



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Dr. Ing. J. H.**, zast. Prof. JUDr. Zbyňkem Kiesewetterem, DrSc., advokátem, se sídlem Zavadilova 1888/22, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 1, Praha 6, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2008, č. j. 10 Ca 245/2006 - 33,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2008, č. j. 10 Ca 245/2006 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 19. 6. 2006, č. j. 360302/05-R/2006-7542, ministr obrany zamítl rozklad podaným žalobcem a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2006, č. j. 360302/05/2006-7542, kterým nebylo vydáno potvrzení o účasti žalobce v povstání v květnu 1945.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 15. 2. 2008, č. j. 10 Ca 245/2006 - 33, žalobu žalobce proti uvedenému rozhodnutí odmítl, dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a vrátil žalobci soudní poplatek. V odůvodnění soud uvedl, že se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky stanovené pro to, aby žaloba mohla být věcně projednána, přičemž dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je z přezkumu soudem vyloučeno. Konstatoval, že za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Ustanovení § 70 s. ř. s. vylučuje ze soudního přezkumu úkony správního orgánu, které jsou předběžné povahy a které samy o sobě nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva, resp. hmotněprávní nároky, anebo povinnosti a jsou pouze jednou ze zákonných podmínek pro přiznání dávky. Na tom nic nemění skutečnost, že z formálního

hlediska rozhodnutími jsou, byť ne takovými, která zakládají žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Právě takovým úkonem je podle soudu rozhodnutí žalovaného, kterým žalobce nemohl být zkrácen na svých právech, protože se jím dosud o žádných jeho právech nerozhodovalo. Zvláštní příspěvek k důchodu může být přiznán za podmínek stanovených v § 5 zákona č. 357/2005 Sb.; jednou z těchto podmínek je vydání potvrzení ministerstvem podle § 7 téhož zákona. Řízení o vydání tohoto potvrzení předchází správnímu řízení o zvláštním příspěvku k důchodu, teprve rozhodnutí vydané v tomto řízení zasáhne do subjektivních oprávnění a povinností žalobce a je rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud shledal, že napadené rozhodnutí, kterým žalovaný nepotvrdil účast žalobce v povstání v květnu 1945, nezasáhlo do subjektivních hmotněprávních oprávnění a povinností žalobce. Toto rozhodnutí je ve správním soudnictví přezkoumatelné pouze v souvislosti s přezkumem rozhodnutí příslušného orgánu sociálního zabezpečení, jímž byla zamítnuta žádost o přiznání zvláštního příspěvku k důchodu (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Z uvedeného je podle soudu zřejmé, že žalobci v posuzované věci chybí legitimace k žalobě ve správním soudnictví, protože výrokem napadeného rozhodnutí nebylo zasaženo žádné jeho subjektivní právo. Městský soud v Praze proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustnou odmítl.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Namítal, že zvláštní příspěvek k důchodu je v jeho případě podmíněn potvrzením žalovaného, bez kterého se nemohl na orgány sociálního zabezpečení obrátit. Rozhodnutí žalovaného vychází z toho, že stěžovatel nesplňuje podmínky pro vydání potvrzení, přičemž ministr obrany považoval účast stěžovatele na povstání v květnu 1945 za prokázanou, jeho činnost v povstání označil za vysoce záslužnou a vlasteneckou, za niž mu byly uděleny pamětní medaile a uznání, ale nepovažoval za prokázané, že se stěžovatel povstání zúčastnil za podmínek uvedených v zákoně č. 357/2005 Sb. Negativní rozhodnutí žalovaného proto podle stěžovatele účelově obchází požadavky tohoto zákona. Stěžovatel namítal, že za této situace, která je v rozporu s principy správního řízení i ústavními principy, ani nemohl uplatnit odpovídající hmotněprávní nároky. Tento druh práv byl stěžovateli podle jeho názoru napadeným usnesením upřen. Stěžovatel konstatoval, že při rozhodování žalovaného a Městského soudu v Praze nebyly zohledněny základní zásady správního řízení, zejména zásada zákonnosti, materiální pravdy, rovnosti účastníků, apod. Domníval se proto, že napadené usnesení vychází z nesprávného posouzení právní problematiky související s předchozím správním řízením a tomu odpovídají i vady řízení, které k tomuto usnesení vedly. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkl, že zákon č. 357/2005 Sb. nespojuje nárok na příspěvek se skutečností, zda žadatel je nebo není držitelem osvědčení, ale s tím, zda dotčený je či není účastníkem národního boje za vznik a osvobození Československa. Nárok na příplatek k důchodu vzniká tomu, kdo splňuje hmotněprávní podmínky stanovené zákonem, nikoliv tomu, kdo předloží osvědčení o účasti v povstání. Ustanovení § 5 zákona č. 357/2005 Sb. je podle názoru žalovaného zjevně procesního charakteru a jeho smyslem je urychlit řízení tím, že průkaz účasti bude řešen provedením zákonem označeného důkazu, který bude k dispozici. Žalobou napadené rozhodnutí proto podle žalovaného nezasáhlo do hmotněprávních oprávnění a povinností žalobce, kterému tudíž chybí legitimace k žalobě ve správním soudnictví. Žalovaný uzavřel, že rozhodnutí o vydání osvědčení je pouze otázkou předběžnou, o níž si může učinit úsudek správní orgán, který rozhoduje o nároku na příspěvek. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod podání kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel kasační stížností napadl usnesení o odmítnutí žaloby, předmětem posuzování kasačního soudu tak nemůže být správnost žalobou napadeného správního rozhodnutí, ani zákonnost postupu správních orgánů. Nejvyšší správní soud je v dané situaci povolán pouze k tomu, aby posoudil, zda byl dán zákonný důvod pro odmítnutí žaloby; námitky akcentující pochybení správních orgánů jsou proto irrelevantní.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že ke zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1764/2009, www.nssoud.cz). Ze závěrů vyslovených v tomto judikátu Nejvyšší správní soud vychází i v dalším odůvodnění.

Listina základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny), stejně jako ustanovení § 6 s. ř. s., obsahují obecnou klauzuli ve prospěch přípustnosti soudního přezkumu. Pro oblast správního soudnictví má tato klauzule dvojí význam: výčtový a výkladový. Výčtový význam znamená, že pro vyloučení věci ze soudního přezkumu je zapotřebí výslovného ustanovení zákona. Význam výše uvedené obecné klauzule ve prospěch soudního přezkumu jde však nad rámec prostého výčtu; stanoví také výkladové vodítko pro stanovení širě jednotlivých výjimek ze soudního přezkumu. Výjimky mají být vykládány zužujícím způsobem, v pochybnostech má být přezkum umožněn. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval kupříkladu v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 809/2006, www.nssoud.cz, *je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční vyluka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.* Stejně požadavky formuluje taktéž judikatura Ústavního soudu (např. nález ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení pod č. 291/1999).

Podle názoru rozšířeného senátu má soudní řád správní zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Žalobní legitimace ve správním soudnictví by proto neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. *Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci vykoná, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závažně a autoritativně dotýká právní sféry*

žalobce. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1717/2008, www.nssoud.cz).

Podobně v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 906/2006, www.nssoud.cz, rozšířený senát konstatoval *neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup ke soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závažně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhubsta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závažně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech ... Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závažně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.*

Rozšířený senát ve věci sp. zn. 8 As 47/2005 dále vyslovil, že *úlohou správního soudnictví je přezkum činnosti veřejné správy a jí svěřené úvahy v případech, kdy dochází do zásahu právní sféry fyzických nebo právnických osob. Tento přezkum má být vykonáván v první řadě vůči tomu orgánu, který reálnou mírou úvahy v konkrétním případě disponuje. ... tento výklad dále respektuje hranice příslušnosti jednotlivých správních orgánů. Opačný přístup činí odpovědným správní orgán vydávající konečné rozhodnutí také za úkony či pochybení orgánu, který vydal stanovisko, aniž by však měl dříve jmenovaný správní orgán pravomoc rozhodovací činnost posledně jmenovaného reálně ovlivnit.*

V projednávané věci stěžovatel žalobou napadl rozhodnutí, kterým ministr obrany zamítl rozklad podaným stěžovatelem a potvrdil rozhodnutí žalovaného č. j. 360302/05/2006-7542, ze dne 28. 4. 2006, jímž nebylo vydáno potvrzení o účasti stěžovatele v povstání v květnu 1945. Základním právním předpisem, který upravuje otázky související s vydáním tohoto potvrzení a jeho účel, je zákon č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů.

Podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 357/2005 Sb. *občan České republiky, který pobírá starobní důchod nebo plný invalidní důchod nebo částečný invalidní důchod z českého důchodového pojištění a kterému Ministerstvo obrany (dále jen „ministerstvo“) na základě splnění podmínek stanovených v § 7 vydalo potvrzení o jeho účasti na povstání v květnu 1945 (dále jen „potvrzení“) na žádost podanou ministerstvu do jednoho roku po nabytí účinnosti tohoto zákona (dále jen „oprávněný“), má nárok na zvláštní příspěvek k důchodu (dále jen „zvláštní příspěvek“).*

Z citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že potvrzení o účasti stěžovatele na povstání v květnu 1945 je jednou z podmínek nezbytných k tomu, aby stěžovateli mohl být přiznán zvláštní příspěvek k důchodu. Zákon č. 357/2005 Sb. neumožňuje, aby žadatel o tento příspěvek svou účast na povstání v řízení o jeho žádosti o příspěvek prokázal jiným způsobem, než právě předložením potvrzení vydaného žalovaným. Zákon č. 357/2005 Sb. současně upravuje samostatné řízení, ve kterém žalovaný rozhoduje o žádosti o vydání potvrzení o účasti v povstání v květnu 1945.

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 357/2005 Sb. *potvrzení o účasti v povstání v květnu 1945 ministerstvo vydá občanu České republiky, který v době mezi 30. dubnem a 12. květnem 1945 alespoň po dobu 3 dnů na straně povstalců proti nacistické moci a) se zúčastnil bojů se zbraní, b) se podílel na zpravodajské a spojovací*

činnosti, c) konal zdravotní či zásobovací službu v terénu v souvislosti s bojovými akcemi, nebo d) byl členem Revoluční české národní rady anebo povstaleckého velitelství.

Každé z uvedených řízení je vedeno u jiného správního orgánu a má zcela jiný předmět. Obě řízení jsou zahajována výhradně na žádost a z hlediska časové posloupnosti řízení o vydání potvrzení předchází řízení o žádosti o příspěvek, v němž musí být k důkazu předloženo potvrzení o účasti v povstání.

Pokud tedy stěžovatel se svou žádostí o vydání potvrzení neuspěl a žalovaný rozhodl, že se mu potvrzení o účasti v povstání nevydává, stěžovatel nemůže být úspěšný s případnou žádostí o zvláštní příspěvek k důchodu. Právní názor obsažený v napadeném usnesení Městského soudu v Praze však i přes tuto zjevnou neúspěšnost nutí stěžovatele, aby žádost o příspěvek podal a následně nevyhnutelně zamítavé rozhodnutí napadl žalobou ve správním soudnictví, kde by soud současně k námitce přezkoumal i rozhodnutí Ministerstva obrany jako subsumovaný správní akt.

S tímto právním názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Především považuje za neefektivní vést řízení s jasným negativním výsledkem, aby mohl soud přezkoumat rozhodnutí, které by mohlo a z důvodů dále uvedených i mělo být přezkoumáno samostatně.

S odkazem na shora citované argumenty rozšířeného senátu a ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 357/2005 Sb. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že orgán sociálního zabezpečení, který je příslušný k rozhodování o zvláštním příspěvku k důchodu, není oprávněn k samostatné úvaze o tom, zda se žadatel o tento příspěvek účastnil povstání či nikoliv, a je vázán potvrzením vydaným Ministerstvem obrany. Z tohoto pohledu se nezdá být logickým, aby soud přezkoumávající rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zvláštní příspěvek k důchodu vyslovoval nezákonnost rozhodnutí Ministerstva obrany za situace, kdy orgán sociálního zabezpečení (zpravidla Česká správa sociálního zabezpečení) nemá pravomoc rozhodování Ministerstva obrany o potvrzení účasti v povstání jakkoliv ovlivnit.

K povaze rozhodnutí Ministerstva obrany o žádosti o vydání potvrzení o účasti v povstání v květnu 1945, resp. rozhodnutí o rozkladu podanému proti tomuto rozhodnutí, Nejvyšší správní soud podotýká, že v ustanovení § 70 s. ř. s., které upravuje kompetenční výluky, neshledal žádný důvod, který by takové rozhodnutí ze soudního přezkumu vylučoval.

Podle § 70 s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu a) které nejsou rozhodnutími, b) předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti, f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Z vyjmenovaných kompetenčních výluk přicházejí v projednávané věci v úvahu pouze ustanovení pod písmeny a) a b).

Judikatura Nejvyššího správního soudu dovozuje, že charakteristickým rysem rozhodnutí předběžné povahy je jeho dočasnost (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 162/2004 - 61, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 613/2005, www.nssoud.cz; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 5 As 29/2003 - 68, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního

soudu pod č. 790/2006, www.nssoud.cz; usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, č. j. 6 A 119/2001 - 74, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 434/2005, www.nssoud.cz). To jednak znamená, že samotné věcné posouzení je vyhrazeno konečnému rozhodnutí, a dále pak, že dočasné rozhodnutí tradičně pozbývá svých účinků s nabytím právní mocí konečného rozhodnutí ve věci samé.

Tak tomu ovšem v projednávané věci není, potvrzení o účasti v povstání, vydané podle § 7 zákona č. 357/2005 Sb. neztrácí své právní účinky s právní mocí rozhodnutí o žádosti o zvláštní příspěvek, které se samo o sobě účastí žadatele v povstání v květnu 1945 nezabývá. Žalobou napadené rozhodnutí proto není rozhodnutím předběžné povahy a nemůže být ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. b) s. ř. s.

Z hlediska výluky uvedené pod písm. a) citovaného ustanovení je rozhodující, zda žalobou u napadený akt správního orgánu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda se jím zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce, resp. jak vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, zda představuje zásah do právní sféry žalobce.

Zákon č. 357/2005 Sb. v § 7 stanoví podmínky, při jejichž splnění musí Ministerstvo obrany potvrzení vydat, zákon tedy v takových situacích zakládá nárok na vydání potvrzení. Případné negativní rozhodnutí tak přinejmenším zasahuje do práva žadatele, který zákonné podmínky splnil, na vydání příslušného potvrzení; soudní přezkum je tedy základním prostředkem pro vyloučení libovůle při posuzování, zda byly podmínky pro vydání potvrzení splněny.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze zásah do právní sféry stěžovatele způsobený rozhodnutím o nevydání potvrzení o účasti podle § 7 zákona č. 357/2005 Sb. spatřovat v tom, že toto potvrzení je nezbytnou podmínkou pro přiznání zvláštního příspěvku podle § 5 téhož zákona, který bez předložení potvrzení nemůže být žadateli přiznán. Příмым důsledkem negativního rozhodnutí o žádosti podané podle § 7 zákona je tak nemožnost přiznání zvláštního příspěvku. Předmětné potvrzení nemůže být nahrazeno jiným dokumentem ani jiným důkazním prostředkem; jeho jediným účelem je prokázat splnění podmínek pro přiznání zvláštního příspěvku. Žadatel se tedy na Ministerstvo obrany se svou žádostí obrací jen proto, aby následně mohl požádat o tento příspěvek. Příslušná ustanovení zákona č. 357/2005 Sb. totiž de facto staví na tom, že teprve potvrzení vydané podle § 7 tohoto zákona zakládá (při splnění dalších podmínek) právo na přiznání zvláštního příspěvku k důchodu podle § 5 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

Pro soudní přezkum svědčí i skutečnost, že soud na rozdíl od správních orgánů není vázán zásadou legality a může v určitých situacích s ohledem na historické souvislosti a časový odstup přihlídnout i ke smyslu a účelu odškodňovacího předpisu, a překlenout tak možný nedostatek přímých důkazů, pokud by negativní, jakkoliv liteře zákona odpovídající, rozhodnutí zakládalo nespravedlnost.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že nevydání potvrzení podle § 7 zákona č. 357/2005 Sb. brání stěžovateli v úspěšném uplatnění jeho hmotněprávního nároku na zvláštní příspěvek k důchodu podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona, negativním rozhodnutím Ministerstva obrany o potvrzení účasti v povstání v květnu 1945 je tak přímo dotčena právní sféra žadatele. Takové rozhodnutí nemůže být ze soudního přezkumu vyloučeno.

Argumentu žalovaného, že zákon č. 357/2005 Sb. nespojuje nárok na příspěvek se skutečností, zda je žadatel držitelem osvědčení (potvrzení), nýbrž s tím, zda je účastníkem národního odboje, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Z výše citovaného ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) zákona jednoznačně vyplývá, že nárok na zvláštní příspěvek podle tohoto ustanovení má pouze ten, komu Ministerstvo obrany vydalo potvrzení podle § 7 téhož zákona. Příslušné potvrzení proto představuje hmotněprávní podmínku nároku na příspěvek k důchodu, jejíž nesplnění nelze nahradit předložením jiného dokumentu ani samostatnou úvahou orgánu rozhodujícího o zvláštním příspěvku. Umožnění autonomního uvážení orgánu sociálního zabezpečení o tom, zda se žadatel za podmínek v zákoně stanovených účastnil povstání, by ostatně v dané situaci popíralo smysl potvrzení, jež má Ministerstvo obrany vydávat.

Nejvyšší správní soud tedy nezjistil žádný zákonný důvod pro vyloučení rozhodnutí žalovaného, resp. ministra obrany, ze soudního přezkumu, stěžovateli proto nemůže být přístup k soudu odepřen a jeho žaloba musí být věcně projednána.

Na okraj nutno poznamenat, že jiná situace nastává v případě potvrzení či osvědčení, která nejsou nezbytnou podmínkou pro přiznání určité dávky (např. jednorázová peněžní částka v případě oprávněných osob uvedených v § 1 odst. 3 zákona č. 261/2001 Sb.). Nevydání takového potvrzení či osvědčení nepředstavuje zásah do právní sféry žadatele, neboť v řízení o jeho žádosti o příslušnou dávku může skutečností, jež měly být potvrzením či osvědčením prokázány, doložit jinými důkazními prostředky.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadeným usnesením bylo stěžovateli odepřeno právo na přístup k soudu, napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2008, č. j. 10 Ca 245/2006 - 33, je z tohoto důvodu nezákonné, a Nejvyšší správní soud je proto podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby žalobu stěžovatele proti rozhodnutí ministra obrany č. j. 360302/05-R/2006-7542, ze dne 19. 6. 2006, v mezích žalobních bodů věcně projednal.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze.

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

V Brně dne 16. dubna 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu