (dle něhož okupace Československa vojsky Varšavské smlouvy v období od 21. 8. do 16. 10. 1968 naplňovala definici mezinárodního ozbrojeného konfliktu) a Vojenského historického ústavu (vyjmenování forem odporu, které proběhly u jiných útvarů). Žalobce rekapituloval rovněž část doplnění své žádosti obsahující tvrzení o jeho činnosti (obrana tankového parku nacházejícího se mimo kasárna). Upozornil rovněž, že i ministr obrany uznal, že správní orgán nesmí dotvářet zákon. Z toho podle žalobce jednoznačně vyplývá, že žalobce podmínky stanovené zákonem splnil.

[7] Podle žalobce ministr zamítl rozklad na základě posouzení žalobcovy situace podle § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném od 1. 6. 2014, toto ustanovení ve svém aktuálním znění se však na projednávanou věc nevztahuje. Žalobce se v této souvislosti ohradil proti nařčení, že svou službou v armádě podporoval režim jednající v rozporu se zásadami demokratické společnosti. Podle žalobce se zákon o protiprávnosti komunistického režimu vztahuje na osoby, které jej aktivně prosazovaly jako funkcionáři, organizátoři a podněcovatelé, což nebyl případ žalobce. Hodnocení ministra jej tak nepřipustně zařadilo do jedné skupiny s příslušníky lidových milic.

[8] Žalobce dále namítal, že ministr neuvedl, jaký ozbrojený konflikt by podle něj vyhovoval charakteristikám vyjádřeným v zákoně o válečných veteránech – v textu zákona žádná definice takového konfliktu není. Podle žalobce lze jeho službu považovat za formu odporu, dokonce takovou, která nerespektovala rozkaz tehdejšího ministra obrany. Tankový park byl situován mimo kasárna, žalobce jej bránil se zbraní v ruce a měl rozkazy nepouštět k tankům žádného z okupantů. Bylo mu jasné, že v případě nutnosti bude nutné použít i zbraň (z čehož vyplývá i nasazení vlastního života). Uvedené je však ministrovu málo, přestože do země vpadlo 100 000 vojáků, 2 300 tanků a 700 letadel, časem se tento kontingent dokonce rozrostl. Žalobce uzavřel, že plnil svou povinnost a rozkazy stejně jako vojáci v zahraničních misích.

[9] Městský soud shora uvedeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu zamítl. Úvodem konstatoval, že žalovaný na projednávanou věc správně aplikoval zákon o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, a že mezi účastníky není sporné, že vpád vojsk pěti států Varšavské smlouvy do Československa v srpnu 1968, tedy invaze a následné okupace, byl aktem rozporným s mezinárodním právem. Ztotožnil se rovněž se závěrem, že z hlediska mezinárodního práva se jednalo o ozbrojený konflikt. Městský soud však korigoval úvahy ministra obrany o nepřipustném dotváření textu zákona v prvostupňovém rozhodnutí. Podle městského soudu však žalovaný i ministr vycházeli ze shodných hodnotových vodítek a ze smyslu zákona o válečných veteránech. Na základě těchto východisek dospěli ke shodnému závěru, že žalobce podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána nesplňuje.

[10] Podle městského soudu žalobce prokazatelně je státním občanem ČR a byl příslušníkem ozbrojených sil v místě ozbrojeného konfliktu. Nesplnil však podmínku, aby „*konal službu*“, neboť tato podmínka vykládaná v souladu s preambulí zákona o válečných veteránech („*s nasazením vlastních životů*“) vyžaduje aktivní zapojení do ozbrojeného konfliktu s cílem obrany vlasti či hodnot svobody a demokracie. To skutečně není v zákoně o válečných veteránech explicitně uvedeno, ale vyplývá to z důvodové zprávy a ze smyslu zákona. Tím bylo podle městského soudu ocenění specifické společenské skupiny, nikoli každého, kdo byl v době ozbrojeného konfliktu příslušníkem ozbrojených sil. Tento výklad potvrzuje i důvodová zpráva k novele č. 88/2014 Sb., podle níž by mohly mírně nastavené podmínky do budoucna devalvovat prestiž statusu válečného veterána. Městský soud rovněž zdůraznil, že zákonodárce vymezil, že osoby splňující podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána se zasloužily o vznik či následně opětovné získání naší státnosti nebo se spolupodílely na řešení mezinárodních krizových situací. Zákonodárce tedy mířil na zcela jiné situace, než byla žalobcova vojenská služba v roce 1968.

[11] Městský soud dále potvrdil závěr, že žalobce svá tvrzení o ozbrojené ostraze tankového parku a rozkazu nepustit k tankům nikoho z okupantů neprokázal. V řízení naopak bylo prokázáno vydání několika rozkazů, které jakoukoli činnost směřující proti okupujícím vojskům Varšavské smlouvy bezvýhradně zakazovaly. Byla sice nařízena zvýšená pohotovost některých svazků, avšak bez výjezdu z kasáren (a ani to se netýkalo útvaru, kde sloužil žalobce).

[12] K žalobcově námitce nepřípustnosti aplikace § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném od 1. 6. 2014, pak městský soud poznamenal, že se jednalo pouze o dokreslení smyslu zákona. Městský soud zdůraznil, že jako důvod zamítnutí rozkladu ministr uvedl, že žalobce nenaplnil charakteristiky vyjádřené v preambuli zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014. Závěrem městský soud upozornil, že z konstatování Vojenského historického ústavu, podle něhož z dostupných poznatků nevyplývá, že by u útvaru v Písku, kde žalobce sloužil, došlo k nějaké „výraznější“ formě odporu, nelze dovozovat, že tam vůbec nějaká forma odporu proti okupaci byla. Žalobce sám žádnou takovou formu odporu neprokázal. Jeho osobní postoj k invazi sám o sobě nepostačuje pro závěr o splnění podmínek pro přiznání statusu válečného veterána.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[13] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V úvodu deklaruje své přesvědčení, že i kdyby uspěl, žalovaný jeho žádosti stejně nevyhoví. Přesto však kasační stížnost podává, neboť napadený rozsudek je podle něj v rozporu s § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, a zároveň se stěžovatel chce zastat vojáků sloužících v dané době, kteří čelí dehonestaci a ponižování hodnoty jejich služby.

[14] Stěžovatel souhlasí s městským soudem, že smyslem přijetí zákona o válečných veteránech bylo ocenění specifické společenské skupiny. Tuto skupinu podle něj tvoří všichni, kdo splnili zákonem stanovené podmínky (nikoli každý, kdo byl v době ozbrojeného konfliktu příslušníkem ozbrojených sil). Stěžovateli se jeví jako přiléhavější obava z enormního množství osob splňujících mírně nastavené podmínky, než obava o prestiž a morální hodnotu statusu válečného veterána. Podle stěžovatele městský soud

pokračování

nebyl oprávněn argumentovat důvodovou zprávou k novele č. 88/2014 Sb., když se na projednávanou věc aplikuje znění zákona účinné do 31. 5. 2014.

[15] Městský soud vzal za prokázané, že invaze vojsk Varšavské smlouvy v srpnu 1968 byla mezinárodním ozbrojeným konfliktem, že stěžovatel je občanem České republiky a že v rozhodné době byl příslušníkem ozbrojených sil. Stěžovatel však namítá, že se městský soud vůbec nezabýval podmínkou časovou („*nepřetržitě po dobu 30 kalendářních dnů*“). Z napadaného rozsudku pouze implicitně vyplývá, že podle městského soudu tato podmínka splněna nebyla. Stěžovatel dále nesouhlasí s posouzením podmínky, aby „*konal službu*“. Podle něj městský soud nepřipustně dovodil, že by se stěžovatel musel do ozbrojeného konfliktu aktivně zapojit, tato podmínka však v normativním textu zákona není obsažena. Stěžovatel namítá, že městský soud pouze dovozuje, co zákonodárce „*předpokládal*“. V preambuli zákona o válečných veteránech však není nic, co by vedlo k výkladu, že „*váleční veteráni jsou specifickou skupinou, která se především svou činností ve vojenských jednotkách zasloužila o vznik a následné opětovné získání naší státnosti*“.

[16] K závěru městského soudu, že stěžovatel neprokázal svá tvrzení o ozbrojené ostraze tankového parku a o existenci rozkazu nepustit k tankům žádného z okupantů, stěžovatel svá skutková tvrzení opakuje a doplňuje, že ať již byl rozkaz dán písemně, nebo ústně (o čemž je přesvědčen), přesunul se i s ostatními vojáky do tankového parku. Z rozkazu podle něj vyplývalo, že má park bránit proti vniknutí okupačních vojáků a techniky. Tato forma odporu byla podle stěžovatele ještě výraznější než příklady vyjmenované ve stanovisku Vojenského historického ústavu.

[17] Pokud Vojenský historický ústav konstatoval, že „*z publikovaných a dostupných poznatků nevyplývá, že by u tohoto vojenského útvaru došlo k nějaké výraznější formě odporu*“, a žalovaný tento závěr přebírá, pak podle stěžovatele žalovaný uznává, že k odporu došlo, pouze nebyl „*výraznější*“. Zákon však takové rozlišení neobsahuje, žalovaný rovněž nesdílí, z jakých „*publikovaných*“ poznatků vycházel a co měly být poznatky „*dostupné*“. Stěžovatel zdůrazňuje, že § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, v relevantním znění, nenaznačuje, že by „*služba*“ znamenala „*odpor*“.

[18] Z významu pojmu „*ozbrojený konflikt*“ podle stěžovatele jednoznačně vyplývá, že v takovém konfliktu jde vždy o nasazení vlastního života ve smyslu preambule zákona o válečných veteránech. Ozbrojený konflikt v místě, kde stěžovatel vykonával vojenskou službu, byl v řízení prokázán, soud se však touto skutečností vůbec nezabýval a zatížil tak své řízení vadou.

[19] Závěrem stěžovatel poznamenává, že si po 52 letech již nepamatoval jména vojáků, kteří s ním tankový park střežili, nemohl je tedy uvést jako svědky (navíc jde o osoby blízkí se věku osmdesáti let). Stěžovatel shrnuje, že v období od 21. 8. 1968 do 16. 10. 1968 bylo Československo nepochybně okupováno, na jeho území tedy probíhal ozbrojený konflikt mezinárodního charakteru. Opakuje své tvrzení, že byl v rotě, která byla určena k obraně tankového parku v Písku, a dovozuje z toho, že šlo o vyšší formu odporu, než byla prokázána u jiných útvarů. Zmiňuje rovněž dobový kontext (počty okupujících vojáků a jejich techniky).

[20] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[21] Žalovaný se ve svém stručném vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku. Stěžovatel podle něj pouze setrvává na svém subjektivním výkladu sporné situace a neuvádí žádnou novou argumentaci. Závěrem žalovaný zdůrazňuje, že stěžovatel žádný důkaz o tom, že by byl vydán rozkaz nepustit k tankům žádného z okupantů, nepředložil. Proto navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[22] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel konstatuje, že již nemá co dodat, neboť by jen opakoval to, co uvedl v kasační stížnosti. Přesto však doplňuje, že za celou dobu služby v armádě mu nikdy žádný rozkaz nebyl předložen v písemné formě. Vojákům byl rozkaz velícího předáván vždy ústně, tento postup je zcela běžný a nelze očekávat, že bude každému vojákovvi předložen písemný rozkaz. Stěžovatel proto nemůže předložit konkrétní důkaz o tom, že byl vydán rozkaz nepustit k tankům nikoho z okupantů. Požadavek žalovaného, aby stěžovatel prokázal ústně vydaný rozkaz, podle stěžovatele popírá systém udílení rozkazů.

[23] Podle stěžovatele v jeho prospěch svědčí i to, že zákonodárce v přechodných ustanoveních (čl. II bodu 3.) novely č. 88/2014 Sb. stanovil, že splnění podmínek válečného veterána, které nastalo přede dnem účinnosti této novely (před 1. 6. 2014), se má i nadále řídit dosavadní právní úpravou, přestože mohl nové znění § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech vztáhnout i na tyto případy. Zákonodárce však § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech v původním znění a ve znění po novele č. 88/2014 Sb. jasně rozlišuje. To svědčí o jeho úmyslu pro jednu skupinu ponechat dosavadní stav a pro druhou stanovit přísnější podmínky získání statusu válečného veterána.

[24] Stěžovatel opakuje, že zmiňovaný rozkaz byl vydán ústně a ihned plněn, nemohl si jej tedy nijak „zaznamenat pro budoucnost“. Podle stěžovatele v okupované zemi nemohlo jít o nic jiného než o zvýšenou ostrahu tankového parku na obranu proti okupantům a o to, aby byl k dispozici dostatek vojáků, kteří by mohli vyjet z parku alespoň s částí tanků (pokud by k tomu byl dán rozkaz). Stěžovatel dodává, že svou žádost o osvědčení válečného veterána podal až po tolika letech od nabytí účinnosti zákona o válečných veteránech, neboť o jeho existenci neměl povědomí. Už v roce 2002, kdy zákon vstoupil v účinnost, však od roku 1968 uplynulo 34 let a ani v té době stěžovatel neměl povědomí o svých dřívějších spolubojovnících. Stěžovatel se ohrazuje proti názoru žalovaného, že v době okupace byli naši vojáci beze cti, bez vlastenectví a bez jakékoli snahy bránit svobodu. Stěžovatel uzavírá, že ani preambule zákona o válečných veteránech nestanoví, že by vše, co je zde vyjmenováno, muselo být splněno společně.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel má odpovídající právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[26] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[27] Stěžovatel přímo neuvádí, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, ale vytýká městskému soudu, že se nezabýval tím, že v ozbrojeném konfliktu jde vždy o nasazení vlastního života. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Tuto konkrétní námitku navíc stěžovatel v žalobě vůbec nepředestřel, nelze se tedy divit tomu, že ji městský soud explicitně nevypořádal. Městský soud uznal, že okupace Československa ozbrojenými silami pěti států Varšavské smlouvy v období od 21. 8. do 16. 10. 1968 (kdy došlo k podpisu Smlouvy mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Svazu sovětských socialistických republik o podmínkách dočasného pobytu sovětských vojsk na území Československé socialistické republiky) byla z pohledu mezinárodního práva (přestože se ozbrojené síly ČSSR jakožto napadeného státu oficiálně nepostavily invazním vojskům na odpor) mezinárodním ozbrojeným konfliktem (tato skutečnost nebyla mezi účastníky vůbec sporná). Žalobu však zamítl z důvodu nesplnění další podmínky uvedené v § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, kterou je „konání služby“ během tohoto konfliktu.

[28] Druhým opomenutím městského soudu pak měla být absence posouzení toho, zda stěžovatel splnil podmínku nepřetržitého výkonu služby po dobu 30 dní. Toto posouzení však městský soud z povahy věci nemohl provést. Dospěl totiž k závěru, že nebylo prokázáno, že by stěžovatel „konal službu“ ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, ve spojení s preambulí tohoto zákona. Pokud tedy nebylo prokázáno, že stěžovatel vůbec konal službu, nebylo možné posoudit, jak dlouho taková (neexistující) služba trvala.

[29] Vzhledem k tomu, že žádnou z námitek nepřezkoumatelnosti neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou (a nezjistil ani žádný jiný důvod nepřezkoumatelnosti), lze přistoupit k věcnému přezkoumání napadeného rozsudku v rozsahu kasačních námitek.

[30] Úvodem Nejvyšší správní soud potvrzuje, že na projednávanou věc se skutečně vztahuje znění zákona o válečných veteránech účinné do 31. 5. 2014 (čl. II body 1. a 3. novely č. 88/2014 Sb.). To však neznamená, že by městský soud nemohl podpůrně argumentovat důvodovou zprávou k novele č. 88/2014 Sb. I tato důvodová zpráva totiž může obsahovat určité indicie o tom, jak byl institut válečného veterána chápán do doby

přijetí této novely a jaké byly důvody ke změnám právní úpravy, byť se tyto změny na projednávanou věc nevztahují. Důvodová zpráva k uvedené novele tedy může přispět k historickému a teleologickému výkladu aplikované právní normy. Z této důvodové zprávy přitom vyplývá jak obava z devalvace morální hodnoty statusu válečného veterána, tak z vlivu příliš široké definice válečného veterána na veřejné rozpočty (tedy z velkého množství osob, které by v kontextu plně profesionální armády benevolentní definici splnily). Obava z výrazného nárůstu počtu válečných veteránů však nesouvisí s projednávanou věcí, ale s množstvím vojáků vysílaných na zahraniční mise. Rovněž zpřísnění podmínek se týkalo pouze výkonu služby zahájeného od účinnosti novely č. 88/2014 Sb.

[31] Z ničeho neplyne, že by měl žalovaný obavy z toho, že by definici válečného veterána naplnil velký počet vojáků, kteří vykonávali základní vojenskou službu v době invaze vojsk Varšavské smlouvy do Československa. Jak poznamenává sám stěžovatel (i když toto své tvrzení nikterak neprokazuje), *„není žádný takový ‚nával‘ na přiznání statusu válečného veterána“*. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, kam stěžovatel vůbec směřoval touto argumentací, která podporuje spíše pozici žalovaného, dle něhož jde o morální hodnotu statusu válečného veterána. To potvrzuje rovněž hned první z důvodů předložení novely č. 88/2014 Sb., jímž je dle důvodové zprávy *„zpřísnění předpokladů pro získání statusu válečného veterána tak, aby byla zachována jeho morální hodnota“* (sněmovní tisk č. 32/0, 7. volební období, 2013–2017, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky). Z toho vyplývá, že novela č. 88/2014 Sb. měla přispět především k udržení vysoké morální prestiže postavení válečného veterána, nikoli nutně zajistit její další zvýšení.

[32] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připouští, že posuzování stěžovatelovy služby ve světle § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném od 1. 6. 2014 (*„Do doby podle § 3 odst. 1 nelze započítat dobu služby nebo plnění úkolů, které byly vykonávány ve prospěch režimu jednajícího v rozporu se zásadami demokratické společnosti, respektující práva občanů vyjádřená Chartou Organizace spojených národů, Všeobecnou deklarací lidských práv a navazujícími mezinárodními pakty o občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních právech.“*), nebylo přiléhavé. Vzhledem k protiprávnosti invaze a následné okupace Československa ze strany vojsk Varšavské smlouvy (viz např. i městským soudem zmiňované usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 22. 8. 2018, č. 311, 8. volební období, 2017–2021) by ozbrojený odpor proti okupaci (pakliže by byl prokázán) vykonávaný příslušníkem ČSLA, ať již v souladu, či v rozporu s rozkazy jeho velitelů, bylo možné kvalifikovat jako obranu vlasti a svobody v duchu ideálu vlastenectví, cti a statečnosti, bez ohledu na to, že byl tento voják součástí (při výkonu základní vojenské služby nedobrovolnou) ozbrojených sil nedemokratického státu. Ostatně ti z jeho tehdejších představitelů, kteří prosazovali a prováděli demokratizační reformy Pražského jara, jež měla právě srpnová invaze zardousit, se u občanů těšili, přestože nevzešli se svobodných a demokratických voleb, nezanedbatelné míře důvěry a legitimacy, byť ji následně právě svým pasivním postojem vůči okupaci a podílem na její „legalizaci“ prohospodařili. Ovšem vzhledem k tomu, že odkaz na § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném od 1. 6. 2014, byl v odůvodnění ministra obrany obsažen toliko jako podpůrný (byť nevhodný) argument, neměl sám o sobě vliv na soulad rozhodnutí o rozkladu se zákonem. Jak totiž upozornil již městský soud, důvodem pro zamítnutí rozkladu bylo nesplnění podmínek obsažených v zákoně o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014 (viz bod 41 napadeného rozsudku). Ministr akcentoval především hodnotové vodítko, které má dle jeho názoru v zákoně o válečných veteránech značný význam.

pokračování

[33] Morální hodnota statusu válečného veterána je deklarována především v preambuli zákona o válečných veteránech: *„Maje na zřeteli morální ocenění mužů a žen, kteří s nasazením vlastních životů bojovali za vlast, bránili hodnoty svobody a demokracie, a veden přáním připomenout ideály vlastenectví, cti a statečnosti všem občanům.“*

[34] Podle § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, *„[v]álečným veteránem je občan České republiky, který po roce 1945 nepřetržitě alespoň po dobu 30 kalendářních dnů jako příslušník ozbrojených sil nebo policie konal službu v místě ozbrojeného konfliktu nebo službu v mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, již je Česká republika členem“.*

[35] V rámci teleologického a historického výkladu zákona však nelze opomíjet ani důvodovou zprávu k jeho návrhu. V jejím úvodu je konstatováno, že definici pojmu *„vojenský veterán“* dosavadní právo neznalo. Vláda jako předkladatel zákona navrhovala pod tento pojem podřadit zejména dva okruhy osob: některé účastníky národního boje za osvobození a vojáky, kteří vykonávali službu v zahraničí za válečného stavu či v jednotkách mnohonárodních ozbrojených sil. Vláda dále uvedla: *„Při hledání jednotících znaků a kritérií pojmu vojenský veterán se vychází především ze skutečnosti, že se jedná o specifickou společenskou skupinu, která se především svou činností ve vojenských jednotkách zasloužila jednak o vznik a následné opětovné získání naší státnosti, a jednak se přímým výkonem služby v jednotkách mnohonárodních ozbrojených sil spolupodílela na řešení mezinárodních krizových situací.“* (sněmovní tisk č. 1093/0, 3. volební období, 1998–2002, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky).

[36] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že důvodová zpráva používá pojem *„vojenský veterán“* (jenž byl obsažen i v návrhu zákona samotném), ovšem výbor pro obranu a bezpečnost PS PČR svým usnesením přijatým na 61. schůzi dne 16. 1. 2002 navrhl v názvu zákona i v jeho textu nahradit tento pojem za *„válečný veterán“*. V rámci téhož usnesení bylo rovněž navrženo vložit do zákona preambuli, kterou vládní návrh zákona vůbec neobsahoval. Poslanec Radim Turek, zpravodaj výboru pro obranu a bezpečnost, tyto změny odůvodnil terminologií používanou organizacemi sdružujícími veterány na celém světě. Zdůraznil rovněž, že změna měla dát *„najevo, koho se to má týkat, to znamená vojáků, kteří zasáhli do pozemních operací proti agresorovi na celém světě, vojáků, kteří se zúčastnili misí, ať už to jsou mise, které mají za úkol chránit civilní obyvatelstvo, jsou to prostě mise, které se nasazují buď v rámci NATO nebo OSN, vždy se používá termín válečný veterán“* (stenoprotokol ze 46. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 3. volební období, 1998 –

2002, 31. 1. 2002, dostupný z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/046schuz/s046095.htm>).

[37] Výše uvedená změna samotného pojmu z *„vojenského“* na *„válečného“* veterána jakož i vložení preambule byly schváleny Poslaneckou sněmovnou v poměru 148:6 hlasům. To svědčí o tom, že bylo jednoznačným úmyslem zákonodárce ocenit jako válečné veterány právě ty osoby, které se aktivně zapojily do boje, ať již to byl boj o osvobození v období let 1939 až 1945 (viz § 3 odst. 4 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014) či účast na zahraničních ozbrojených misích. Nelze bez dalšího vyloučit, že podmínky § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, mohl některý z příslušníků tehdejší ČSLA splnit i v souvislosti s invazí vojsk Varšavské smlouvy do Československa v srpnu 1968. Muselo by však být prokázáno, že tento konkrétní voják *„konal službu“* ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do

31. 5. 2014, ve spojení s preambulí tohoto zákona, tedy že s nasazením života bojoval za vlast a/nebo bránil hodnoty svobody, a to po dobu požadovanou zákonem (nepřetržitě alespoň 30 dnů). V projednávané věci však splnění této podmínky prokázáno nebylo.

[38] Mezi stranami je nesporné, že stěžovatel byl příslušníkem ozbrojených sil ČSSR, neboť konal základní vojenskou službu v rámci ČSLA jako řidič tanku od 29. 7. 1967 do 26. 9. 1968. Stěžovatel v žádosti doslova uvedl: *„U vojenského útvaru v Písku jsem byl jako řidič tanku od 21. srpna 1968 do 19. září 1968, tj. nepřetržitě 30 (třicet) dnů v době invaze vojsk Varšavské smlouvy do Československa v pohotovosti jako bojový útvar.“* V doplnění žádosti ze dne 1. 4. 2021 stěžovatel rozvedl, že rota, v níž sloužil, byla určena k obraně tankového parku, který se nacházel mimo kasárna. Stěžovatel tvrdil: *„Pokud se pamatuji, byli jsme ozbrojeni samopaly a v parku jsme i spali a park střežili obchůzkami, tedy měli jej bránit před případnými pokusy o násilné obsazení, neboť šlo o park, kde byly tanky připravené k bojové činnosti.“*

[39] Na tato tvrzení reagoval žalovaný zmiňovanou rekapitulací rozkazů ministra národní obrany a prezidenta republiky, které ukládaly klid, ponechání vojsk v kasárnách, zákaz použití zbraní proti okupantům, účasti na demonstracích apod. Z toho žalovaný dovodil, že *„aktivní zapojení kteréhokoliv příslušníka VÚ 6177 Písek do bojové činnosti nebylo v této době de facto, a ani de iure prakticky možné. Ostatně účastník řízení žádný relevantní důkaz o tom, že by tomu mohlo být jinak, nepředložil. Pokud byla zřejmě dočasně nařízena zvýšená pohotovost některých svazků ČSLA, ve výčtu 9. tanková divize chybí [...]. S tvrzením žadatele, že v období od 21. srpna 1968 do 19. září 1968 byl vojenský útvar v Písku, kde žadatel vykonával funkci řidiče tanku, v pohotovosti jako bojový útvar, proto nelze souhlasit.“*

[40] Žalovaný tedy jednoznačně konstatoval, že stěžovatel svá tvrzení neprokázal. V rozkladu (a dokonce ani v žalobě) však stěžovatel na tento závěr nikterak nereagoval, pouze opakoval svá dřívější neprokázaná tvrzení a stavěl na nich další argumentaci, aniž by se pokusil navrhnout jakékoli důkazy. Stěžovatel ani nezpochybnil důkazní prostředky, které shromáždil žalovaný a které nasvědčují spíše opaku (prokazují, že se stěžovatel do žádného odporu proti okupantům zapojit nesměl a že navíc není známo, že by zrovna u jeho útvaru k nějakému výraznějšímu odporu došlo). Až v kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že mu není zřejmé, z jakých *„publikovaných“* a *„dostupných“* poznatků Vojenský historický ústav vycházel při formulaci svého stanoviska ze dne 10. 12. 2020, o něž se žalovaný v této souvislosti opírá. Jelikož stěžovatel tuto námitku neuvedl v žalobě, je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS). Nad rámec nutného odůvodnění však lze poznamenat, že jde o typický příklad negativního tvrzení, které je obtížné prokázat (tzv. negativní teorie důkazní). Pokud by Vojenský historický ústav disponoval informacemi o nějakém odporu vojenského útvaru, v němž stěžovatel sloužil, mohl by jednoduše odkázat na jejich zdroj. Lze si však obtížně představit, že správní orgán bude konkrétně vyjmenovávat všechny zdroje, které vyhledávanou informaci neobsahují.

[41] K této problematice Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že stěžovatel nejenže své pochybnosti o stanovisku Vojenského historického ústavu neuvedl v rámci správního řízení, a dokonce ani v žalobě, ale naopak přímo na tomto stanovisku založil svou argumentaci. Stěžovatel dovozoval, že nedošlo-li k *„výraznější“* formě odporu, pak to znamená, že k nějakému odporu muselo dojít. Tuto námitku již vypořádal městský soud. V bodě 42 napadeného rozsudku upozornil, že z konstatování, že nebyla zaznamenána *„výraznější“* forma odporu, nelze dovozovat, že vůbec k nějakému odporu došlo. Přesto

pokračování

stěžovatel svou námitku opakuje rovněž v kasační stížnosti a staví na ni další argumentaci, podle níž zákon vůbec nepracuje s rozlišením na „výraznější“ a méně výraznou formu odporu.

[42] Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než potvrdit závěr městského soudu, že z pouhého konstatování, že nedošlo k „výraznější“ formě odporu, v žádném případě nelze dovozovat, že alespoň k nějakému odporu došlo. Z celého stanoviska naopak jednoznačně vyplývá, že Vojenský historický ústav žádné informace o odporu proti invazi konkrétně u stěžovatelova útvaru nenalezl. Použití slova „výraznější“ bylo v daném kontextu spíše snahou o korektní vyjádření (je pravděpodobné, že drobnější formy odporu nemusely být jakkoli zaznamenány, příp. by zmínka o nich nemusela být v rámci běžné rešerše pramenů objevena). Zákon sice nepracuje s termínem „odpor“ či „výraznější odpor“, ovšem v situaci, kdy se ČSLA probíhajícího mezinárodního ozbrojeného konfliktu fakticky neúčastnila, by právě odpor proti činnosti okupantů mohl být tím, co by naplnilo podmínky stanovené v § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, ve spojení s preambulí tohoto zákona. Takový odpor však nebyl v projednávané věci prokázán.

[43] Stěžovatel dále namítá, že rozkazy mu byly vždy sdělovány toliko ústně a že požadavek na předložení písemného vyhotovení rozkazu popírá systém udílení rozkazů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že je to stěžovatel, kdo tvrdí skutečnosti, které jsou v rozporu s dosud shromážděnými důkazy. Stěžovatel jako právní profesionál si musí být vědom toho, že pouhé skutkové tvrzení, byť subjektivně sebepravdivější, má pouze mizivou šanci na úspěch v jakémkoli řízení, je-li stíženo důkazní nouzí. Žalovaný ani soudy nikterak nerozporují systém udílení rozkazů a dobový kontext, v němž by se i jevilo vhodnější rozkazy sdělovat pouze ústně. To však stěžovatele nikterak nezbavuje povinnosti svá tvrzení prokázat. To platí tím spíše v situaci, kdy byly v řízení shromážděny důkazní prostředky nasvědčující opaku (zejména stanovisko Vojenského historického ústavu ze dne 10. 12. 2020 a jeho přílohy).

[44] Ani skutečnost, že případní svědci by již byli vyššího věku a stěžovatel si v důsledku uplynutí dlouhé doby nepamatuje jejich jména, nemůže vést k rezignaci na požadavek prokázání skutkových tvrzení, na nichž je celá stěžovatelova argumentace založena. Byl to stěžovatel, komu nic nebránilo požádat o osvědčení ihned po vstupu zákona o válečných veteránech v účinnost, stěžovatel však žádost podal až o 18 let později. Tato okolnost sama o sobě nebyla ve správním řízení ani městským soudem stěžovateli vytýkána (zákon o válečných veteránech neobsahuje žádnou lhůtu, v níž by měla být žádost podána), ovšem nelze s odkazem na ni přehlížet důkazní nouzi a vycházet z neprokázaných tvrzení o skutkovém stavu.

[45] Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že z napadeného rozsudku (ani z rozhodnutí, která mu předcházela) nevyplývá názor, že by českoslovenští vojáci v době okupace byli „beze cti, bez vlastenectví, bez jakékoli snahy bránit svobodu země“, jak dovozuje stěžovatel. Důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání osvědčení válečného veterána bylo pouze to, že stěžovatel neprokázal, že konal službu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o válečných veteránech, ve znění účinném do 31. 5. 2014, ve spojení s preambulí tohoto zákona, tedy že s nasazením vlastního života bojoval za vlast a/nebo bránil hodnoty svobody či demokracie.

IV.
Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[47] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. května 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu