



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Ing. K. J.**, bytem xxx, zastoupen JUDr. Luděkem Krajhanzlem, advokátem se sídlem Lazarská 5, Praha 1, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 56, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu č.j. 114/2008-NBÚ/07-OP ze dne 17. 7. 2008,

t a k t o :

I. Rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu č.j. 114/2008-NBÚ/07-OP ze dne 17. 7. 2008 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10 640,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce JUDr. Luděka Krajhanzla, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu, jímž byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu č.j. 33389/2008-NBÚ/P ze dne 11. 4. 2008, kterým nebylo žalobci vydáno osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „Tajné“. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že Národní bezpečnostní úřad (dále jen „Úřad“) jako správní orgán I. stupně u žalobce konstatoval bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 2 písm. b) zákona č. 412/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů, čímž žalobce nesplnil podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) cit. zákona. Bezpečnostní riziko Úřad konstatoval na základě skutečnosti, že ten byl v letech 1978 až 1985 tajným spolupracovníkem bývalé II. Správy Sboru národní bezpečnosti. Ředitel Úřadu dospěl k závěru, že žalobce předávala Státní bezpečnosti informace ze soukromí jiných osob, čímž zcela nepochybně podporoval StB v činnosti spočívající v potlačování základních práv a svobod. Nadto ředitel Úřadu shledal u žalobce i bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. g) zákona o ochraně utajovaných informací, když žalobce v průběhu bezpečnostního řízení uváděl nepravdivé informace, a tím nepochybně ztěžoval zjištění objektivního stavu věci.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobce uvedl, že rozhodnutí žalovaného a Úřadu jsou nezákonná, neboť během řízení byla závažným způsobem porušena procesní práva žalobce jako účastníka bezpečnostního řízení, dále že skutkový stav, který vzal žalovaný a Úřad za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění dokazování, žalovaný nesprávně hodnotil důkazy a správní orgány nepostupovaly tak, aby byl zjištěn skutkový stav úplně a přesně a v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí, a konečně že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nezákonná pro zásadní pochybení při právním hodnocení v rámci aplikace zákona o ochraně utajovaných informací.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl všechny žalobní námítky jako nedůvodné a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Při jednání soudu dne 8. března 2012 setrvali účastníci na svých skutkových i právních stanoviscích. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a aby věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zástupce žalovaného navrhl zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních námitek, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Žalobce v žalobě především namítl, že žalovaný i správní orgán I. stupně závažným způsobem porušili žalobcova procesní práva jako účastníka bezpečnostního řízení, a jejich rozhodnutí jsou proto nezákonná. Úřad neseznámil žalobce s konkrétními skutečnostmi, na základě kterých shledal, že žalobce naplňuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací. Jedná se o skutečnosti, které obsahoval spis V5116/2007-NBÚ/P. Při bezpečnostním pohovoru pokládal Úřad žalobci dotazy směřující k objasnění jeho údajné spolupráce s StB. Formulace dotazů byla velmi obecná, a žalobci nebyly poskytnuty - s poukazem na to, že se jedná o utajované informace - žádné konkrétnější skutečnosti, jako například jména osob, o

kterých měl žalobce poskytovat informace StB, termíny a místa setkání s pracovníky StB, charakter poskytovaných informací atd. Pokud tedy Úřad neposkytl žalobci konkrétnější informace o jeho údajné spolupráci s StB, odebral tak žalobci faktickou možnost uvádět důkazy na podporu jeho tvrzení vyvracejících spolupráci s StB. Ohledně specifik dokazování v bezpečnostním řízení žalobce poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2008, č.j. 2As 31/2007-107 a č.j. 2As 41/2007-58, v nichž soud dospěl k závěru, že účastník řízení musí být seznámen s konkrétními skutkovými zjištěními, k jejichž ověření je bezpečnostní pohovor veden, resp. že účastníkovi řízení je třeba sdělit obsah informace, který odůvodnil závěr o nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi. S těmito závěry se žalobce zcela ztotožnil a uvedl, že vzhledem k tomu, že Úřad mu poskytl pouze „indicie“ a nikoliv konkrétní skutečnosti, na základě kterých rozhodl o nevydání osvědčení, zkrátil tím žalobce na jeho právu vyjadřovat se k prováděným důkazům. Žalovaný místo toho, aby nezákonné rozhodnutí Úřadu zrušil a poskytl žalobci možnost řádně uplatnit jeho práva v novém řízení, shledal postup Úřadu v souladu se zákonem. Žalovaný v průběhu řízení o rozkladu zajistil odtajnění utajované části bezpečnostního svazku, přičemž se lze domnívat, že důvodem pro zrušení utajení je skutečnost, že stupeň utajení byl stanoveny neoprávněně. Pak ovšem i celý proces, kdy byly informace, na jejichž základě nebylo žalobci uděleno osvědčení, je třeba posoudit jako neoprávněný a nezákonný. Žalovaný však místo toho, aby rozhodnutí Úřadu zrušila nebo alespoň uvědomil žalobce o možnosti nahlédnout do odtajněné části bezpečnostního svazku, poukázal jen na to, že žalobce nevyužil svého práva podle § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací o nahlédnutí do spisového materiálu. Přitom pokud by žalobce byl vyrozuměn o zrušení stupně utajení, nepochybně by této možnosti využil, tak jak učinil po doručení napadeného rozhodnutí, ze které se dověděl o odtajnění. Postup žalovaného hodnotí jako formalistický a alibistický a má za to, že bylo povinností žalovaného seznámit žalobce se skutečností, že relevantní část svazku byla odtajněna. Žalobce je přesvědčen, že tím byla porušena jeho práva podle § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací a podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a tedy že správní orgány porušily jeho práva způsobem, který je neslučitelný s principy právního státu.

Tuto námitku shledal soud důvodnou.

V odůvodnění rozhodnutí č.j. 33389/2008-NBÚ/P ze dne 11. 4. 2008 Úřad jako správní orgán I. stupně konstatoval, že v evidencích zpravodajských služeb byl dohledán archivní materiál vztahující se ke kontaktům žalobce na složky uvedené v ust. § 14 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací, na něž bylo z důvodu jejich utajení ve stupni „Vyhrazené“ odkázáno jako na písemnosti vedené pod č.j. V5116/2007-NBÚ/P. Úřad konstatoval, že tyto písemnosti obsahují informace potvrzující spolupráci žalobce s II. Správou Sboru národní bezpečnosti, zejména několik desítek poznatků a zpráv, které žalobce jako tajný spolupracovník předával v letech 1978 – 1985 příslušníkům bývalé StB. Úřad dospěl k závěru, že zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že žalobce podporoval činnost spočívající v potlačování základních lidských práv a svobod. U žalobce tedy bylo zjištěno bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací, tedy podpora činnosti spočívající v potlačování základních lidských práv a svobod, a Úřad proto musel učinit závěr, že žalobce nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že na řízení podle zákona č. 412/2005 Sb. se nepoužije správní řád, s výjimkou některých částí, blíže definovaných v ust. § 159 zákona o ochraně utajovaných informací. Na rozdíl od ust. § 36 odst. 3 správního řádu zákon o ochraně utajovaných informací nestanoví povinnost Úřadu dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Účastníci řízení však mají právo sami požádat podle § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací o nahlédnutí do spisového materiálu. Toto právo však účastník řízení nevyužil.

Soud se především zabýval hodnocením postupu Úřadu jako správního orgánu I. stupně, který neumožnil žalobci seznámit se s obsahem spisového materiálu č.j. V5116/2007-NBÚ/P, a dospěl k závěru, že v této části řízení postupoval Úřad v souladu se zákonem. Soud zde především poukázal na závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. července 2010 č.j. 9 As 9/2010 – 94 (www.nssoud.cz), kde konstatoval, že *„Exekutiva má za určitých okolností právo tomu, kdo je podrobován bezpečnostní prověrce, výjimečně neříci, z jakých konkrétních skutkových důvodů nebyl shledán bezpečnostně způsobilým. Právo na přezkoumání toho, zda průběh a výsledek bezpečnostního prověřování, které je plně v rukou výkonné moci s uplatněním široké diskrece, neměly diskriminační charakter a zda nebyly poznamenány libovůlí, je zajištěno právě prostřednictvím nezávislé soudní kontroly ve správním soudnictví, kdy soud musí v obecné rovině mít plný přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu. Ostatně právě proto mají také soudci podle ustanovení § 58 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení ode dne jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon.“*

Závěry Nejvyššího správního soudu přitom vycházejí z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001, kde Ústavní soud konstatoval, že *„... sice ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, představují natolik specifickou oblast, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako tomu je u profesí jiných a u pracovních sporů jejich zaměstnanců. Na druhé straně však ani specifika ochrany utajovaných skutečností nemohou vést k vědomé rezignaci na ústavní ochranu práv prověřovaných osob. Jestliže tedy článek 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny a článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zaručují každému základní právo na spravedlivý proces a jestliže ze soudního přezkumu nesmí být vyloučen přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, musí zákonodárce i v tomto případě garantovat přezkum správních rozhodnutí nezávislým soudním orgánem, byť nelze vyloučit nikoli běžný typ řízení, který bude jednotlivé případy dostatečně diferencovat.“* Ústavní soud respektuje skutečnost, že s ohledem na specifika a význam rozhodování ve věcech utajovaných skutečností, kdy je velmi zřetelný bezpečnostní zájem státu, není možné vždy garantovat všechny běžné procesní záruky spravedlivého procesu (např. veřejnost jednání).

Městský soud v Praze má tedy za to, že v projednávané věci postupoval Úřad jako správní orgán I. stupně v souladu se zákonem, jestliže žalobce neseznámil s obsahem části bezpečnostního spisu, označené jako č.j. V5116/2007-NBÚ/P, jestliže ta byla utajena ve stupni „Vyhrazené“.

K opačnému závěru však dospěl soud ohledně postupu žalovaného v řízení o rozkladu. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že utajení tohoto písemného materiálu bylo zrušeno opatřením ředitele Úřadu pro zahraniční styky a informace, jak je uvedeno v jeho zprávě č.j. 159/2008-ZSI/104 ze dne 4. 6. 2008. V době, kdy žalovaný rozhodoval o rozkladu žalobce proti rozhodnutí Úřadu, tedy již tento důkazní materiál neměl povahu utajované informace.

Z této skutečnosti vyplývají podle názoru soud podstatné závěry. Jak je zřejmé z obsahu výše citovaných rozhodnutí Ústavního soudu, resp. Nejvyššího správního soudu, omezení přístupu účastníka bezpečnostního řízení k podkladům pro rozhodnutí je vyhrazeno právě a pouze pro případy, kdy tyto podklady podléhají utajení podle zákona. Jen tehdy lze mimořádně suspendovat oprávnění účastníka řízení nahlížet do spisového materiálu a seznamovat se tak s důkazními prostředky. Toto omezení procesních práv účastníka je tedy odůvodněno jenom skutečností, že určitý podklad podléhá utajení. Pokud tedy relevantní důkazní materiál není nijak utajen, není žádný důvod pro to, aby nebyl účastníkovi řízení zpřístupněn a aby ten neměl možnost se k němu vyjádřit, navrhnout jeho doplnění, případně předložit či navrhnout důkazy jej zpochybňující.

Stejný režim pak ovšem musí platit i v případě, kdy konkrétní důkazní materiál sice původně určitému utajení podléhal, ale v průběhu řízení byl toto utajení zrušeno. V tu chvíli odpadá jediný akceptovatelný důvod pro to, aby účastníkovi řízení bylo odepřeno právo seznámit se s tímto podkladem pro rozhodnutí, a nadále tedy nemůže správní orgán postupovat tak, že by účastníkovi řízení neumožnil nahlédnout do spisu.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobce měl právo nahlédnout do spisu, ale že jej nevyužil, přičemž zákon o ochraně utajovaných informací neukládá žalovanému povinnost dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům.

Tuto argumentaci žalovaného soud neakceptoval. Formálně vzato je sice správná, ale zcela opomíjí účel a smysl ustanovení § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací, podle něhož účastník řízení a jeho zástupce mají před vydáním rozhodnutí právo nahlížet do bezpečnostního svazku a činit si z něj výpisy, s výjimkou té části bezpečnostního svazku (§ 124), která obsahuje utajovanou informaci.

Má-li účastník řízení ze zákona oprávnění před vydáním rozhodnutí nahlížet do bezpečnostního svazku, pak to znamená, že správní orgán realizaci tohoto oprávnění účastníkovi řízení umožní. Takovou povinnost sice výslovně stanovenou nemá, ale její faktická existence vyplývá právě z citované normy: má-li mít oprávnění účastníka řízení smysl, musí mu korespondovat odpovídající povinnost správního orgánu. V opačném případě by ust. § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací bylo zcela nefunkční a neživotné.

Tento závěr lze odůvodnit i odkazem na ust. § 177 odst. 1 správního řádu, podle něhož základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Zde je nutno poukázat zejména na ust. § 4 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné, a dále na ust. § 4 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

Městský soud v Praze tedy dospěl k závěru, že žalovaný byl povinen umožnit žalobci realizaci jeho práva podle ust. § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací, a to zejména vzhledem ke skutečnosti, že v průběhu řízení o rozkladu došlo k podstatné změně ohledně oprávnění žalobce seznamovat se s podklady pro rozhodnutí, když bylo zrušeno utajení stěžejního - a v podstatě jediného - důkazního materiálu, jehož obsahem správní orgány obou stupňů odůvodnily rozhodnutí o nevydání osvědčení pro stupeň utajení „Tajné“. Zde je třeba zdůraznit, že žalobce nevěděl a ani vědět nemohl, že dosud utajovaná část spisu již není tajná, a že by tedy již mohl své právo nahlížet do spisu realizovat; žalovaný byl jediný, kdo jej mohl o této podstatné změně vyrozumět. Jelikož žalovaný takto nepostupoval, porušil zákon v ust. § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací a soud proto napadené rozhodnutí ředitele Úřadu zrušil podle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního a současně podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalobce v žalobě dále uplatnil žalobní námitku pod bodem 2 žaloby, kde polemizoval s obsahem části bezpečnostního spisu č.j. V5116/2007-NBÚ/P a zpochybňoval některá tvrzení v něm obsažená, a dále námitku pod bodem 3 žaloby, kde žalovanému vytýkal nesprávné právní hodnocení skutečností vyplývajících z tohoto důkazního materiálu.

Soud konstatuje, že těmito dvěma žalobními námitkami se nemohl zabývat, neboť by tím zasahoval do působnosti a pravomoci žalovaného a předjímal by tím jeho uvážení a rozhodnutí. V dalším řízení bude úkolem žalovaného seznámit žalobce s obsahem bezpečnostního spisu a pokud žalobce uplatní vůči podkladům v tomto spise své věcné námitky, vypořádat se s nimi ve svém rozhodnutí, a to jak po stránce skutkového posouzení, tak i právního hodnocení. Teprve poté by bylo možno takové úvahy a závěry žalovaného podrobit soudnímu přezkumu, byla-li by proti jeho rozhodnutí podána žaloba podle soudního řádu správního.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce měl ve věci úspěch a jeho náklady řízení sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 2000,- Kč a jednak z odměny advokátovi za tři úkony právní služby po 2100,- Kč, a ze související náhrady hotových výdajů po 300,- Kč, zvýšené o sazbu daně z přidané hodnoty podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění; náhradu v celkové výši 10 640,- Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce JUDr. Lud'ka Krajhanzla, advokáta.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 8. března 2012

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu