



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobce: **Ing. P. S.**, zast. JUDr. Alešem Pejchalem, advokátem, se sídlem Praha 2, Vyšehradská 21, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Praha 5, Na Popelce 2/16, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2005, č. j. 8 Ca 268/2005 - 20,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á.**
- II.** Žádnému z účastníků řízení **se 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 :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba (návrh) proti oznámení žalovaného ze dne 4. 8. 2005, č. j. 34227/2005-NBÚ/PFO-P, o nevydání osvědčení podle tehdy účinného zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též “zákon“).

V podané žalobě stěžovatel obsáhle brojil proti označenému oznámení žalovaného ze dne 4. 8. 2005, č. j. 34227/2005-NBÚ/PFO-P, o nevydání osvědčení a dovozoval zkrácení svých práv. Navrhoval zrušení napadaného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2005, č. j. 8 Ca 268/2005 - 20, byla žaloba (návrh) stěžovatele odmítnuta. Městský soud s odkazem na ustanovení § 2, § 5 a § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) dovodil, že žalobu je třeba považovat za nepřipustnou, a to z důvodu, že směřuje proti rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval jako správní orgán prvního

stupně, neb proti tomuto rozhodnutí správního orgánu může stěžovatel podat stížnost podle § 75 odst. 1 zákona, o které rozhodne ředitel NBÚ (podle sdělení žalovaného žalobce možnost podat stížnost využil) a teprve toto rozhodnutí ředitele je možno napadnout žalobou. Městský soud v Praze proto návrh (žalobu) podle ustanovení § 46 odst. písm. d) s. ř. s. jako nepřípustnou odmítl.

Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze podal stěžovatel včas kasační stížnost, kterou staví na důvodech vymezených v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Konkrétně uvádí, že podle § 73 odst. 2 zákona může žaloba směřovat proti rozhodnutí o nevydání osvědčení a nikoliv proti rozhodnutí ředitele NBÚ o stížnosti podané dle ustanovení § 75 odst. 1 zákona. Doplnil, že zákon rozlišuje mezi rozhodnutím o nevydání osvědčení (rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu) na straně jedné, které lze napadnout stížností k řediteli NBÚ a dle stěžovatele i správní žalobou, a rozhodnutím o zamítnutí stížnosti (rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu) na straně druhé, proti kterému lze ve smyslu ustanovení § 77a odst. 1 zákona podat opravný prostředek ke Kolegiu na ochranu utajovaných skutečností. Dále uvedl, že zákon umožňoval podat žalobu ve správním soudnictví již proti rozhodnutí NBÚ o nevydání osvědčení (ač jde o rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) a nikoli proti rozhodnutí ředitele NBÚ o zamítnutí stížnosti. Na základě výše uvedeného stěžovatel dovozuje nezákonnost rozhodnutí soudu, neboť jím bylo zásadně porušeno právo stěžovatele dané mu ustanovením § 73 odst. 2 zákona. Současně stěžovatel namítá, že rozhodnutí (oznámení) Národního bezpečnostního úřadu o nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro stupeň utajení „TAJNÉ ze dne 4. 8. 2005, č. j. 34227/2005-NBÚ/PFO-P, postrádá poučení o možnosti podat proti rozhodnutí žalobu dle ustanovení § 73 odst. 2 zákona. Brojil i proti výroku o nepřiznání nákladů řízení, který považuje s ohledem na výše uvedené za nepodložený a neodůvodněný.

Navrhoval zrušení napadaného usnesení Městského soudu v Praze a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovil souhlas se závěry soudu. Uvedl, že si je vědom nejasnosti ustanovení § 73 odst. 2 zákona, který připouští podat žalobu proti rozhodnutí o nevydání osvědčení, avšak žaloba může být přípustná až proti pravomocnému rozhodnutí, kdy právní moc v daném případě nastane teprve po zamítnutí opravného prostředku - stížnosti - podle § 75 zákona. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Proti tomuto vyjádření žalovaného podal stěžovatel repliku, ve které nad rámec již v kasační stížnosti uvedeného doplnil, že žalovaný nemá jasno v tom, jak vykládat, kdo je žalovaný, neboť na titulní straně, jakož i v úvodní části svého vyjádření k žalobě proti rozhodnutí ředitele NBÚ ze dne 7. 12. 2005, č. j. 1821/2005-NBÚ/07-SO, které přiložil k replice, označil jako žalovaného NBÚ, a to i přesto, že žaloba směřovala proti rozhodnutí ředitele NBÚ, což je v rozporu s argumentací soudu a žalovaného, kteří tvrdí, že žalovaným může být až ředitel NBÚ.

Z obsahu správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že oznámením žalovaného ze dne 4. 8. 2005, č. j. 34227/2005-NBÚ/PFO-P, nebylo stěžovateli vydáno osvědčení podle tehdy účinného zákona (č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností). Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, která byla nyní napadeným a přezkoumávaným usnesením Městského soudu v Praze odmítnuta z důvodu nepřípustnosti, neb směřuje proti rozhodnutí, které vydal správní orgán prvního stupně.

Stejně tak Nejvyšší správní soud ze spisu, vyjádření stěžovatele a žalovaného, jakož i ze své databáze, zjistil, že stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného (NBÚ) ze dne 4. 8. 2005, č. j. 34227/2005-NBÚ/PFO-P, (ve kterém byl upozorněn na možnost podání stížnosti podle § 75 zákona 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností) stížnost, o které posléze rozhodl ředitel NBÚ. Proti tomuto rozhodnutí ředitele NBÚ podal stěžovatel další dvě žaloby a následně kasační stížnosti, které jsou u Nejvyššího správního soudu vedeny pod sp. zn. 2 As 91/2006 a pod sp. zn. 2 As 31/2007, a nejsou tak předmětem tohoto řízení.

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

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Před samotným posouzením věci považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat, že v řízení o kasační stížnosti je jeho úkolem posoudit, zda v předchozím řízení byly dány důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s., jmenovitě v situaci, kdy žaloba byla odmítnuta, důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., což se podle Nejvyššího správního soudu nestalo.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda žaloba stěžovatele proti označenému rozhodnutí žalovaného (NBÚ) ze dne 4. 8. 2005, č. j. 34227/2005 NBÚ/PFO-P, měla být bez dalšího odmítnuta jako nepřipustná, či zda bylo povinností Městského soudu se jí věcně zabývat.

Ustanovení § 5 s. ř. s. stanoví, že *nestanoví-li tento (myšleno soudní řád správní, s. ř. s.) nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*

Relevantním zvláštním zákonem je v dané věci zákon (č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností) ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu, tj. k datu 4. 8. 2005.

Institut „osvědčení“ byl upraven ustanovením § 36 citovaného zákona, jenž ve svých odstavcích 1 až 3 stanovil následující:

(1) V případě, že Úřad bezpečnostní prověrkou ověří, že navrhovaná osoba splňuje podmínky uvedené v § 18 odst. 2, vydá osvědčení, které této osobě doručí. Po předložení platného osvědčení může statutární orgán provést určení navrhované osoby podle § 38.

(2) U stupně utajení "Vyhrazené" se osvědčením uvedeným v odstavci 1 rozumí písemný záznam podle § 38 a u bezpečnostní prověrky I. stupně, provedené Úřadem, oznámení o splnění podmínek uvedených v § 18 odst. 1 vydané Úřadem.

(3) V případě, že Úřad bezpečnostní prověrkou ověří, že navrhovaná osoba nesplňuje některou z podmínek uvedených v § 18 odst. 2, osvědčení nevydá a tento výsledek navrhované osobě oznámí. Nesplňuje-li navrhovaná osoba podmínky pro vydání osvědčení pro požadovaný stupeň utajení, vydá Úřad osvědčení pro takový stupeň utajení, pro který navrhovaná osoba splňuje podmínky.

Dále zákon o ochraně utajovaných skutečností v ustanovení § 75 mj. stanovil, že:

(1) Proti nevydání osvědčení podle § 36 odst. 3 může navrhovaná osoba podat písemnou stížnost do 15 dnů ode dne doručení oznámení.

(2) Proti zániku platnosti osvědčení podle § 37 odst. 2 písm. b) může osoba, které bylo vydáno osvědčení, podat písemnou stížnost do 15 dnů ode dne oznámení podle § 36 odst. 6.

(3) Stížnost se podává řediteli Úřadu.

Podle § 73 odst. 2 téhož zákona, žalobu proti rozhodnutí o nevydání osvědčení lze podat do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. V řízení o této žalobě se účast osob zúčastněných na řízení nepřipouští.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že speciální zákon přes znění svého § 73 odst. 2 nejen, že v rozhodné době nevylučoval podání opravného prostředku proti nevydání osvědčení, ale i sám takový opravný prostředek - stížnost - zakotvoval. Za situace, kdy § 5 s. ř. s. stanovil, že *nestanoví-li tento* (myšleno soudní řád správní, s. ř. s.) *nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*, bylo třeba ustanovení § 73 odst. 2 citovaného zákona vykládat tak, že bylo vývojem právní úpravy překonáno. To je výrazem subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu soudů do správního řízení, deklarované i ustálenou judikaturou. Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, kde se uvádí: *Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy;* (www.nssoud.cz).

S odkazem na uvedené tak Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitkám stěžovatele, ve kterých dovozoval nezákonnost postupu Městského soudu v Praze, který jeho žalobu, v níž se domáhal přezkumu oznámení žalovaného ze dne 4. 8. 2005, č. j. 34227/2005-NBÚ/PFO-P, jímž mu nebylo vydáno osvědčení podle tehdy účinného zákona (č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností), odmítl z důvodu nepřipustnosti, neboť směřuje proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Naopak se s jeho argumentací zcela ztotožňuje a odkazuje na ni.

Stěžovatel se v dané věci může ochrany ve správním soudnictví domáhat až ve vztahu k druhoinstančnímu rozhodnutí, jmenovitě proti rozhodnutí ředitele NBÚ, jímž bylo rozhodnuto o stížnosti stěžovatele podané podle § 75 zákona citovaného zákona.

Tento postup je v souladu i s uspořádáním a zásadami veřejné správy, která je budována na principu tzv. dvojinstančnosti, a stejně tak i v souladu se zněním soudního řádu správního, který umožňuje soudní ochranu proti rozhodnutím veřejné správy až po vyčerpání opravných prostředků, nejsou-li zákonem vyloučeny, což jak bylo výše uvedeno, není souzený případ.

Stejně tak není tento postup ani v rozporu se zásadou tzv. spravedlivého procesu, neboť stěžovateli nebude soudní ochrana odepřena. Ta bude poskytnuta v řízení o žalobě proti rozhodnutí ředitele NBÚ, kterou, jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo, stěžovatel (k Městskému soudu v Praze) podal. Skutečnost, že tato žaloba proti rozhodnutí ředitele NBÚ byla Městským soudem v Praze odmítnuta (z důvodu litispendence), jak vyplývá ze spisu sp. zn. 2 As 91/2006, nemá na výše uvedené vliv, neb žaloba byla odmítnuta z důvodu, že stěžovatel proti označenému rozhodnutí ředitele NBÚ podal žaloby dvě, přičemž takový postup § 46 s. ř. s. vylučuje.

K námitce stěžovatele uvedené v jeho replice k vyjádření žalovaného, že žalovaný nemá jasno v tom, jak vykládat, kdo je v dané věci žalovaný, Nejvyšší správní soud uvádí, že v souzené věci je žalovaným NBÚ, který bude žalovaným i v případě žaloby stěžovatele proti rozhodnutí ředitele NBÚ. Ředitele NBÚ za žalovaného považovat nelze, neboť pasivní legitimaci jako takovou má ze zákona NBÚ a nikoliv jeho ředitel. Podpůrně Nejvyšší správní soud uvádí paralelu s tzv. řízením o rozkladu, (proti rozhodnutí vrcholného orgánu veřejné správy), kde v případě soudního přezkumu žalovaným není ten, který o podaném rozkladu rozhodl, ale celý úřad (správní orgán), do kterého osoba rozhodující o rozkladu spadá. Ostatně je třeba uvést i to, že žalovaný je určen zákonem a nikoliv tvrzením účastníka. V podrobnostech odkazuje Nejvyšší správní soud na podrobnou a jednoznačnou judikaturu v této věci, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 - 26, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003, viz. www.nssoud.cz.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s, ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, žalovaný, který v řízení úspěch měl, žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil. Rozhodl proto tak, že se žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 19. července 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu

