



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **B.Sc. J. K.**, zastoupeného JUDr. PhDr. Oldřichem Choděrou, advokátem, se sídlem AK Národní 25, 110 00, Praha 1, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, 150 00, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2007, č. j. 10 Ca 114/2006 - 45,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Výše označeným rozsudkem Městského soudu v Praze byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce (nyní stěžovatel) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2006, č. j. 165/2006-NBÚ/07-RO, o zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu (dále jen NBÚ) ze dne 28. 12. 2005, č. j. 67668/2005-NBÚ/PFO-P; tímto bylo rozhodnuto o nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro stupeň „Tajné“.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že závěr Městského soudu v Praze ohledně nutnosti posoudit celou situaci z hlediska nového zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a bezpečnostní způsobilosti, v platném znění, nemůže obstát, neboť věc byla v tomto případě posuzována podle jiné právní úpravy, než jakou aplikoval soud v roce 2005.

Stěžovatel dále namítá, že pokud NBÚ ve svém rozhodnutí ze dne 28. 12. 2005, č. j. 67668/2005-NBÚ-PFO-P konstatoval, že v rámci šetření zjistil porušování právních předpisů upravujících ochranu utajovaných skutečností, bylo jeho povinností specifikovat, jaká konkrétní zákonná ustanovení byla porušena.

Další uplatněné námitky stěžovatele, byť obsáhlé, jsou dílem nekonkrétní, dílem se týkají věci, která již byla předmětem samostatného soudního řízení. Skutečnosti opětovně stěžovatelem namítané stran neseznámení stěžovatele se skartačním řádem a hodnocením bezpečnostního rizika a neoprávněného nakládání s utajovanou skutečností, byly obsahem žaloby a poté i kasační stížnosti ve věci uložení pokuty za spáchaný správní delikt, o které bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2006, č. j. 5 As 4/2005 - 92.

Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Městský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil otázku porušení povinnosti stěžovatele při nakládání s utajovanými skutečnostmi, která byla NBÚ vyhodnocena jako bezpečnostní riziko dle ust. § 23 odst. 2 písm. d) zák. č. 148/1998 Sb. resp. § 14 odst. 3 písm. h) nové právní úpravy.

Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že námitky, které stěžovatel uvádí ke skutkovému stavu, již byly v průběhu řízení uplatněny opakovaně, přičemž byly shledány nedůvodnými jak ředitelem NBÚ, tak Městským soudem v Praze.

Námitky jsou dle vyjádření žalovaného dosti nekonkrétní, proto je obtížné se k nim vyjádřit. Námitku stěžovatele, že napadené rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné z toho důvodu, že soud pouze přejal argumentaci NBÚ, aniž by uvedl, které konkrétní povinnosti měl stěžovatel svým jednáním porušit, považuje žalovaný za nedůvodnou. Sama skutečnost, že se Městský soud v Praze ztotožnil s názory žalovaného – přičemž v napadeném rozhodnutí podrobně vysvětlil z jakých důvodů shledal námitky žalobce nedůvodnými – nemůže dle názoru žalovaného zakládat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Shromážděný spisový materiál prokazuje, že stěžovatel v letech 2000 až 2002, kdy působil jako ministr zahraničních věcí, neoprávněně podepsal potvrzení o skartaci 167 písemností, přičemž 136 z těchto písemností bylo nakonec dohledáno jako neskartovaných. Písemné potvrzení stěžovatele o skartaci bylo vystaveno v rozporu s právními předpisy i v rozporu se skutečností. Stěžovatel se tak dopustil porušení povinnosti dodržovat ochranu utajovaných skutečností podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností v tehdy platném znění.

Výše uvedeným protiprávním jednáním stěžovatel naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 2 odst. 5 a § 14 odst. 1 písm. a) cit. zákona, za což mu byla uložena pokuta ve výši 120 000 Kč. Toto rozhodnutí napadl stěžovatel žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 10. 2004 zamítl; kasační stížnost byla poté zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2006 č. j. 5 As 4/2005 (uveřejněno ve Sb. NSS pod č. 848/2006, přístupno též na www.nssoud.cz).

Z důvodu výše uvedeného shledal žalovaný u stěžovatele bezpečnostní riziko dle § 23 odst. 2 písm. d) cit. zákona; v důsledku toho nesplnil stěžovatel podmínku bezpečnostní spolehlivosti dle § 18 odst. 2 písm. c) zákona nutnou pro vydání požadovaného osvědčení.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že na základě žádosti stěžovatele provedl NBÚ bezpečnostní prověrku a poté konstatoval, že účastník řízení nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti uvedenou v ustanovení § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (dále jen zákon č. 148/1998 Sb.), neboť u něho byla zjištěna bezpečnostní rizika podle ustanovení § 23 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 148/1998 Sb., a proto vydal rozhodnutí o nevydání osvědčení. Stížnost podanou proti tomuto rozhodnutí orgán II. stupně zamítl a předchozí rozhodnutí potvrdil.

Proti zamítnutí stížnosti podal stěžovatel opravný prostředek podle ustanovení § 77a odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb., o němž rozhodlo Kolegium na úseku ochrany utajovaných skutečností, a to tak, že opravný prostředek zamítlo. Ve svém rozhodnutí potvrdilo nesplnění podmínky bezpečnostní spolehlivosti dle ustanovení § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb. (*chování a způsob života, který může mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost utajovat skutečnosti*), avšak neztotožnilo se se závěrem ohledně existence bezpečnostního rizika dle ustanovení § 23 odst. 2 písm. e) zákona č. 148/1998 Sb. (*skutečnost, která může vést k vydíratelnosti*).

Proti výše uvedenému rozhodnutí o zamítnutí stížnosti podal stěžovatel také žalobu, o níž rozhodoval Městský soud v Praze, který napadené rozhodnutí (Kolegia) zrušil a vrátil k dalšímu řízení.

Ředitel NBÚ vydal nové rozhodnutí, jímž stížnosti vyhověl a věc vrátil NBÚ k novému projednání. NBÚ dospěl k závěru, že stěžovatel vzhledem ke zjištěnému bezpečnostnímu riziku podle ustanovení § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb. - nikoli již dle cit. ust. písm. e) - nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti, a proto opětovně rozhodl o nevydání osvědčení. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel stížnost.

Protože dne 1. 1. 2006 nabyt účinnosti zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti (dále jen zákon č. 412/2005 Sb.) a jelikož stížnost byla předána k poštovní dopravě 5. 1. 2006, bylo podání posouzeno jako rozklad dle ustanovení § 125 zákona č. 412/2005 Sb. Tento rozklad byl náměstkyní ředitele NBÚ pověřenou řízení NBÚ zamítnut. Toto rozhodnutí napadl stěžovatel správní žalobou u Městského soudu v Praze.

Městský soud v Praze se řádně zabýval námitkami stěžovatele, přitom dospěl k závěru, že bylo ve správním řízení dostatečně prokázáno, že stěžovatel v rozporu se skartačním řádem podepsal 167 skartačních písemností, jakož i to, že převážná část z nich byla poté dohledána. Skutečnost, že stěžovatel nepodepsal žádný protokol, který by prokázal, že byl seznámen se skartačním řádem, přitom Městský soud v Praze správně vyhodnotil jako nepodstatnou.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se s názorem Městského soudu v Praze stran odpovědnosti stěžovatele zcela ztotožňuje. Stěžovatel se nemůže zbavit odpovědnosti, která pro něj vyplývala ze zákona tvrzením, že nepodepsal protokol o tom, že byl seznámen se skartačním řádem ani odkazem na praxi, která stran nakládání s utajovanými skutečnostmi na ministerstvu byla běžná. Nadto stěžovatel sám vydal jak Spisový řád Ministerstva zahraničních věcí, tak i Skartační řád a oba podepsal.

Městský soud v Praze označil rovněž jako nepodstatné, zda šlo toliko o dočasně utajované skutečnosti či nikoliv nebo zda kopie těchto listin měly k dispozici jiné osoby. Soud se ztotožnil se závěrem obsaženým v napadeném rozhodnutí, že porušení povinnosti stěžovatelem bylo značně závažné, a proto podanou žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud se rovněž v této otázce s názorem Městského soudu v Praze ztotožnil.

Námítce stěžovatele, že názor soudu ohledně použití nového právního předpisu nemůže obstát, neboť věc by tak byla posuzována podle jiné právní úpravy, než jakou aplikoval soud v roce 2005, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

Retroaktivita (zpětná účinnost) právního předpisu je vlastnost právní normy, která stanoví, že dřívější právní skutečnosti se posoudí podle pozdější právní normy. Pravidlo *lex retro non agi*, (zákon nepůsobí zpětně), bylo známé již v římském právu. Znamená, že v určité době působí jen to objektivní právo, které je v dané době kodifikováno, s nímž se každý může seznámit a které je účinné. Právní normy, které vzniknou až v budoucnu, jsou proto z platného práva vyloučeny. Výjimka z pravidla, že právní předpis působí vždy jen do budoucna (*pro futuro*), se pokládá za nepřipustnou legislativní techniku, neboť je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty.

Právní teorie rozeznává retroaktivitu pravou a nepravou. O pravou retroaktivitu jde tehdy, jestliže se novým právním předpisem má řídit vznik právního vztahu a nároků z tohoto vztahu také v případě, kdy právní vztah nebo nároky z něj vyplývající vznikly před účinností nového právního předpisu. Nepravá retroaktivita znamená, že novým právním předpisem se sice mají řídit i právní vztahy, vzniklé před jeho účinností, avšak až ode dne jeho účinnosti; samotný vznik těchto právních vztahů a nároky z těchto vztahů, vzniklé před účinností nového právního předpisu, se spravují dosavadní právní úpravou.

Zákonná ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., týkající se předmětného řízení, byla zrušena ke dni 31. 12. 2005 a ode dne 1. 1. 2006 vstoupil v účinnost zákon č. 412/2005 Sb., který danou problematiku nově upravuje. Nelze proto postupovat podle neplatných a neúčinných zrušených ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. (pokud to nový zákon č. 412/2005 Sb. v přechodných a závěrečných ustanoveních nestanoví případným odkazujícím ustanovením). V těchto případech se hovoří o nepravé retroaktivitě – změna tu sice ovlivňuje právní vztahy vzniklé v minulosti, ale působí pouze do budoucna (*pro futuro*). U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky připustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné připustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti.

Ze zákazu retroaktivity právních norem vyplývá, že je nelze aplikovat na právní stav vzniklý před datem účinnosti, ale teprve na vztahy a skutečnosti vzniklé za účinnosti nového

zákona. Z toho argumentací a contrario vyplývá, že zákon č. 412/2005 Sb. je tedy možné aplikovat na dané podání doručené za jeho účinnosti. Nepravá retroaktivita není zpětnou účinností v pravém slova smyslu. Nezasahuje do minulosti, řeší střetnutí dvou právních norem s různou časovou působností. Jsou zde sice zakládány normativní následky, ale jen pro dobu přítomnou, popřípadě budoucí, nikoli do minulosti. Otázky vzniku právního vztahu se sice posuzují podle právní normy účinné v době vzniku, ale obsah tohoto vztahu (práva a povinnosti) jsou posuzovány dle normy nové.

Odstavec 21 Přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. sice stanoví, že stížnost proti nevydání osvědčení, podaná ve lhůtě se vyřídí podle dosavadních právních předpisů, ale pouze za podmínky, jedná-li se o stížnost podanou přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Protože stížnost byla podána již za účinnosti nového zákona, toto ustanovení se daného případu netýká.

Odstavec 23 Přechodných ustanovení cit. zákona stanoví, že proti rozhodnutí o zamítnutí stížnosti vydanému podle dosavadních právních předpisů po dni nabytí účinnosti tohoto zákona lze podat žalobu podle tohoto zákona. Ani toto ustanovení na danou situaci nedopadá.

Nový zákon č. 412/2005 Sb. kromě zmíněných přechodných ustanovení pojem stížnost nezná, tento institut nahradil institut rozkladu (ustanovení § 125 - § 132). Proto byla stěžovatelova stížnost posouzena podle obsahu jako rozklad proti rozhodnutí o nevydání osvědčení podle zákona č. 412/2005 Sb.

Žalovaný změnu právní úpravy nepřehlédl, z jeho rozhodnutí je zřejmé, že se odpovědně zabýval rovněž otázkou, zda výše popsané jednání stěžovatele je na překážku vydání osvědčení i podle nové právní úpravy, přitom dospěl k závěru, že stěžovatel nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti pro vydání osvědčení ani podle ust. § 12 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 14 odst. 3 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb.

K námitce stěžovatele, že za situace kdy NBÚ ve svém rozhodnutí ze dne 28. 12. 2005, č. j. 67668/2005-NBÚ-PFO-P konstatoval, že v rámci šetření zjistil porušování právních předpisů upravujících ochranu utajovaných skutečností, bylo jeho povinností specifikovat jaká konkrétní zákonná ustanovení byla porušena. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že této povinnosti NBÚ ve svém rozhodnutí dostál a podrobně stěžovateli vysvětlil, z jakých důvodů shledal námitky nedůvodnými.

Nejvyšší správní soud k námitkám stěžovatele uplatněným dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. považuje za příléhavé odkázat rovněž v této souvislosti na své rozhodnutí ze dne 30. 1. 2006, č. j. 5 As 4/2005 - 98, když skutková podstata, kterou stěžovatel naplnil právě svým protiprávním chováním, jež bylo důvodem pro nevydání osvědčení, byla shledána dostatečně prokázanou. Z citovaného rozsudku lze na tomto místě uvést: „*Co se týče naplnění skutkové podstaty správního deliktu spočívající v porušení zákonem stanovené povinnosti, která stěžovatele v rozhodné době stíhala, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný jím užitou právní kvalifikaci, jak ve vztahu k naplnění skutkové podstaty porušení zákona i podzákoného předpisu, jež bylo žalobci vytknuto, tak co do výše pokuty za takové protiprávní jednání, opřel o skutkový stav, který řádně zjišťoval a ve svém rozhodnutí odůvodnil. Ostatně stěžovatel není ve sporu, že předmětné dokumenty, resp. jejich část znehodnotil způsobem, který byl v rozporu se zákonem; tuto skutečnost nepopírá, naopak sám ji potvrzuje. Jeho námitky tak nesměřují do nesprávně zjištěného skutkového stavu,*

neboť je nepochybné, že byl osobou určenou, které povinnost dodržovat ochranu utajovaných skutečností svědčila, rovněž tak je prokázáno, že předmětné písemnosti skartoval postupem, který je v rozporu se zákonem. Stěžovatel namítá pouze skutečnosti, resp. exculpační důvody k popření své odpovědnosti za vzniklé protiprávní jednání. Exculpaci přichází v úvahu pouze u odpovědnosti založené na presumovaném zavinění; o takovou odpovědnost se však v projednávané věci nejednalo. Námitky stěžovatele stran zjištění předchozích kontrol, stran předchozí praxe ministerstva, stejně tak i ohledně jeho nepoučení se skartačním řádem, jsou tak dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nedůvodné“.

Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že byl zkrácen na svých právech, resp. právu na spravedlivý proces, neboť, jak tvrdí, napadené rozhodnutí je neurčité, vychází z neúplného dokazování, zejména pak nebyli vyslechnuti jím navržení svědci.

Nejvyšší správní soud neshledal uvedené námitky důvodnými. Z rozhodnutí žalovaného, jakož i ze spisového materiálu, vyplývá, že správní řízení bylo vedeno korektně a v souladu se zákonem, stěžovatel nebyl krácen na procesních právech. Se všemi opakovaně vznesenými námitkami stran vedeného procesu se žalovaný řádně v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal, přitom zdůvodnil, proč je nelze mít za důvodné. Neprovedl-li žalovaný výsledek navrhovaných svědků, rovněž v rozhodnutí svůj postup odůvodnil (svědci měli vypovídat o skutečnostech v nichž nebylo shledáno bezpečnostní riziko, tedy o skutečnostech pro věc irelevantních).

Rozhodnutí žalovaného, jakož i rozsudek Městského soudu v Praze, shledal Nejvyšší správní soud řádně odůvodněným, přitom nelze dát stěžovateli za pravdu, že Městský soud v Praze pouze převzal hodnocení žalovaného aniž by sám vyjádřil úvahy na základě kterých se s takovým hodnocením ztotožnil. Městský soud povinnosti řádně své rozhodnutí odůvodnit zcela dostal.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze není nepřezkoumatelný, ale ani nezákonný z důvodu spočívajícím v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, neshledal žádné vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to ovlivnilo zákonnost vydaného rozhodnutí žalovaného, jak tvrdí stěžovatel, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalovanému. Protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalovanému, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 7. srpna 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu