



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **pplk. E. T.**, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 8. ledna 2007, č. j. 5/2007-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. července 2008, č. j. 7 Ca 42/2007 - 60,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. července 2008, č. j. 7 Ca 42/2007 - 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce (ročník 1963) je profesionálním vojákem, důstojníkem Armády České republiky v hodnosti podplukovníka. Na základě žádosti Ministerstva obrany ze dne 9. 6. 1999 a písemného souhlasu žalobce (tehdy ještě v hodnosti majora) zahájil žalovaný dle § 28 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 148/1998 Sb.“), bezpečnostní prověrku III. stupně. Jelikož u žalobce shledal bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. b) a d) cit. zákona, vydal dne 2. 9. 2002 oznámení o nevydání osvědčení. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí stížnost, které ředitel žalovaného vyhověl a uvedené oznámení dne 4. 11. 2002 zrušil a věc vrátil k novému projednání. Žalovaný ve věci znovu rozhodl teprve dne 20. 9. 2004, a shodně se svým předchozím rozhodnutím osvědčení nevydal. Žalobcovu opětovnou stížnost zamítl ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 26. 1. 2005, přičemž shledal pouze bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb. Proti tomuto rozhodnutí podal

žalobce opravný prostředek ke Kolegiu na úseku ochrany utajovaných skutečností při Nejvyšším státním zastupitelství (dále jen „Kolegium NSZ“), kteréžto jej rozhodnutím ze dne 16. 5. 2005, č. j. Kl 6/2005, zrušilo a věc vrátilo řediteli žalovaného k dalšímu řízení. Ten, vázán právním názorem Kolegia NSZ, zrušil dne 27. 6. 2005 rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2004 a věc mu opět vrátil k dalšímu řízení.

[2] Žalovaný ve věci znovu vydal rozhodnutí o nevydání osvědčení, a to dne 18. 9. 2006, č. j. 28640/2006-NBÚ/PFO-P, kterým u žalobce shledal bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon č. 412/2005 Sb.“), neboť dospěl k závěru, že žalobce neoprávněně a vědomě shromažďoval po dobu více jak tří let větší množství utajovaných písemností, a to i přes několikeré poučení a znalost ustanovení obecně závazných právních předpisů o nakládání s utajovanými skutečnostmi. Bezpečnostní prověrku přitom úřad dokončil v souladu s § 157 odst. 18 cit. zákona podle dosavadních právních předpisů. Uvedené ustanovení je podle žalovaného procesní povahy, a proto byly podmínky pro vydání osvědčení, jako hmotněprávní institut, posuzovány podle zákona č. 412/2005 Sb. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 9. 10. 2006 rozklad, který byl ředitelem žalovaného zamítnut rozhodnutím ze dne 8. 1. 2007, č. j. 5/2007-NBÚ/07-OP. Toto rozhodnutí žalobce napadl dne 12. 2. 2007 žalobou k Městskému soudu v Praze.

[3] V záhlaví označeným rozsudkem městského soudu ze dne 31. 7. 2008 bylo zrušeno výše citované rozhodnutí ředitele žalovaného a současně bylo žalovanému uloženo, aby žalobci zaplatil náhradu nákladů řízení ve výši 2000 Kč. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku především označil za pro posouzení věci podstatné, podle jaké právní úpravy měl být v daném případě hodnocen skutkový stav. Jelikož bezpečnostní prověrka byla u žalobce zahájena podle zákona č. 148/1998 Sb. a žalovaný o vydání osvědčení rozhodoval již za účinnosti zákona č. 412/2005 Sb., je pro věc rozhodující výklad přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb.

[4] Podle § 157 odst. 18 cit. zákona se bezpečnostní prověrka zahájená před nabytím účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Toto přechodné ustanovení odkazuje na bezpečnostní prověrku upravenou v dílu druhém páté hlavy zákona č. 148/1998 Sb., přičemž bezpečnostní prověrka je prostředkem ke zjištění splnění podmínek pro vydání osvědčení podle tohoto zákona, a to za podmínek uvedených v § 18 a dále rozvedených v § 23 téhož zákona, která jsou ustanoveními hmotně právními. Z tohoto důvodu městský soud odmítl závěr žalovaného, že cit. přechodné ustanovení je procesní povahy. Naopak dospěl k závěru, že z něho vyplývá povinnost žalovaného výsledky bezpečnostní prověrky vedené podle zákona č. 148/1998 Sb. podřadit pod ustanovení tohoto zákona. Ostatně ani sám žalovaný dle názoru městského soudu ve svém rozhodnutí neuvedl, jak dospěl k závěru o tom, že cit. přechodné ustanovení je procesního charakteru. S ohledem na tyto skutečnosti pak nemůže obstát ani závěr žalovaného, že není vázán právním názorem Kolegia NSZ vysloveném v jeho rozhodnutí ze dne 16. 5. 2005, č. j. Kl 6/2005.

[5] Městský soud z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) v kasační stížnosti napadl oba výroky rozsudku městského soudu, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dle jeho názoru si soud nesprávně vyložil přechodná ustanovení zákona č. 412/2005 Sb., neboť vytrhl z kontextu jediné přechodné ustanovení (§ 157 odst. 18 větu první) a dovodil neoddělitelnost hmotněprávních ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. od jeho procesněprávních ustanovení. Zákonodárce dle stěžovatelova názoru přijetím nové právní úpravy jednoznačně stanovil, jaké podmínky musí s účinností od 1. 1. 2006 splňovat fyzická osoba, aby jí mohlo být vydáno osvědčení pro styk s utajovanými informacemi. Pro stěžovatele není přijatelný jiný výklad přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. než ten, který je doposud uplatňován v rozhodovací praxi úřadu, tj. dokončit bezpečnostní prověrku za použití procesních pravidel a institutů zákona č. 148/1998 Sb., pokud jde o podmínky pro vydání osvědčení však aplikovat výhradně novou právní úpravu, tj. zákon č. 412/2005 Sb. Tato rozhodovací praxe je potvrzena řadou rozhodnutí městského soudu a v jednom případě též Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS sp. zn. 5 As 27/2007). Zároveň odkázal též na judikaturu NSS a Ústavního soudu v otázkách výkladu přechodných ustanovení zákonů, otázkách přípustnosti pravé a nepravé retroaktivity (sp. zn. 6 A 126/2002 a Pl. ÚS 21/96).

[7] Rozsudek městského soudu stěžovatel považuje za vnitřně rozporný, protože jeho odůvodnění nekoresponduje s výrokem. Přestože soud považoval za zásadní otázku, podle jaké právní úpravy měl být hodnocen zjištěný skutkový stav, zrušil pouze rozhodnutí o rozkladu a rozhodnutí I. stupně ponechal bez povšimnutí. Stěžovatel dále zrekapituloval dosavadní průběh řízení ve věci, z něhož podle jeho názoru vyplývá, že přechodná ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. dopadají pouze na řízení před správním orgánem I. stupně, tj. na řízení o žádosti o vydání osvědčení - tzv. bezpečnostní prověrku, nikoliv však na řízení před správním orgánem II. stupně o opravném prostředku. Řízení o rozkladu bylo v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 27/2007 vedeno pouze dle ustanovení zákona č. 412/2005 Sb., a to jak dle norem procesních, tak hmotněprávních. Situace, kdy soud rozsudkem stěžovatele na jedné straně zavázal k výhradní aplikaci zákona č. 148/1998 Sb., avšak výrokem zrušil pouze rozhodnutí stěžovatelova ředitele o rozkladu a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí (tj. zpět do stádia řízení o rozkladu dle zákona č. 412/2005 Sb.), je pro stěžovatele značně nepřehledná a komplikovaná.

[8] Stěžovatelův ředitel v novém řízení o rozkladu, vázán právním názorem městského soudu, zruší dle § 131 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. rozhodnutí o nevydání osvědčení a věc vrátí stěžovateli k novému projednání a rozhodnutí. V souladu s právním názorem městského soudu by měl stěžovatel na toto nové řízení aplikovat výhradně ustanovení zákona č. 148/1998 Sb., avšak s ohledem na § 93 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. se dnem doručení rozhodnutí o rozkladu žalobci ze zákona zahajuje nové bezpečnostní řízení, na něž již ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. aplikovat není možné. Městský soud tím, že se nevypořádal s problémem zcela, nastolil velmi složitou právní situaci, neboť stěžovatel prakticky nemůže právnímu názoru soudu v praxi dostat. Městský soud měl žalobu jako nedůvodnou zamítnout, přičemž měl při posuzování zákonnosti rozhodnutí o rozkladu z hlediska splnění hmotněprávních podmínek pro vydání osvědčení použít zákona č. 412/2005 Sb. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený

rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, a současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

III.

Vyjádření žalobce

[9] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soud rozhodl správně, pokud vyslovil názor o nutnosti aplikovat na žalobcův případ zákon č. 148/1998 Sb. Je to naopak stěžovatel, kdo izolovaně vykládá jedno z přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. (§ 157 odst. 18), toto je však nutno vykládat v kontextu ostatních přechodných ustanovení, zejm. § 157 odst. 28. Rozhodnutí NSS ve věci sp. zn. 5 As 27/2007 sice vychází z principu obecné přípustnosti nepravé retroaktivity nové právní úpravy, ze které ale existují výjimky. Jednou z nich je případ, kdy přechodná ustanovení nové právní úpravy odkazují na použití právní úpravy předchozí, což v nyní posuzovaném případě nastalo v § 157 odst. 18 ve spojení s odst. 28 zákona č. 412/2005 Sb. Dle názoru žalobce je nutno takto postupovat i s ohledem na konkrétní aspekty případu (zejm. délku řízení a její důvody).

[10] Žalobce se domnívá, že městský soud měl zrušit i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zároveň si je vědom toho, že jde toliko o právem předvídanou možnost, nikoliv povinnost. V podrobnostech pak žalobce odkázal na všechna svá dosavadní podání ve věci. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl, a dále požádal o to, aby se soud v zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení zabýval i těmi žalobními body, které městský soud neposoudil.

IV.

Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Usnesením ze dne 3. 12. 2008, č. j. 1 As 99/2008 - 84, jež nabylo právní moci dne 11. 12. 2008, Nejvyšší správní soud stěžovatelově kasační stížnosti nepřiznal odkladný účinek.

[12] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout i bez návrhu.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku aplikace nového zákona č. 412/2005 Sb. na dříve započatá řízení, tedy otázku výkladu intertemporálního pravidla § 157 odst. 18 a 28 zákona č. 412/2005 Sb. (IV/1). Jako druhou pak posoudil otázku závaznosti rozhodnutí Kolegia NSZ pro stěžovatele, a to počínaje okamžikem účinnosti zákona č. 412/2005 Sb. (IV/2).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

IV/1

Výklad intertemporálního pravidla § 157 odst. 18 a 28 zákona č. 412/2005 Sb.

[15] V posuzovaném případě je nesporné, že žalobce požádal o vydání osvědčení dne 9. 6. 1999, kdy byla zahájena jeho bezpečnostní prověrka dle zákona č. 148/1998 Sb. Stěžovatel ve věci rozhodoval opakovaně, protože jeho rozhodnutí byla opakovaně rušena

ředitelem žalovaného, naposledy rozhodnutím č. j. 798/2005-NBÚ/07-SO ze dne 27. 6. 2005, v němž se ředitel stěžovatele řídil právním názorem Kolegia NSZ. Ke dni účinnosti zákona č. 412/2005 Sb. tak stále běžela bezpečnostní prověrka žalobce, kterážto byla zahájena ve smyslu § 157 odst. 28 zákona č. 412/2005 Sb. před více jak 45 dny (nutno podotknout, že v tomto případě trvalo řízení před stěžovatelem ke dni účinnosti nového zákona již více než 2390 dnů).

[16] Právní otázkou, kterou dle stěžovatelova názoru posoudil městský soud nesprávně, je výklad přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb., konkrétně především jeho § 157 odst. 18. Podle tohoto ustanovení *„se bezpečnostní prověrka zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Na její dokončení se vztahuje lhůta pro provedení srovnatelného řízení o vydání osvědčení podle tohoto zákona s tím, že lhůta začíná běžet ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Pro posouzení věci je dále podstatný odst. 28 téhož ustanovení, podle něhož *„provedení bezpečnostní prověrky fyzické osoby [...] se řídí dosavadními právními předpisy pouze tehdy, jestliže žádost byla předána k poštovní přepravě nebo jinak doručena či podána nejpozději 45 dnů přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“*

[17] Vzájemný vztah obou uvedených ustanovení není zákonem zcela jednoznačně dán; odst. 28 ve spojitosti s odst. 18 by mohl být vykládán buď jako doplnění odstavce 18 stanovující podmínku pro aplikaci odst. 18 jako celku (v takovémto případě by se na žádosti podané méně než 45 dní přede dnem účinnosti nového zákona aplikovala počínaje dnem účinnosti nového zákona kompletně nová zákonná úprava), anebo jako ustanovení speciální, jímž je zpřesněno, kdy se řízení o provedení bezpečnostní prověrky bude řídit jen starou procesní úpravou (žádost podaná méně než 45 dní před účinností zákona č. 412/2005 Sb.), a kdy se řízení o provedení bezpečnostní prověrky bude řídit starou právní úpravou kompletně, tedy po stránce hmotněprávní i procesní (žádost podaná 45 a více dní před účinností cit. zákona). Nejvyšší správní soud upřednostňuje z níže uvedených důvodů prvou z uvedených výkladových alternativ.

[18] Ústavní soud ve stěžovatelem cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (publ. pod č. 63/1997 Sb.) v obecné ústavní rovině vytýčil zákonodárci ústavní mantinely při úpravě intertemporálních problémů střetu nové a staré právní úpravy. Podle cit. nálezu totiž *„[z]rušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl [...] Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sebrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy tedy z hlediska ústavního není věcí nahodilou nebo věcí libovůle. Je věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů. V této souvislosti právní teorie na adresu nepravé retroaktivity konstatuje, že tato je »zásadně přípustná; i ona může ale být ústavněprávně*

nepřípustnou, jestli je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva.» (část V., citace vynechány). Nejvyšší správní soud ve smyslu tohoto právního závěru Ústavního soudu dále vyloží důvody, které zákonodárce vedly k rozhodnutí o vyřešení konfliktu mezi starým a novým právem, když zvolil cestu použití staré právní úpravy v otázkách procesních, zatímco nové úpravy v otázkách hmotněprávních.

[19] Je patrné, že formulace intertemporálního pravidla ve dvou různých, a dokonce na sebe nenavazujících odstavcích § 157 (viz bod [16]) je velmi nepřehledná. Lze jistě argumentovat tak, že pokud by zákonodárce měl vskutku v úmyslu podmínit aplikaci odst. 18 úpravou uvedenou v odst. 28, učinil by tak již přímo v textu odst. 18. Argument sousledností a obsahovou návazností textu právního předpisu je proto jistě významný, nicméně intertemporální pravidlo nelze v žádném případě mechanicky vyvodit jen z umístění a (nedostatku) návaznosti obou odstavců. Nejvyšší správní soud musel přihlédnout též k záměru historického zákonodárce (subjektivní teleologický výklad) a smyslu a účelu intertemporální normy v kontextu relevantní zákonné úpravy (objektivní teleologický výklad).

[20] Formulace intertemporálního ustanovení způsobem, který vedl k interpretačnímu problému nyní řešenému, není v důvodové zprávě k zákonu č. 412/2005 Sb. nijak vysvětlena, když důvodová zpráva toliko uvádí, že v „zájmu zajištění kontinuity mezi rozhodnutími, podáními nebo činnostmi prováděnými před účinností tohoto zákona po nabytí této účinnosti se stanoví přechodná ustanovení“ (důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti ze dne 28. 1. 2005, sněmovní tisk 880/0, dostupné v digitálním repozitáři na internetové stránce PS PČR www.psp.cz). Subjektivní teleologický výklad tedy odpoví na interpretační problém zde řešený nepřináší.

[21] Při hledání smyslu a účelu intertemporální normy nutno vycházet z kontextu relevantní zákonné úpravy, především pak ze smyslu zákona č. 412/2005 Sb. jako takového. Z obecného pojmu bezpečnostního rizika a na jeho neexistenci navazujícího osvědčení, které působí *pro futuro*, nikoliv *pro praeterito* (viz § 11 odst. 1 zákona, podle něhož platné osvědčení je předpokladem přístupu k utajované informaci, tedy bez tohoto osvědčení přístup k utajované informaci možný není), vyplývá, že obsah bezpečnostního rizika je zásadně (nestanoví-li zákon jinak) regulován platným a účinným hmotným právem. Toto právo určuje, co je bezpečnostním rizikem v daném prostoru a čase. To je ostatně v plném souladu s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (publ. jako č. 322/2001 Sb.), který rovněž vychází z pojetí v čase dynamického bezpečnostního rizika. Jak totiž Ústavní soud mj. uvedl, „význam jednotlivých konkrétních bezpečnostních rizik se časem může měnit [...] je dokonce myslitelné, že některá bezpečnostní rizika se objeví zcela nově a naopak některá svým významem ustoupí do pozadí.“ Zákonodárce tuto dynamiku zmíněných procesů bere v úvahu jednak obecností vymezení bezpečnostních rizik, jednak eventuálním zákonným vymezením nově se objevivšího bezpečnostního rizika (k tomu část IX. cit. nálezu).

[22] Účel a smysl zákona č. 412/2005 Sb. je jasně popsán v důvodové zprávě k tomuto zákonu, která v obecné části pod bodem II. mj. uvádí, že „[h]lavním cílem předkládaného návrhu je odstranit nedostatky současné právní úpravy v oblasti ochrany utajovaných skutečností, upravit některé instituty, které se dotýkají členství České republiky v Evropské unii a v Organizaci Severoatlantické smlouvy a též zvýšení právní jistoty adresátů těchto norem.“ V části IV. pak důvodová zpráva odkazuje na bezpečnostní standardy NATO, konkrétně na bezpečnostní směrnici C-M (2002)49 - Bezpečnost v rámci NATO z dubna 2002, s níž má být zákon plně kompatibilní (viz důvodová zpráva cit. v bodě [20]). Z této směrnice, konkrétně z jejich příloh, jasně vyplývá, že bezpečnostní riziko má být posuzováno se zřetelem na aktuální hmotněprávní úpravu; posuzování podle hmotněprávní úpravy minulé (a dnes již možno vskutku říci úpravy historické) by neplnilo funkci, kterou bezpečnostní řízení má. Vydání osvědčení ve smyslu § 121 násl. zákona č. 412/2005 Sb. totiž jasně plní funkci prověření osoby k danému okamžiku pro futuro, není tedy deklaratorním osvědčením, že osoba v minulosti podle minulé hmotněprávní regulace podmínky přístupu k utajované informaci splňovala. Jediným rozumným výkladem je proto použití stávající hmotněprávní úpravy, která reaguje na aktuální požadavky na ochranu utajovaných skutečností a reflektuje mezinárodní závazky státu [srov. směrnici C-M (2002)49, dostupnou na internetové stránce [http://www.freedominfo.org/documents/C-M\(2002\)49.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/C-M(2002)49.pdf), zejm. přílohu B, bod 11, a přílohu C, body 4 a 5; ostatně obdobně též čl. 3 Dohody mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací, publ. pod č. 75/2001 Sb. m. s.].

[23] Pro ilustraci právě podaných úvah, které ukazují potřebnost aplikovat na podání související s ochranou utajovaných skutečností platné a účinné normy, možno podat též argument komparativní, a to přechodnými ustanoveními slovenského zákona č. 241/2001 Z. z., o ochraně utajovaných skutečností, podle jehož § 76 odst. 1 *in fine* podání podaná podle dosavadních předpisů a nevyřízená do 31. října 2001 se vyřídí podle tohoto zákona (zákon sám nabyl účinnost 1. 7. 2001 - viz čl. V. zákona).

[24] V rozsudku NSS ze dne 7. 8. 2007, č. j. 5 As 27/2007 - 75 (všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), je mj. uvedeno, že „nelze 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)“ (zvýraznění doplněno). Nejvyšší správní soud shora jasně poukázal na to, že žádné ustanovení nového zákona použití zrušeného zákona v jeho hmotněprávních normách nestanoví, pro aplikaci zrušeného zákona tak, jak jí stanoví v napadeném rozsudku městský soud, proto nebyl žádný důvod.

[25] Nejvyššímu správnímu soudu se proto jako správný výklad jeví taková interpretace přechodných ustanovení, která reflektuje snahu zákonodárce zachovat procesní (nikoliv ovšem hmotněprávní) režim zákona č. 148/1998 Sb. jen pro starší bezpečnostní prověrky zahájené 45 a více dnů před účinností zákona č. 412/2005 Sb., a naopak nový zákon č. 412/2005 Sb. bude aplikován (samozřejmě počínaje účinností zákona) po stránce procesní i po stránce hmotněprávní na řízení nová i na řízení zahájená méně než 45 dní před účinností nového zákona.

[26] Nutno upozornit, že plná aplikace starého procesního práva pro všechna řízení započatá před datem účinnosti nového zákona je obecně spíše výjimečnou úpravou (srov. k tomu náleží I. ÚS 574/03 ze dne 13. 4. 2005, Sb. ÚS sv. 37, s. 105). Zákonodárcův záměr lze však vysvětlit tím, že zákon č. 412/2005 Sb. přinesl významné změny především procesního charakteru (k tomu srov. zejm. důvodovou zprávu, část II - hlavní principy nové právní úpravy, cit. v bodě [20]). Lze se domnívat, že tímto vyváženým řešením zákonodárce poskytl ochranu dobré víry osob v již běžících řízeních (kterým se nezmění procesní režim vyřízení jejich žádosti počínaje účinností nového zákona) a současně usiloval o to zabránit „spekulativnímu“ podávání žádostí dalšími osobami těsně před nabytím účinnosti nového zákona, tedy v době, kdy nová úprava již byla téměř třicet dní veřejně známá s ohledem na svou publikaci ve Sbírce zákonů; na takovéto osoby se počínaje účinností zákona plně aplikoval již nový procesní režim.

[27] Z kontextu ostatních přechodných ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. a judikatury NSS tato ustanovení interpretující lze dovodit další podporu pro výše uvedené závěry. Z § 157 odst. 21 cit. zákona, na nějž stěžovatel rovněž poukazuje, vyplývá, 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. Zde tak zákonodárce preferuje aplikaci nové zákonné úpravy (a to po stránce procesní i po stránce hmotné), a to od okamžiku, kdy účastník učiní svůj procesní úkon za její účinnosti. Právě takové situace (podání stížnosti po nabytí účinnosti zákona č. 412/2005 Sb.) se týká i stěžovatelem cit. rozsudek NSS č. j. 5 As 27/2007 - 75 (cit. v bodě [24]). Nelze sice dospět k závěru, který činí v kasační stížnosti stěžovatel, že by postup městského soudu v nyní posuzovaném případě, kde se řeší právní otázka odlišná, byl s uvedeným judikátem NSS v přímém rozporu, judikát NSS však vskutku ve shodě s tím, co uvádí stěžovatel, podporuje úvahy shora podané. Nedávalo by totiž žádný rozumný smysl, aby stěžovatel rozhodoval o žádosti žalobce podle starého hmotného práva, zatímco o rozkladu by bylo ředitelem žalovaného rozhodováno již podle hmotněprávní úpravy nové (ostatně tímto se městský soud ve svém rozsudku vůbec nezabýval).

[28] Naopak rozsudek NSS č. j. 6 A 126/2002 - 27 (dohledatelné též pod č. 461/2005 Sb. NSS), na nějž stěžovatel též poukazuje, se nijak nedotýká situace obdobné té, která je dána v nyní posuzovaném případě, protože řeší otázku týkající se správního trestání, v níž požaduje srovnání staré a nové právní úpravy z pohledu zásady vyslovené v čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny základních práv a svobod.

[29] Možno tedy tuto část uzavřít, že městský soud pochybil, pokud dovodil, že stěžovatel v rozhodnutí o nevydání osvědčení ze dne 18. 9. 2006, č. j. 28640/2006-NBÚ/PFO-P, měl plně aplikovat zákon č. 148/1998 Sb., nikoli zákon nový. Naopak je nutno se ztotožnit s právním závěrem stěžovatele, že zákonodárce přijetím nové právní úpravy jednoznačně stanovil, jaké podmínky musí s účinností od 1. 1. 2006 splňovat fyzická osoba, aby jí mohlo být vydáno osvědčení pro styk s utajovanými informacemi.

IV/2

Závaznost právního názoru Kolegia NSZ

[30] Závěr městského soudu je však správný potud, pokud odmítl tezi, že stěžovatel není vázán právním názorem Kolegia NSZ vysloveným v jeho rozhodnutí ze dne 16. 5. 2005,

č. j. Kl 6/2005 (s. 3 rozsudku). Jakkoliv tuto vázanost nový zákon č. 412/2005 Sb. vskutku nestanoví, nutno zdůraznit, jak ostatně správně uvádí ve svém vyjádření žalobce, že § 77j odst. 1 *in fine* zákona č. 148/1998 Sb., podle něhož *orgán, který bude ve věci znovu rozhodovat, je právním názorem Kolegia vázán*, je normou práva procesního (a tedy na případ žalobce normou aplikovatelnou). Ustanovení § 77j odst. 1 *in fine* má zajistit, aby Národní bezpečnostní úřad (stěžovatel) nejen dostal informaci o tom, proč má Kolegium NSZ jeho rozhodnutí za vadné, ale též informaci o tom, čeho se má při dalším postupu vyvarovat. V tom tkví také smysl institutu vázanosti právním názorem tribunálu sui generis, kterým Kolegium NSZ podle předchozí právní úpravy bylo (k charakteristice Kolegia NSZ více nález Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005, publ. pod č. 220/2005 Sb., část V.).

[31] Ustanovení § 77j odst. 1 *in fine* jistě stěžovateli nebrání, aby na základě nově zjištěných skutečností dospěl i ke svému původnímu závěru; vede ho však závazně k tomu, aby neopakoval předchozí nedostatky svého řízení a rozhodnutí. Důvod pro to, aby správní orgán rozhodnutím Kolegia NSZ vázán nebyl, musí být dán obsahově odlišnou hmotněprávní úpravou nového zákona (ve srovnání s úpravou starou), nikoliv však jen tím, že srovnatelný institut starého zákona je „nově“ zakotven též v zákoně novém. O srovnatelnosti § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb. a § 14 odst. 3 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb. přitom hovoří též rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2006 (s. 4 rozhodnutí); je-li tomu tak, nebyl žádný důvod popřít závaznost právního názoru Kolegia NSZ. Navíc v každém případě budou závazné ty právní závěry Kolegia NSZ, které se vztahují k procesním pochybením stěžovatele.

[32] Při aplikaci právních závěrů Kolegia NSZ nutno vzít v úvahu též ochranu dobré víry na straně žalobce v závaznost těchto závěrů a s jeho dobrou vírou ostře kontrastující protizákonné chování stěžovatele, který se svévolně pokusil „čekáním“ na novou zákonnou úpravu vyvázat ze závazného působení právního názoru Kolegia NSZ. Stěžovatel totiž ve svém vyjádření k rozkladu žalobce ze dne 31. 10. 2006 (adresováno rozkladové komisi ředitele stěžovatele) poměrně otevřeně polemizuje s právním názorem Kolegia NSZ, a naznačuje, že jen díky běhu času se prý dostal mimo rámec závazného působení tohoto právního názoru, jehož požadavky bylo lze „naplnit jen velmi obtížně“ (správní spis, dokument č. 65, Příloha č. 3 k č. j. 195/2007-NBÚ/07-OP, s. 3 - 4 vyjádření). Tuto otevřenou polemiku s názorem Kolegia NSZ nepřímou a poněkud jemněji převzal do odůvodnění též ředitel stěžovatele v rozhodnutí ze dne 8. 1. 2007. Jak ovšem s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 310/2002 Sb. uvedl již Ústavní soud, přezkum Kolegiem NSZ byl do zákona včleněn „*kvůli zvýšení důvěryhodnosti a objektivnosti exekutivního bezpečnostního prověřování: "...negativní rozhodnutí NBÚ má velmi závažné dopady na profesní, ale i osobní život prověřované osoby, navrhovatelé jsou přesvědčeni, že je nutno do celého systému bezpečnostních prověrek vnést vnější kontrolní prvek v podobě nezávislého odvolacího orgánu, který bude oprávněn rozhodnutí NBÚ přezkoumat. Zřízení nezávislého kontrolního orgánu navíc vnese do procesu bezpečnostních prověrek vyšší stupeň důvěryhodnosti a objektivnosti, než tomu bylo dosud, aniž by současně celý proces výrazně časově či jinak komplikovalo.*"“ (část V.B nález Pl. ÚS 11/04 cit. v bodě [30] shora). Svévolné ignorování závěrů Kolegia NSZ stěžovatelem tak podstatně narušuje nejen „důvěryhodnost a objektivnost exekutivního bezpečnostního prověřování“, ale je v rozporu též s právní jistotou a ochranou důvěry občana v právo jakožto základními atributy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

V.

Shrnutí

[33] Nejvyšší správní soud shrnuje, že zákonodárce přijetím nové právní úpravy jednoznačně stanovil, jaké podmínky musí s účinností od 1. 1. 2006 splňovat fyzická osoba, aby jí mohlo být vydáno osvědčení pro styk s utajovanými informacemi.

[34] Nejvyšší správní soud sám se již nemohl vyjádřit k argumentům žalobce uvedeným v žalobě, neboť tím by připravil žalobce i stěžovatele o právní posouzení těchto argumentů městským soudem a nepřípustně by nahrazoval roli městského soudu v soudním řízení správním. Přesto Nejvyšší správní soud musí nad rámec výše uvedeného zdůraznit, že délka řízení v žalobcově věci je zcela nepřípustná, přičemž je to evidentně právě stěžovatel, kdo nese na nepříjemně velkých průtazích v řízení vinu. Naprosto flagrantním příkladem je doba mezi rozhodnutím ředitele stěžovatele ze dne 27. 6. 2005, které zrušilo předchozí rozhodnutí stěžovatele, a rozhodnutím stěžovatele o nevydání osvědčení ze dne 18. 9. 2006, tedy doba bezmála 15 měsíců (k důvodům tohoto „čekání“ srov. bod [32]). Stěžovatel tak neodůvodněnými a svévolnými průtahy v řízení vytvořil pro žalobce zcela neúnosnou a protiústavní situace naprosté právní nejistoty, v níž se žalobce nalézá již téměř deset let. Bude proto nyní na městském soudě, aby k prodlužování právní nejistoty žalobce sám nepřispíval a celou věc bez průtahů posoudil a rozhodl.

VI.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[35] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a přezkoumá rozhodnutí stěžovatele (žalovaného) na základě žalobních bodů řádně a včas uplatněných v žalobě. Městský soud též zváží důsledky dopadů závaznosti názorů vyjádřených v rozhodnutí Kolegia NSZ pro stěžovatele, jak popsáno výše v části IV/2 tohoto rozsudku. V novém rozhodnutí o věci rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. ledna 2009

Baxa

JUDr. Josef

předseda

senátu