



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **J. K.**, zast. Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalované: **Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu**, se sídlem nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 5. 2022, čj. 2794/2022-UVCR-8, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2024, čj. 9 A 60/2022-75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Spor v této věci spočívá v tom, zda aktivity žalobce před rokem 1989 představují formu odboje a odporu proti komunismu, a zda jsou v jeho případě naplněny překážky přiznání postavení účastníka takového odboje a odporu podle zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu (dále „*zákon o protikomunistickém odboji*“ či jen „*zákon*“). Nejvyšší správní soud se nicméně v tomto rozsudku z hlediska popsaného sporu zabývá pouze těmi otázkami, jichž se týká argumentace žalobce a u nichž je to z procesních důvodů možné.

[2] Žalobce požádal Ministerstvo obrany o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu podle shora označeného zákona. Žádost odůvodnil mimo jiné tím, že se v šedesátých letech minulého století aktivně účastnil studentského hnutí, od kterého odvodil následný vznik agentury Palach Press. Po invazi v roce 1968 a své emigraci založil pravidelné spojení mezi českou opozicí a západními státy. Inicioval propojení s opozicí Polska a Maďarska. Finančně pomáhal rodinám politických vězňů či Chartě 77. Uvedl též, že v devatenácti letech (do svého vyloučení) byl rok členem Komunistické strany Československa (KSČ).

[3] Ministerstvo obrany rozhodnutím ze dne 29. 11. 2021, č. j. MO 356448/2021-7460, žádost zamítlo. Přestože žalobce zahraničními aktivitami naplnil znaky odboje a odporu proti komunismu, naplnil i překážky podle § 4 odst. 1 písm. b) a c) zákona spoluprací s tehdejšími bezpečnostními orgány a členstvím v KSČ.

[4] Odvolání žalobce žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila, byť mu vytkla nepřehlednost a nedostatky při odkazech na skutkové závěry. Žalovaná dospěla k tomu, že činnost žalobce v zahraničí od roku 1971 naplnila podmínky formy odboje dle § 3 odst. 2 písm. c) zákona. Jeho dřívější činnost v rámci studentského hnutí sice lze posoudit jako protikomunistickou dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona, nicméně nenabyla dostatečné soustavnosti (intenzity a významnosti) ve smyslu tohoto ustanovení. Žalobce totiž měl spolupracovat i s vysokoškolským výborem KSČ; šlo navíc o období tzv. Pražského jara, kdy byly takové aktivity spojeny s nižší mírou rizika. I když byla v případě žalobce forma odporu a odboje proti komunismu splněná, vyvstala u něj velmi závažná překážka přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona. Přestože je tato překážka naplněna již samotnou evidencí v materiálech bývalých bezpečnostních složek, přistoupila žalovaná k rekonstrukci obsahu takové spolupráce, a to zejména s ohledem na to, že žalobce dříve uspěl s žalobou na ochranu osobnosti (soud uznal jeho spolupráci za nevědomou). Podle žalované nicméně u žalobce byla prokázána skutečná spolupráce s bezpečnostními složkami. Po navázání kontaktu s I. správou Ministerstva vnitra během studií v Londýně byl po lednu 1969 využíván k vytěžování informací týkajících se zájmových osob v zahraničí, načež byl až do své emigrace s pracovníky rozvědky v intenzivním kontaktu. Za informace obdržel opakovaně finanční hotovost, působil podezřele i na osoby ve svém okolí. Žalovaná vysvětlila, které okolnosti vnímá jinak než rozsudky ve věci ochrany osobnosti. Překážka podle zákona o protikomunistickém odboji nevyžaduje vědomost spolupráce. Zmíněné rozsudky navíc neposuzovaly (ani nemohly) jednání žalobce z hlediska zákona o protikomunistickém odboji. Vzhledem k situacím, v jakých se žalobce ocital, si měl být vědom, že jím poskytnuté informace mohou být využity bezpečnostními orgány. Žalobce naplňuje i překážku dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona, a to svým členstvím v KSČ (kandidátem či členem byl po dobu nejméně 4 let). Zjištění překážky nelze prolomit ani za využití § 4 odst. 2 a 3 zákona. Exilová činnost žalobce totiž svou intenzitou, rozsahem ani délkou zjevně nepřevyšuje jeho účast na budování, rozvoji a upevňování komunistické totalitní moci. Spolupráce s bezpečnostními složkami výrazně degraduje jeho protikomunistickou činnost v době, kdy byl student. Žalobce o členství v KSČ sám usiloval, a to i navzdory tomu, že jeho otec byl obětí politických procesů v padesátých letech. Ze spisu ani tvrzení žalobce neplyne, že by v rámci odboje a odporu proti komunismu vykonal mimořádně zásluhný čin s nasazením vlastního života.

II. Rozhodnutí městského soudu

[5] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Uplatnil celkem 8 okruhů žalobních námitek, které se týkaly: 1) nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, 2) odebrání práva na instanci (žalovaná posoudila věc znovu), 3) důkazní svévole žalované, 4) konkrétních nesprávných skutkových zjištění, 5) činnosti žalobce v letech 1967–1969 z hlediska § 3 zákona, 6) naplnění vylučovací podmínky dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona, 7) nerespektování soudního rozhodnutí (o nevědomé spolupráci žalobce), 8) naplnění liberační podmínky dle § 4 odst. 3 zákona.

[6] Městský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Ve vztahu k žalobním bodům 1) a 2) shledal, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a nedošlo ani k odnětí instance (novému posouzení). Rozhodnutí obou správních orgánů ve svém celku ob stojí. Jejich procesní postup vylučuje i důvodnost žalobního bodu 3). Jako podklady byly využity listiny svědčící jak ve prospěch, tak i v neprospěch žalobce. Nesouhlasil ani se svévolí při doplnění zdrojů skutkových zjištění. Použití písemného vyjádření místo vyslechnutí svědka nepřináší procesní újmu na právech žalobce. Nebylo třeba detailní vypořádání každého konkrétního důkazu.

[7] K žalobním bodům 4) a 5) městský soud uzavřel, že v době rozhodování již dané detaily nebylo možné pro časový odstup přesvědčivě ověřit. Zjištěné záznamy v dobových archivních materiálech nemusí odrážet přesný stav, ale jsou dostupným důkazním materiálem nikoliv v jednotlivostech, ale ve vztahu k rozhodným událostem doby. Vyhodnocené souvislosti prokazovaly účast žalobce na protikomunistickém odboji, proto nejsou v tomto směru závěry žalované v rozporu se skutkovými tvrzeními žalobce. Posouzení intenzity jeho protikomunistické činnosti nebylo spojeno toliko s prokázáním způsobu aktivit protikomunistického zaměření, ale bylo svázáno s dalšími skutečnostmi, které degradovaly jeho záslužnou činnost. Žalovaná nemohla pominout, že žalobce byl kandidátem a členem KSČ, vedle toho byla prokázána jeho spolupráce s bezpečnostními složkami, o jejichž informace se významně opíral komunistický režim. Žalobce v době svého působení v zahraničí předával informace osobě, která je využívala i pro rozvědku.

[8] Námitku, podle níž činnost žalobce v letech 1967–1969 není činností dle § 3 zákona, městský soud vztáhl k nesprávnému hodnocení tohoto období s vlivem na posouzení intenzity úsilí žalobce o demokratické reformy. Žalobci nebylo vydáno osvědčení z důvodu překážek dle § 4 odst. 1 písm. b) a c) zákona. Podle správních orgánů nedávají žádnou možnost toto zjištění nepoužít, (kromě výjimek v § 4 odst. 2 a 3) již členství žalobce v KSČ, zjištění jeho evidence v materiálech bezpečnostních složek, ale i podávání zpráv a spolupráce s bezpečnostními složkami prostřednictvím osob, které působily na zastupitelském úřadu. Není podstatné, jaké byly pohnutky žalobce pro takové kontakty a udržování spolupráce, jaká k tomu byla jeho případná vnitřní výhrada a zda měl z takové činnosti prospěch. Z popisu žalobcových styků a z charakteru podávaných zpráv soud ve shodě se žalovanou neshledal důvod nepřihlížet k těmto zjištěním jako k překážce vydání osvědčení. Nebylo přitom ani nutné provádět další dokazování, resp. zabývat se tvrzením žalobce, že si nebyl takové spolupráce vědom. Zákon spolupracovníka kvalifikuje jako osobu, která byla informátorem zpravodajského aparátu KSČ anebo jinak obdobně spolupracovala s

bezpečnostními složkami nebo KSČ. Tato spolupráce byla u žalobce zjevně pro bezpečnostní složky přínosná, takže se nemohlo jednat pouze o neškodné či běžné informace. Za relevantní soud považoval prokázaná zjištění, že se žalobce stýkal s osobou v diplomatické funkci, předával jí informace, přinejmenším bez obezřetnosti v tom, že ty mohou bezpečnostní složky využít. Městský soud se ztotožnil se žalovanou, že uvedený životní úsek žalobce nelze hodnotit jako soustavný, pokračující a významný odboj (odpor) proti komunistickému režimu. Nejednalo se o nevědomost žalobce, ale spíše o jeho liknavost či neobezřetnost a přehlížení skutečné činnosti diplomatických orgánů. V případě žalobce je tedy namísto použití důvodu dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona.

[9] Na tom nemůže nic změnit argumentace žalobce, že nebyl vědomě evidován jako spolupracovník. S odkazem na specifickou úpravu a smysl vydání osvědčení dle zákona o komunistickém odboji je vydání osvědčení namíste tam, kde nejsou zjištěny okolnosti zpochybňující aktivity účastníka odboje a kde není dána překážka dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona. U té nadto není nezbytné dokazovat konkretizaci způsobu, pohnutek a vědomosti spolupráce s tehdejšími režimem. Proto žalobcem odkazovaný rozsudek ve věci ochrany osobnosti mohl být sice významný pro jeho očistění pro účely zastávání veřejných funkcí, nevyvracel však jeho faktické kontakty s osobami na pozicích, u nichž se spolupráce se státní bezpečností předpokládala. Faktická zjištění o těchto kontaktech správně vstoupila do úvah správních orgánů. Uvedený rozsudek v dílčím posouzení nevědomosti žalobce o jeho stykách s příslušníky SNB formou utajeného styku a plnění uložených úkolů neznamenal, že by správní orgány v řízení, v němž posuzovaly podmínky zákona o protikomunistickém odboji (sledující jiný smysl), byly tímto rozsudkem zcela vázány. Žalobní bod 7) tedy soud rovněž shledal nedůvodným s tím, že nemůže přistoupit na bagatelizaci spolupráce z hlediska motivace řídících orgánů, neboť podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona není relevantní. Spolupráce žalobce s bezpečnostními složkami i bez jeho vědomí je zásadní v tom, že představuje závažný potenciál negativního dopadu na skupiny a jednotlivce, než je tomu u ostatních zákonem stanovených překážek. Tento protipól jinak nesporně záslužné činnosti sice tuto zásluhu nepopírá, ale poněkud ji degraduje a tím současně ubírá na soustavnosti a významu (intenzitě) protikomunistické činnosti.

[10] Pokud postačoval důvod dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona vylučující výjimku dle jeho § 4 odst. 3, nebylo již namíste poměřovat zásluhy žalobce oproti důvodu dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona. Kandidatura a členství v KSČ po dobu 4 let mohly jen jako další důvod překážky přiznání postavení účastníka odboje přistoupit k posouzení celého kontextu činnosti žalobce. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, podle níž otázku členství v KSČ správní orgány neposuzovaly v režimu zákona a žalobci přitížily v tom, že ji posuzovaly dvakrát. Žalovaná nepochybila, pokud do svých úvah včlenila i další kvalifikovaný důvod pro nepřiznání statusu účastníka odboje dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona. I když soud žalobci přisvědčil v tom, že zákon formálně nerozlišuje těžká či mírnější období nesvobody, žalované nelze vytýkat, že přihlédla k tomu, že protikomunistické postoje žalobce nebyly v letech 1967–1968 spojeny se zákonem předvídaným rizikem. Námitky nesprávnosti hodnocení činnosti žalobce v letech 1967–1968 nejsou způsobilé vyvrátit závěr žalované, podle něhož žalobce byl evidován v materiálech bezpečnostních složek jako jejich spolupracovník, a že s nimi spolupracoval. Zákon v § 4 odst. 1 písm. b) nevyžaduje konkretizaci spolupráce žadatele s tehdejšími režimem, pro naplnění postačuje doložená evidence bez dalšího. Oproti tomu zde byly věcná náplň a časové souvislosti spolupráce

pokračování

důkazně spolehlivě prokázány. Žalobní body 5), 6) a 7) tak městský soud rovněž ve vzájemné argumentační souvislosti neshledal důvodné.

[11] Nevyhověl ani žalobnímu bodu 8), který se týkal posouzení liberační podmínky dle § 4 odst. 3 zákona. V rámci testu poměřování překážky členství v KSČ a tohoto liberačního důvodu je třeba rozlišovat účel daných ustanovení. Kandidatura a členství v KSČ je samostatným důvodem (kvalifikovanou překážkou) vztahující se k osobě žadatele bez dalšího. Účast na budování, rozvoji a upevňování totalitní moci není vlastní skutkovou podstatou překážky dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona, ale znakem přiznání postavení účastníka odboje či odporu proti komunismu vzdor jeho právní kvalifikaci dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona, avšak až po komparaci, zda jeho záslužná činnost zjevně převyšovala jeho účast na budování, rozvoji a upevňování komunistické totalitní moci. Městský soud přisvědčil správním orgánům, že věcné a časové okolnosti vyplývající z dokazování i vyjádření žalobce neumožňují komparaci zásluh žalobce oproti zjištěným překážkám ve prospěch vydání osvědčení. Jeho působení ve studentském hnutí, jakož i jeho zahraniční činnost po emigraci nemohly zjevně převýšit prokázanou skutečnost, že v letech 1968–1969 spolupracoval s tehdejšími bezpečnostními složkami formou sdělování závažných informací. Liberační důvod dle § 4 odst. 3 zákona nevyžaduje vědomost občana o přispívání totalitnímu režimu. Ve vztahu k členství v KSČ žalobce ani nenamítal liberační důvod dle § 4 odst. 2 zákona. Jeho pozdější exilová činnost nebyla vyvíjena přes přímo hrozící perzekuci či bezprostřední ohrožení, jakému byli vystaveni oponenti komunistického režimu v sedmdesátých i osmdesátých letech v Československu.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[12] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[13] **Stěžovatel** předně namítl, že městský soud použil na žalobní body 1) – 4) doktrínu zvýšené benevolence k autonomii rozhodování správního orgánu a z judikatury citoval rozhodnutí, která jsou tolerantnější k důkazní „kreativitě“ a připouští „ucelené posouzení“ správním orgánem, které se odlišuje od argumentace účastníka. Jednotlivé skutkové omyly [analyzované v žalobním bodě 4)] pak městský soud vůbec neřešil. Tento bod sloučil s bodem 5), byť bod 4) byl ryze procedurální, kdežto bod 5) byl založen na nesprávném právním hodnocení. Rozhodnutí o žalobním bodu 4) je zcela nepřezkoumatelné. S některými skutkovým omyly, které nemají oporu v žádném podkladu, pak městský soud nakládá jako s argumenty, kterými vypořádává body 6) – 8). Žaloba v podstatě popisuje problematiku procesního postupu správních orgánů a předkládá je soudu jako právní problém, kdežto soud pouze konstatuje, že problém není zas tak vážný, aby to mělo vliv na výsledek. Tato právní úvaha je nesprávná. Kumulace všech namítaných procesních nezákonností je taková, že ve svém souhrnu je vyloučeno, aby neměly vliv na výsledek řízení. Je pak nepřipustné negativní vliv na výsledek řízení v neprospěch stěžovatele tolerovat [zejména v žalobním bodu 8)]. Při posouzení otázky, zda účast na odboji zjevně převyšovala jinou zákonem negativně hodnocenou aktivitu, nelze rezignovat na přesné a bezvadné zjištění skutkového stavu. Takové posouzení je otázkou detailu. Městský soud tolerancí procesně nekorektního postupu v podstatě vyloučil důkladné posouzení žalobních bodů 5) a 8).

[14] Stěžovatel nesouhlasí ani s vypořádáním bodů 5) – 8). V bodě 5) stěžovatel polemizoval se závěry správních orgánů, podle kterých jeho činnost v období 1967–1969 nespadá pod definici § 3 zákona. Dokládal, že v té době se účastnil reformního studentského hnutí, úzce spolupracoval s tehdejšími studentskými vůdci, byl předmětem zájmu Státní bezpečnosti a podílel na obecné společenské obrodě. To nicméně správní orgány neuznaly. Stěžovatel pak obšírně v žalobě rozebíral toto období, uvedl jména osob, se kterými spolupracoval. Soud na to nijak nereagoval a pouze zopakoval, co bylo uvedeno ve správních rozhodnutích. Stěžovatel navrhoval k doložení reality daného období i výsledk J. M. (studentského vůdce). Soud na jednu stranu aproboval, že svědek nebyl vyslechnut, ale současně skutkové okolnosti, které mohl svědek popsat, nevypořádal. S odkazem na body [63] – [69] žaloby pak stěžovatel dodává, že závěry v nich uvedené jednak vyplývají z podkladů pro toto řízení, z ustáleného výkladu historie a byly by potvrzeny i jím navrhovanými důkazy. Soud se k této argumentační linii nijak nevyjádřil a pouze zopakoval tezi žalovaného. Takové vypořádání je rovněž zcela nepřezkoumatelné, případně nesprávné.

[15] Ve vztahu k bodu 5) stěžovatel kritizuje předpoklad správních orgánů i městského soudu, že i nevědomá spolupráce s je překážkou pro přiznání osvědčení. Městský soud tuto tezi rozvedl tak, že pro účely tohoto zákona, který daný statut přiznává jen výjimečně, je výklad pojmu spolupráce autonomní. S tím stěžovatel nesouhlasí. V případě všech osob, které se podílely na boji proti některým aspektům minulého režimu, lze legitimně konstatovat, že se dostávaly do kontaktu se státní mocí (jejími spolupracovníky) a tudíž „nevědomky spolupracovaly“ s represivním aparátem. Pokud podle městského soudu takové kontakty bylo možné eliminovat, jde o historický omyl. Soud nedefinuje hranici, kdy takové kontakty byly nezbytným důsledkem příslušných aktivit a tudíž akceptovatelné. Jeho závěr, že šlo o evidenci formální, je v rozporu s platným právem, protože kategorii, ve které byl formálně evidován stěžovatel, zrušil Ústavní soud ČSFR (nálesem ze dne 26. 11. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 1/92). Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona nelze vykládat tak, že tato norma myslí na nedbalostní spolupráci.

[16] Nezákonnost rozsudku namítá stěžovatel i ve vztahu k bodu 7) týkajícímu se nerespektování předchozího rozhodnutí soudu. Městský soud zde sice vyšel z koncepce autonomního posouzení dané otázky pro účely tohoto řízení, ale ve skutečnosti dochází k závěrům, které jsou v podstatě právně nihilistické a relativizující. Stěžovatel napadl v devadesátých letech svou evidenci soudně a uspěl. V řízení byly vyslýcháni svědci a provedeny navržené důkazy. Městský soud pak nyní v návaznosti na řízení, ve kterém stěžovatel navrhoval svědky, kteří ale nebyli vyslyšeni, a navrhoval i jiné důkazy, které nebyly provedeny, aproboval závěry správních orgánů, které ignorovaly rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7. Městský soud tak nadřadil v podstatě inkviziční a neveřejnou proceduru nad rozsudek obecného soudu vydaný ve veřejném kontradiktorním řízení. Úvahy o autonomním posouzení nemohou obstát, protože předmět posouzení je identický; otázka (ne)spolupráce je definována stejně.

[17] Nesprávné právní posouzení stěžovatel namítá i ve vztahu k bodu 8), který se týkal toho, zda význam jeho aktivit v emigraci převyšoval účast na budování, rozvoji a upevňování komunistické totalitní moc. Správní orgány i soud přistoupily k tomuto bodu tak, že srovnávaly formální a materiální rozměr dvou srovnávaných veličin. Vyšly z předpokladu, že stěžovatel od roku 1965 byl členem KSČ, což je znak formální. Jakkoliv byla otázka

pokračování

členství v pozdějších letech sporná, správní orgány z ní vycházely jako z danosti. Proto pak nepřiznaly jeho reálné reformní činnosti ve druhé polovině šedesátých let status účasti na odboji. Současně pak tuto činnost hodnotily jako budování totalitní komunistické moci, aniž by se zabývaly materiálním naplněním této podmínky. Jestliže pak období emigrace uznaly jako relevantní, tak to srovnaly s ryze formálně založenou veličinou, aniž by zkoumaly naplnění reálného budování totalitní moci. U materiálně zkoumané a uznané činnosti ovšem nelze rozumně testovat, zda převyšuje svým významem pouze formální naplnění znaku členství. Stěžovatel pak v návaznosti na to opětovně podrobně popsal své aktivity v emigraci v Londýně (založil a řídil agenturu Palach Press a dvě nadace, organizoval ve velkém objemu pašování svobodné literatury a zpětný vývoz samizdatových tiskovin i rukopisů; Palach Press zveřejňoval například všechny dokumenty Charty 77; vydával pravidelný Bulletin, mezi jehož předplatiteli byly nejznámější světové noviny atd.). Takto vymezený skutkový stav lze obtížně hodnotit tak, že nepřevyšuje svým významem fakt, že stěžovatel po dva roky vlastnil členskou průkazku KSČ, zejména pokud k jeho budování, rozvoji a upevňování komunistické totalitní moci správní orgán věcné poznatky nemá. K doložení předestřené skutkové stavu stěžovatel neměl ve správním řízení příležitost. Ten je nicméně zachycen v písemných podkladech, které měl správní orgán k dispozici. Nelze stěžovateli přičítat k tíži, že jej nemohl doložit, pokud správní orgány jeho důkazní návrhy nepřijaly. Městský soud měl dospět k závěru, že činnost stěžovatele po emigraci převyšovala významně to, že byl v období 1965–1967 členem KSČ.

[18] **Žalovaná** navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Plně se ztotožnila s napadeným rozsudkem a jeho odůvodněním, na které odkázala. Městský soud se vypořádal se všemi tvrzeními i návrhy stěžovatele. S odkazem na judikaturu pak žalovaná zdůrazňuje, že řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě. V tomto řízení se již nečiní nová skutková zjištění ani nedochází k přehodnocování správním orgánem provedených důkazů. Stav věci byl zjištěn tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaná též odkázala na své vyjádření k žalobě a odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že nepřehlédl, že městský soud napadený rozsudek vyhlásil bez jednání zveřejněním tzv. zkráceného znění na úřední desce. Tzv. zkrácené znění rozsudku obsahuje jen výrok a poučení o opravném prostředku, odůvodnění v něm chybí. Takový způsob vyhlášení rozsudku je ovšem v rozporu s čl. 96 odst. 2 Ústavy [nález ÚS ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18]. Závěry Ústavního soudu uvedené v tomto nálezu se vztahují na vyhlášení rozsudků soudů všech stupňů projednávajících věci správního soudnictví (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2019, čj. 3 Azs 201/2018-35, bod 16). Zmíněná vada řízení před městským soudem nicméně sama nemá vliv

na zákonnost jeho rozsudku (například rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, čj. 10 Azs 194/2020-43, bod 10).

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil argumentaci systematicky odpovídající okruhům žalobních námitek obsaženým v žalobě. Jak již bylo uvedeno shora, spor se v dané věci týká předně toho, zda stěžovatelem tvrzené aktivity představují formu odboje a odporu proti komunismu. Tou se mimo jiné podle § 3 odst. 2 zákona *rozumí soustavná či dlouhodobá anebo jinak významná činnost spočívající v (...)*

b) organizaci veřejných vystoupení proti komunistickému režimu, vyvíjení politické, publicistické nebo jiné prokazatelně protikomunistické činnosti zaměřené přímo nebo nepřímo na obnovu svobody, demokracie nebo na oslabení komunistického režimu, nebo

c) vyvíjení politické, publicistické nebo jiné prokazatelně protikomunistické činnosti v zahraničí zaměřené přímo nebo nepřímo na obnovu svobody, demokracie nebo na oslabení komunistického režimu.

[23] Vedle toho je mezi účastníky dále sporné, zda jsou v případě stěžovatele naplněny překážky přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu ve smyslu § 4 odst. 1 zákona, podle něhož se za účastníka odboje a odporu proti komunismu *nepovažuje občan, který v době nesvobody (...)*

b) byl evidován v materiálech bezpečnostních složek jako jejich spolupracovník nebo tajný spolupracovník anebo byl členem Pomocné stráže Veřejné bezpečnosti, pomocníkem Pohraniční stráže nebo informátorem zpravodajského aparátu Komunistické strany Československa anebo jinak obdobně spolupracoval s bezpečnostními složkami nebo Komunistickou stranou Československa,

c) byl členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska.

[24] V návaznosti na to pak z § 4 odst. 3 téhož zákona plyne, že *občanu uvedenému v odstavci 1 se přizná postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu, pokud jeho účast na odboji a odporu proti komunismu svou intenzitou, rozsahem nebo délkou zjevně převyšovala jeho účast na budování, rozvoji a upevňování komunistické totalitní moci. Postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu se přizná též občanu uvedenému v odstavci 1, který s nasazením vlastního života vykonal v rámci odboje a odporu proti komunismu mimořádně záslužný čin.*

[25] Nejvyšší správní soud v rámci posouzení kasační stížnosti s ohledem na zachování přehlednosti řízení respektoval rozčlenění argumentačních okruhů, jak je uplatnil stěžovatel v žalobě i kasační stížnosti a jak je v napadeném rozsudku zohlednil i městský soud. Nejprve se tedy i nyní rozsudek zaměřuje na okruhy 1) – 4) stěžovatelovy argumentace (týkající se procedurálních aspektů) a samostatnou pozornost pak věnuje zbývajícím (převážně věcným) argumentačním okruhům.

[26] V obecné rovině nicméně ke stěžovatelem uplatněným kasačním námitkám v dané věci Nejvyšší správní soud nejprve předepisuje, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obecně a kuse zdůvodněná kasační stížnost tak předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Uplatní-li proto stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (rozsudky NSS ze dne 14. 8. 2019, čj. 8 As 153/2019-39, nebo ze dne 13. 9. 2017, čj. 7 As 208/2017-20, a rozsudek

pokračování

rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Stejně tak je třeba připomenout požadavek, podle něhož má-li určitá argumentace vůbec představovat kasační námitku, musí být dostatečně konkrétní (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, či usnesení NSS ze dne 25. 8. 2023, čj. 8 As 5/2022-44). Upozornit pak lze též na smysl řízení o kasační stížnosti a na roli Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), přičemž stěžovatel má v tomto řízení reagovat na rozhodnutí krajského (městského) soudu a konkrétně zpochybňovat právě jeho závěry (rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, nebo ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351).

[27] Shora uvedená východiska nejsou projevem formalismu soudu či neochoty zabývat se podrobně věcí stěžovatele, nýbrž projevem shora již zmíněné dispoziční zásady a popsání smyslu řízení o kasační stížnosti. Není a nemůže být úkolem Nejvyššího správního soudu vystupovat ze své přezkumné role, opětovně projednávat namísto krajského (městského) soudu podanou žalobu (případně korigovat jeho nijak nezpochybněné závěry) či snad dokonce nahrazovat specifickou odbornou činnost žalované. Uvedené platí tím spíše, týká-li se nyní projednávaná věc mimo jiné odborného hodnocení historických událostí, z nichž k některým došlo již téměř před šedesáti lety. Lze dodat, že tento náhled na smysl řízení o kasační stížnosti se zdůrazněním významu dispoziční zásady plně respektuje i aktuální rozhodovací praxe Ústavního soudu (například nález ze dne 14. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 623/23, či usnesení ze dne 25. 9. 2025, sp. zn. III. ÚS 2531/25).

[28] Jde-li o první část kasační stížnosti [v níž se stěžovatel zaměřuje na **body 1) – 4)** žaloby], zde s ohledem na shora uvedené pro svoji obecnost předně vůbec nejsou projednatelnými kasačními námitkami úvahy stěžovatele o aplikaci „*doktríny zvýšené benevolence k autonomii rozhodování správního orgánu*“, resp. o tom, že městský soud v rámci svého posouzení preferoval jen určitá soudní rozhodnutí. Těmito úvahám je třeba vytknout, že v nich v podstatě chybí jakákoliv konkrétnější argumentace týkající se toho, použitím jakých rozhodnutí městský soud pochybil (či jakou judikaturu naopak opomněl), jak měl městský soud konkrétně postupovat jinak, v čem jeho související postupy a úvahy konkrétně neobstojí apod. Je třeba zdůraznit, že v souladu se shora citovanou judikaturou Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší, aby za stěžovatele spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které jej podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova (stěžovatelova) advokáta (viz například výše již zmíněný rozsudek čj. 4 As 3/2008-78, bod 32).

[29] Shora uvedené pak platí i pro tu část kasační argumentace, v níž stěžovatel městskému soudu vytýká „*masivní toleranci k procesně nekorektním postupům*“. Městský soud podle stěžovatele vyloučil důkladné posouzení otázek v detailu, a to zejména ve vztahu k žalobním bodům 8) a 5). Jde podle něj o detailní (subtilní) otázky, které je třeba zjistit v dostatečné míře podrobnosti. K tomu ovšem Nejvyšší správní soud může pouze poznamenat, že městský soud se s tvrzenými problematickými aspekty procesního postupu správních orgánů vyrovnal (zejména viz body 61–64 jeho rozsudku) a žalobní body 8) ani 5) v odůvodnění napadeného rozsudku nepominul. Ani zde pak Nejvyššímu správnímu soudu nemůže příslušet, aby za stěžovatele domýšlel, v čem konkrétně vyhodnocení toho kterého

procesního postupu nemůže obstát, resp. jak se případně takový postup projevil v rozhodnutí ve věci samé.

[30] Stěžovatel v téže části kasační stížnosti dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k vypořádání jeho žalobního bodu 4). Podle stěžovatele se městský soud dostatečně nevypořádal s jednotlivými skutkovými omyly uvedenými v označené části žaloby. Jde-li o namítanou nepřezkoumatelnost, lze k tomu úvodem připomenout, že dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria; případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). K tomu je nicméně třeba dodat, že k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat obezřetně. Není totiž porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a právně rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161).

[31] Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel v rámci okruhu žalobních bodů 4) poukázal (s odkazem na své odvolání) na řadu konkrétních (dílčích) skutkových zjištění, která jsou podle něj nesprávná. V kasační stížnosti nicméně neuvádí, která konkrétní (dílčí) zjištění městský soud pominul a jak se takové jeho pochybení mohlo projevit v rozhodnutí ve věci samé. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud se přezkoumatelností napadeného rozhodnutí musí zabývat i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), k uvedené kasační námitce dále uvádí, danou část žaloby jako takovou městský zjevně nepominul. Ani se tomuto okruhu žalobních bodů nevyhnul, jak tvrdí stěžovatel (některé skutečnosti – dílčí zjištění – rozsudek výslovně zmiňuje, což ostatně připouští i sám stěžovatel). Poukázat pak lze v této souvislosti i na tu část odůvodnění napadeného rozsudku (viz zejména bod 67), v níž se městský soud vyjádřil jednak v tom smyslu, že správní orgány stěžovateli neupřely zásluhy na protikomunistickém odboji, a jednak zde poukázal i na to, že pro časový odstup již některá detailní zjištění nebylo možno ověřit a tvrzení stěžovatele nemohly být dostatečně „oponentně relevantní“ ve vztahu ke zjištěním plynoucím ze záznamů v dobových archivech. Tyto závěry napadeného rozsudku stěžovatel v kasační stížnosti nijak konkrétně nezpochybňuje a podle Nejvyššího správního soudu lze v obecné rovině takto koncipované odůvodnění považovat za souladné s požadavky shora předestřené judikatury, a tedy i přezkoumatelné.

[32] I ve vztahu k vypořádání žalobního bodu 5) stěžovatel v kasační stížnosti předně namítá, že ani zde městský soud na jeho argumenty nijak nereagoval. Podle stěžovatele městský soud zopakoval pouze to, co je uvedeno v rozhodnutích správních orgánů. K tomu Nejvyšší správní soud především uvádí, že ani této žalobní námitce (týkající se hodnocení aktivit stěžovatele v období 1967–1969) se městský soud nevyhnul. V bodě 75 napadeného

pokračování

rozsudku vysvětluje, jak na tento okruh žalobních námitek nahlíží vzhledem k jejich obsahu a systematickému zařazení v žalobě a z jakých hledisek se jimi hodlá zabývat. Vůči těmto úvahám městského soudu a jeho východiskům k vypořádání dané části žaloby plynoucím z odkazovaného bodu se stěžovatel v kasační stížnosti nijak nevymezuje. Ani neuvádí, které konkrétní žalobní argumenty měl městský soud v této souvislosti opomenout, a jak se to projevuje v jeho věcných závěrech. Ani v tomto směru nelze dospět k závěru, že by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[33] V další části kasační argumentace týkající se vypořádání daného (pátého) okruhu žalobních námitek poukazuje stěžovatel na nedostatky odůvodnění s odkazem na body 63–69 žaloby. Vypořádání této části žaloby považuje taktéž za nepřezkoumatelné a pro případ, že by soud tyto závěry přezkoumatelnými shledal, jsou podle stěžovatele nesprávné. V reakci na to předně Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než opětovně poukázat na to, že nemůže být jeho úkolem za stěžovatele domýšlet, v čem konkrétně jsou související závěry napadeného rozsudku právně nesprávné. Jde-li pak o tvrzenou nedostatečnou reakci na konkrétně uvedené body žaloby, zde Nejvyšší správní soud především z jejího textu ověřil, že její body 63–66 spočívají ve své podstatě v opakování již dříve uvedených tvrzení stěžovatele a v reprodukci na to navazujících závěrů plynoucích z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Vůči závěrům žalované (týkajícím se intenzity a dlouhodobosti činnosti stěžovatele ve shora uvedeném období) se stěžovatel konkrétně vymezil až v bodech 67–69 žaloby. Zde předně namítal (bod 67), že otázka členství v KSČ je samostatným důvodem pro neudělení osvědčení, a nelze tedy tuto okolnost zohledňovat dvakrát. Stěžovatel se v dané části žaloby (bod 68) dále vymezil vůči tomu, že by spolupracoval s vysokoškolským výborem KSČ, a vedle toho (bod 69) označil otázku otevřenosti poměrů či osobního rizika v daném období za zcela mimoběžnou.

[34] Jde-li o stěžovatelem popíranou spolupráci s vysokoškolským výborem KSČ, na této okolnosti své závěry ve vztahu k danému žalobnímu bodu městský soud nepostavil. Naopak výslovně poukázal na kandidaturu a pozdější členství stěžovatele v KSČ, a to „*bez ohledu na to, zda bylo prokázáno, že žalobce spolupracoval s vysokoškolským výborem KSČ či nikoliv*“ (bod 86 napadeného rozsudku). V citovaném bodě rozsudku městský soud též vysvětlil, proč neshledal důvodnou námitku o dvojím zohlednění členství stěžovatele v KSČ. K námitkám souvisejícím s významem otevřenosti poměrů a osobního rizika v daném období se pak městský soud podrobně vyjádřil v bodě 87 napadeného rozsudku, přičemž v části žalobních tezí dokonce stěžovateli přisvědčil. Nelze tedy souhlasit s obecnou kasační zmínkou stěžovatele, podle níž městský soud pouze převzal odůvodnění žalovaného. S ohledem na výše uvedené pak ani nelze v návaznosti na stěžovatelův odkaz na zmíněné části žaloby označit napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Městský soud výše uvedené části žaloby neopominul. Pokud se stěžovatel neztotožňuje s tím, jak je městský soud věcně vypořádal, měl tyto (věcné) závěry v kasační stížnosti zpochybnit konkrétní věcnou argumentací, což ovšem neučinil.

[35] Stěžovatel v téže části kasační stížnosti [týkající se žalobního bodu 5)] poukazuje i na to, že k doložení reality daného období navrhoval výslech svědka (studentského vůdce) J. M. Městský soud pak podle něj na jedné straně aproboval, že tento svědek nebyl vyslechnut, nicméně nechává stranou tvrzené okolnosti, které mohl tento svědek popsat. Ani této části kasační argumentace však nelze přisvědčit. Městský soud zde totiž předně dospěl k tomu, že

by výslech byl nadbytečný, neboť nebyly žádné pochybnosti, že se stěžovatel aktivně podílel na odboji a odporu proti komunismu (bod 65 rozsudku městského soudu). Především pak v napadeném rozsudku výslovně uzavřel, že „žalobce v podané žalobě ani nenaznačuje okolnosti, které by měla výpověď jmenovaného přinést nad rámec jeho vyjádření k osobě žalobce v řízení, s tím, že by šlo o takové skutečnosti, které by převážily doposud správními orgány hodnocené důkazy o překážkách legitimace žalobce jako účastníka odboje“ (bod 64 napadeného rozsudku). Stěžovatel nicméně v kasační stížnosti s tímto zásadním východiskem městského soudu nijak konkrétně nepolemizuje, přičemž obecná zmínka o „doložení reality daného období“ v tomto směru rozhodně nemůže být dostatečná pro zpochybnění citovaných závěrů.

[36] Další okruhy námitek, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, souvisí s žalobními **body 6) a 7)**. Týkají se předně toho, zda i nevědomá spolupráce s bezpečnostními složkami brání vydání osvědčení, resp. představuje překážku pro přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu ve smyslu shora citovaného § 4 odst. 1 písm. b) zákona. Vedle toho se daná část argumentace stěžovatele týká i vázanosti správních orgánů (v řízení o žádosti podle zákona o protikomunistickém odboji) soudním rozhodnutím, podle něhož stěžovatel nebyl vědomým spolupracovníkem bezpečnostních složek.

[37] S ohledem na podobu odůvodnění napadeného rozsudku, které skutečně v řadě ohledů vychází z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalované, se v této souvislosti Nejvyšší správní soud zabýval nejprve přezkoumatelností rozsudku (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Jak totiž plyne ze shora citovaného § 4 odst. 1 písm. b) zákona, překážka přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu podle tohoto ustanovení může spočívat buď v tom, že občan *byl evidován v materiálech bezpečnostních složek jako jejich spolupracovník nebo tajný spolupracovník*, nebo mimo jiné i v tom, že *jinak obdobně spolupracoval s bezpečnostními složkami nebo Komunistickou stranou Československa*. Tuto naposledy citovanou část daného ustanovení (o „jiné obdobné spolupráci“) žalovaná bez bližšího vysvětlení v úvodu příslušné části žalobou napadeného rozhodnutí zvýraznila (str. 45 rozhodnutí žalované). Připojila pak východisko, podle něhož je v „*obecné rovině*“ daná překážka založena „*již samotnou skutečností evidence posuzované osoby jako spolupracovníka v materiálech bývalých bezpečnostních složek*“. Dospěla pak nicméně v případě stěžovatele k (taktéž v textu zvýrazněnému) závěru, podle něhož u něj byla „*prokázána faktická a skutečná spolupráce s bezpečnostními složkami*“ (shodně uzavřela na str. 50 napadeného rozhodnutí, kde spolupráci označuje za „*faktickou*“ a „*konkrétní*“). Tomu, že k naplnění překážky dle citovaného ustanovení žalovaná v případě stěžovatele dospěla na základě jeho „*jiné obdobné spolupráce*“ pak svědčí i další části žalobou napadeného rozhodnutí, v nichž žalovaná mimo jiné uzavřela, že „*v kontextu toho, že obecně je překážka dle ust. 4 odst. 1 zákona ... založena již samotnou skutečností evidence posuzované osoby jako spolupracovníka v materiálech bývalých bezpečnostních složek, je též irelevantní, zda jinak obdobná spolupráce byla vědomá či nevědomá ... Nicméně ... účastník řízení si skutečnosti využitelnosti poznatků měl být ... vědom*“ (str. 48 rozhodnutí žalované).

[38] Na tyto závěry žalované reagoval stěžovatel v žalobě především tím, že předeslal, že v dané věci nebyl nikdy spor o to, že nebyl jako spolupracovník evidován (kategorie důvěrný styk nebyla podle stěžovatele nikdy považována za formu spolupráce). Danou část žalobní argumentace v návaznosti na odkaz na judikaturu Ústavního soudu ČSFR a na obecné

pokračování

principy (má-li určitá skutečnost být považována za přítěžující, musí být takové jednání úmyslné), stěžovatel směřoval k tomu, že i „jiná obdobná spolupráce“ dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona se týká úmyslného (tedy vědomého) jednání.

[39] Byť shora reprodukované závěry rozhodnutí žalované nejsou z hlediska použití konkrétního důvodu podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona zcela jednoznačné a přehledné, dá se z nich podle Nejvyššího správního soudu dovodit, že překážku ve smyslu uvedeného ustanovení shledala žalovaná u stěžovatele právě v „jiné obdobné spolupráci“. Totožné pochybnosti, jak byly zmíněny u rozhodnutí žalované, pak vyvolává i odůvodnění napadeného rozsudku, a to tím spíše, pokud přes jasné oddělení výše reprodukovaných překážek plynoucích z § 4 odst. 1 písm. b) zákona v textu žaloby městský soud v napadeném rozsudku výslovně zmiňuje i to že, „(...) na uvedeném nemůže nic změnit argumentace žalobce odkazující na to, že, nebyl vědomě evidován jako spolupracovník, když toto vyplývá z četných materiálů a svazků Hlavní správy SNB (...)“ (bod 79 rozsudku). „Evidenci“ stěžovatele pak zmiňuje například i bod 82 rozsudku. Byť by tedy tyto části odůvodnění mohly vyvolávat pochybnosti, na který z důvodů dle zmíněného ustanovení městský soud svými úvahami míří, lze mít i zde s ohledem na kontext dalšího odůvodnění za to, že i nyní napadený rozsudek své závěry vztahuje k „jiné obdobné spolupráci“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona. Tomu svědčí nejen zvýraznění zmíněného textu v bodě 77 rozsudku, ale i obsah jeho dalších částí (viz zejména body 77, 80 či 83). Přestože pak městský soud výslovně nereaguje v dané části odůvodnění na některé dílčí žalobní argumenty (včetně odkazu na judikaturu Ústavního soudu), lze i ve vztahu k uplatněným žalobním námitkám ještě považovat napadený rozsudek na přezkoumatelný (viz judikaturu citovanou v bodě [30] shora). Byť by jistě bylo vhodnější, aby městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku své závěry formuloval jednoznačněji a přímo reagoval i na některé dílčí žalobní argumenty, jeho reakce na podstatu uplatněných žalobních bodů je zřejmá a zrušení napadeného rozsudku z důvodu nepřezkoumatelnosti by zde bylo jen formálním krokem bez reálného významu pro stěžovatele.

[40] Významné zde především je, že i městský soud setrval na tom, že „z popisu žalobcových styků ... a z charakteru podávaných zpráv soud stejně jako žalovaná nemá důvod odmítnout a nepřiblížit k těmto zjištěním jako k překážce vydání příslušného osvědčení, aniž by bylo nutné provádět další dokazování této jeho činnosti a vstupovat na jeho tvrzení, že si nebyl takové spolupráce vědom“ (bod 77 rozsudku), resp. „není nezbytné dokazovat konkretizaci způsobu, pobnutek a vědomosti spolupráce žadatele s tehdejšími režimem“ (bod 80) a „žalobcem tvrzená nevědomá spolupráce se zpravodajskými složkami oproti prokázaným faktickým kontaktům žalobce nejsou skutečnostmi, které by neměly vliv na hodnocení míry žalobcovy odbojové činnosti či na intenzitu jeho protikomunistických aktivit a postojů. Soud přisvědčuje ... žalované, že spolupráce žalobce s bezpečnostními složkami i bez jeho vědomí, že se stýkal s příslušníky SNB a byl evidován pod krycím jménem, je zásadní v tom, že představuje závažný potenciál negativního dopadu na skupiny a jednotlivce, než je tomu u ostatních zákonem stanovených překážek“ (bod 83). S ohledem na výše uvedené lze mít za to, že i městský soud v případě stěžovatele shledal (aproboval) překážku přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona právě v tom, že jinak obdobně spolupracoval s bezpečnostními složkami. Za rozhodující pak nepovažoval, zda se jednalo o spolupráci „vědomou“ či „úmyslnou“, ale stěžejní je podle něj právě to, že v případě

stěžovatele byla prokázána spolupráce „faktická“ a že se s ohledem na její povahu nejednalo o spolupráci „pouze formální“.

[41] Ve vztahu ke konkrétním kasačním námitkám, které k dané části napadeného rozsudku stěžovatel uplatnil, považuje Nejvyšší správní soud za nutné nejprve předeslat, že úkolem městského soudu v dané věci nebylo „definovat hranici“, kdy kontakty určité osoby v důsledku jejích aktivit s represivním aparátem byly ještě akceptovatelné a kdy již nikoliv. Městský soud se měl zabývat (a zabýval) tím, zda v případě stěžovatele zmíněná překážka přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu naplněna byla či nikoliv.

[42] Jediný konkrétní věcný argument, který stěžovatel nyní předkládá na podporu svého přesvědčení, že uvedená překážka zahrnuje jen spolupráci vědomou, se odvíjí od jeho citace části nálezu Ústavního soudu ČSFR ze dne 26. 11. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 1/92. K tomu stěžovatel dodal, že kategorie spolupráce, ve které byl formálně evidován, byla zrušena právě uvedeným nálesem. Stěžovatelem citovaná část nálezu rušícího některá ustanovení zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, se konkrétně vztahovala k § 2 odst. 1 písm. c) a § 2 odst. 2 tohoto zákona. Tato ustanovení, jež s účinností od 15. 12. 1992 nejsou součástí právního řádu, definovala pro účely výkonu některých státních funkcí „vědomou spolupráci“ se státní bezpečností [*vědomou spoluprací se státní bezpečností se ... pro účely tohoto zákona rozumí, že občan byl evidován v materiálech Státní bezpečnosti jako důvěrník, kandidát tajné spolupráce nebo tajný spolupracovník důvěrného styku a věděl, že se stýká s příslušníkem Sboru národní bezpečnosti a podává mu zprávy formou utajeného styku nebo plnil jím uložené úkoly*]. Součástí uvedeného zákona naopak zůstala kategorie osob *evidovaných v materiálech Státní bezpečnosti jako rezident, agent, držitel propůjčeného bytu, držitel konspiračního bytu, informátor nebo ideový spolupracovník Státní bezpečnosti* [§ 2 odst. 1 písm. a) téhož zákona].

[43] Jakkoliv Nejvyšší správní soud vnímá určitý zobecňující význam odůvodnění daného nálezu Ústavního soudu ČSFR, podle něhož samotné zařazení a evidence určité osoby do kategorie dle § 2 odst. 1 písm. c) citovaného zákona neosvědčuje vědomou spolupráci, nelze dospět k tomu, že toto odůvodnění zpochybňuje výklad § 4 odst. 1 písm. b) zákona o protikomunistickému odboji zaujatý městským soudem. K tomu lze předeslat, že zákonodárce si při formulaci nyní vykládané právní úpravy nepochybně musel být vědom závěrů uvedeného nálezu (jež je projevem role Ústavního soudu jakožto negativního zákonodárce), stejně tak jako i tehdy účinného zákona č. 451/1991 Sb. Při vymezení překážek pro přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu zákonodárce zvolil konstrukci (formulaci) oproti shora citovanému zákonu č. 451/1991 Sb. odlišnou, a to konstrukci „spolupráce“ vymezenou zjevně obecněji a šířeji. Učinil tak bez vazby (výslovné či terminologické) na zákon č. 455/1991 Sb. Byť Ústavní soud ČSFR v citovaném nálezu zdůraznil (a zvýraznil to v kasační stížnosti i stěžovatel), že zápisy určitých kategorií spolupracovníků se často děly bez vědomí zapsaných osob či s úmyslem pracovníků StB předstírat svoji služební horlivost, není zřejmé, v čem je to v rozporu se závěry nyní napadeného rozsudku. Jak již bylo výše uvedeno, městský soud totiž ve shodě se žalovanou nepovažoval za rozhodující „vědomost“ o spolupráci, nýbrž zabýval se jejím skutečným obsahem. Na důrazu na skutečný obsah spolupráce pak podle Nejvyššího správního soudu nelze shledávat nic rozporného ani s textem zákona, ani s odkazovanými závěry citovaného

pokračování

nálezu Ústavního soudu ČSFR. Pokud pak v dané části kasační stížnosti v této souvislosti stěžovatel zmiňuje i část napadeného rozsudku týkající se „formální evidence“ stěžovatele, i v tomto směru zcela pomíjí právě to, že městský soud i žalovaná založily své závěry o spolupráci stěžovatele s bezpečnostními složkami na faktické povaze spolupráce, resp. i výslovně na tom, že se nejednalo o spolupráci pouze formální (viz shora). K tomu se však stěžovatel v kasační stížnosti nijak nevymezuje a s těmito klíčovými východisky napadeného rozsudku nepolemizuje.

[44] Jestliže se tedy stěžovateli s ohledem na výše uvedené nepodařilo zpochybnit závěry napadeného rozsudku ve vztahu k okruhu námitek 6), z logiky věci nemohou být důvodné ani námitky uplatněné v rámci bodu 7). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že součástí správního spisu je v dané věci i rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 23. 9. 1994, čj. 12 C 106/91-136, který k žalobě stěžovatele na ochranu osobnosti ve výroku I. určil (ve znění opravného usnesení ze dne 27. 4. 1995, č. j. 12 C 106/91-157), že stěžovatel „*nebyl vědomým spolupracovníkem StB a nevěděl, že se stýká s příslušníkem Sboru národní bezpečnosti, nepodával zprávy formou utajovaného styku a neplnil jím uložené úkoly*“ (tento výrok potvrdil městský soud rozsudkem ze dne 16. 1. 1996, č. j. 25 Co 414/95-194). Nevyrátil-li však stěžovatel východiska žalovaného a městského soudu spočívající v tom, že „vědomost“ o spolupráci není pro účely výkladu § 4 odst. 1 písm. b) a v něm uvedené překážky „jiné obdobné spolupráce“ rozhodná, je-li prokázána spolupráce faktická (a nikoliv jen formální), nelze mu přesvědčit v otázce nedostatečného zohlednění (nerespektování) citovaného rozsudku.

[45] Současně je třeba upozornit i na to, že Nejvyšší správní soud se již obdobnou otázkou ve své aktuální judikatuře zabýval. V rozsudku ze dne 14. 4. 2025, čj. 4 As 4/2024-49, dospěl mimo jiné právě k tomu (viz jeho body 30 a 31), že pro naplnění překážky dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona postačovala „faktická spolupráce“. Výslovně pak v návaznosti na to uzavřel, že „*ani rozsudek ... o tom, že stěžovatel byl neoprávněně zapsán v seznamech spolupracovníků StB, nebrání uvedenému závěru o existenci překážek podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o odporu proti komunismu*“, přičemž „*nelze dále přebližet ani to, že městský soud v rozsudku ze dne 25. 9. 1996 hodnotil evidenci stěžovatele jakožto spolupracovníka StB výlučně ve světle zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky. Nyní souzená věc se však týká jiné otázky, a to přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu podle zákona o odporu proti komunismu, v němž jsou podmínky pro vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu upraveny samostatně především v § 3 zákona o odporu proti komunismu [ve spojení s jeho § 2 písm. b)] stanovícím formy odboje a odporu proti komunismu a dále též v § 4 téhož zákona stanovícím překážky bránící přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu*“. Byť se závěry citovaného rozsudku týkaly otázky oprávněnosti zápisu (evidence) a nikoliv (ne)vědomosti o spolupráci, v principu je lze nepochybně zobecnit.

[46] Závěrečný argumentační okruh (**bod 8**) se pak týká použití shora již citovaného § 4 odst. 3 zákona v projednávané věci. Odvíjí se tedy konkrétně od toho, zda stěžovatelova účast na odboji a odporu proti komunismu svou intenzitou, rozsahem nebo délkou zjevně převyšovala jeho účast na budování, rozvoji a upevňování komunistické totalitní moci. I ve vztahu k této části sporu považuje Nejvyšší správní soud za nutné nejprve připomenout,

v čem zde spočívaly závěry žalovaného. Ten v této souvislosti v žalobou napadeném rozhodnutí uzavřel, že postup podle citovaného ustanovení je v této věci vyloučen. Učinil tak s odkazem jednak na spolupráci stěžovatele s tehdejšími bezpečnostními složkami (od ledna 1969 do května 1970), a jednak na čtyřleté členství stěžovatele v KSČ (viz str. 52 rozhodnutí žalovaného). Městský soud se pak i v tomto směru se žalovanou ztotožnil.

[47] Závěry stěžovatele i městského soudu (viz bod 90 napadeného rozsudku) tedy míří na dva důvody, které podle nich vylučují použití § 4 odst. 3 zákona, a jež mají též svůj odraz v samostatných překážkách přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu [překážky dle § 4 odst. 1 písm. b) – spolupráce s bezpečnostními složkami, a písm. c) zákona – členství v KSČ]. Stěžovatel nicméně nyní v dané části kasační stížnosti míří pouze do důvodu spočívajícího v jeho členství v KSČ. Městský soud měl podle stěžovatele dospět k závěru, že jeho činnost po emigraci převyšovala významně skutečnost, že byl v období 1965-1967 členem KSČ, aniž by se podílel na posilování totalitní moci. Podstata jeho kasační argumentace se pak odvíjí od toho, že nelze poměřovat jeho uznanou a materiálně zkoumanou činnost (v emigraci) s formálním naplněním znaku členství v KSČ. K tomu doplňuje podrobný výčet aktivit namířených proti komunistickému režimu, které v době své emigrace organizoval či se na nich podílel.

[48] Podle Nejvyššího správního soudu již samotný fakt, že stěžovatel v dané části kasační stížnosti opomíjí stěžejní důvod vylučující podle žalované i městského soudu v projednávané věci použití § 4 odst. 3 zákona, značně oslabuje jeho argumentační pozici. Uvedené platí tím spíše, pokud městský soud v bodě 86 napadeného rozsudku dokonce výslovně připustil, že *„postačoval-li důvod uvedený v ust. § 4 odst. 1 písm. b) vylučující výjimku dle § 4 odst. 3 zákona, nebylo na místě již poměřovat zásluby žalobce oproti důvodu dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona. Naopak kandidatura a členství v KSČ po dobu 4 let bez ohledu na to, zda bylo prokázáno, že žalobce spolupracoval s vysokoškolským výborem KSČ či nikoliv, mohly jen jako další překážkový důvod přistoupit k posouzení celého kontextu činností, které žalobce vyvíjel jak v pozitivním tak negativním smyslu v průběhu let 1964–1989“*.

[49] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že svoji (vědomou) spolupráci s bezpečnostními složkami komunistického režimu stěžovatel po celou dobu správního i soudního řízení zpochybňuje. V kasační stížnosti tak ovšem činil pouze v rámci námitek týkajících se samotné existence překážky podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona a nerespektování rozsudku ve věci ochrany osobnosti. S těmito kasačními námitkami ovšem v nynějším řízení neuspěl, neboť mířily mimo klíčová argumentační východiska městského soudu i žalované [viz vypořádání bodů 6) a 7) shora]. Se závěry městského soudu, který zjevně (faktickou) spolupráci stěžovatele s bezpečnostními složkami v rámci posouzení případného užití § 4 odst. 3 zákona zohlednil, však stěžovatel v kasační stížnosti nepolemizuje (a to ani z hlediska samotné důvodnosti zohlednění či míry přihlédnutí k tomuto důvodu). I v tomto směru pak platí, co již bylo opakovaně uvedeno shora, tedy že Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší za stěžovatele jakkoli jeho argumentaci domýšlet.

[50] Jde-li pak o konkrétní kasační námitky, jež stěžovatel v tomto bodě uplatnil a které se týkají nesprávného poměřování podmínky formální (členství v KSČ) a materiální (exilové aktivity stěžovatele), tak ani těm přisvědčit nelze. Nejvyšší správní soud neshledává nic nezákonného na tom, zohlednil-li z hlediska naplnění důvodů dle § 4 odst. 3 zákona městský

pokračování

soud členství stěžovatele v KSČ. Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že se jedná o podmínku spíše formální, přičemž jeho „aktivita“ z hlediska členství v KSČ hodnocena v zásadě nebyla. Není však důvod pochybovat o tom, že již samotné členství v KSČ, jakožto svého druhu ztotožnění se s komunistickým režimem a určitý projev jeho podpory, mohou představovat *účast na budování, rozvoji a upevňování komunistické totalitní moci* ve smyslu shora citovaného ustanovení zákona. Ten ve svém ustanovení § 4 odst. 2 sice připouští existenci členství, k němuž došlo *za účelem boje proti komunistickému režimu*, nenaplnění této podmínky v případě stěžovatele však není sporné. Členství v politické straně, byť se jedná třeba jen o členství prosté (případně zcela pasivní), lze podle Nejvyššího správního soudu obecně vnímat jako určitý projev ztotožnění se s jejím programem, základní ideou a v zásadě i s jejími akty (postupy). Uvedené pak musí platit tím spíše – jako je tomu v nyní projednávané věci – pokud členství v politické straně má být překážkou pro přiznání určitého postavení (osvědčení) a jde navíc o politickou stranu, které byla v rozhodné době svěřena vedoucí úloha, resp. byla považována za vedoucí sílu ve společnosti (viz čl. 4 Ústavy Československé socialistické republiky č. 100/1960 Sb.).

[51] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel v této souvislosti v kasační stížnosti zmínil i to, že jeho členství v KSČ podle něj skončilo již na jaře 1967, nicméně správní orgány vycházely z jeho dalšího členství jako „danosti“. Ve vztahu k tomu nicméně Nejvyšší správní soud (v obdobné míře obecnosti) může uvést pouze tolik, že žalovaná se otázkou délky kandidatury i členství stěžovatele v KSČ zabývala, své závěry jasně vysvětlila a odkázala na zdroje, ze kterých vyšla (viz zejména str. 41-42 a 50-51 rozhodnutí žalované). Navíc městský soud v napadeném rozsudku výslovně uzavřel, že námitky stěžovatele týkající se hodnocení jeho činnosti v letech 1967–1968, i pokud jde o členství v KSČ, nejsou způsobilé vyvrátit závěr žalované postavený na spolupráci stěžovatele s bezpečnostními složkami.

[52] Jakkoli tedy Nejvyšší správní soud nahlíží s velkým respektem na všechny exilové aktivity stěžovatele, kterými mimo jiné zcela nesporně projevoval i svůj odboj a odpor proti komunistickému režimu, a jež ostatně nespochybňují ani žalovaná či městský soud, nelze ani závěrečný bod jeho kasační argumentace shledat důvodným. V návaznosti na přezkum stěžovatelem uplatněných kasačních námitek totiž v dané věci nevyplynula žádná nezákonnost, jíž by se v dané věci městský soud dopustil a která by měla vést ke zrušení napadeného rozsudku.

V. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z projednatelných kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[54] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. dubna 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu