



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: X., zastoupený JUDr. Ph.D. Oldřichem Choděrou, advokátem se sídlem Národní 25, Praha 1, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2007, č. j. 9 Ca 173/2005 – 69,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2007, č. j. 9 Ca 173/2005 – 69, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Ředitel Národního bezpečnostního úřadu zamítl oznámením ze dne 5. 5. 2005, č. j. 904/2005-NBÚ/07-SO, stížnost žalobce proti oznámení ze dne 11. 3. 2005, č. j. 10924/2005-NBÚ/PFO-P, jímž žalovaný rozhodl o žádosti Ministerstva zahraničních věcí ze dne 30. 6. 2004 podané na základě § 35 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „zákon o ochraně utajovaných skutečností“) tak, že se žalobci osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro stupeň utajení „Tajné“ nevydává.

Své rozhodnutí odůvodnil žalovaný tím, že žalobce uvedl v bezpečnostním dotazníku a při bezpečnostním pohovoru nepravdivé údaje ohledně své někdejší spolupráce se Zpravodajskou správou Generálního štábu ČSLA bývalé ČSSR (dále jen „Zpravodajská správa“) před rokem 1990. Žalovaný své skutkové závěry opřel o podklady vyžádané od Ministerstva obrany, Hlavního úřadu Vojenské zpravodajské služby, zejména o písemnou zprávu a archivní materiály, ze kterých dle žalovaného vyplynul závěr o vědomé spolupráci žalobce se Zpravodajskou správou. Vzhledem k tomu, že žalobce tuto skutečnost neuvedl v bezpečnostním dotazníku a popíral ji i při bezpečnostním pohovoru, byť byl na tyto skutečnosti přímo dotazován a byl v tomto ohledu v průběhu pohovoru zbaven povinnosti zachovávat mlčenlivost, dospěl žalovaný k závěru, že toto jednání žalobce může mít vliv na jeho důvěryhodnost a může vést i k jeho vydíratelnosti. Žalobce tedy dle závěru žalovaného nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti, neboť u něj byla zjištěna bezpečnostní rizika podle § 23 odst. 2 písm. d) a e) zákona o ochraně utajovaných skutečností.

Ředitel Národního bezpečnostního úřadu ve shodě s předchozím rozhodnutím Národního bezpečnostního úřadu zjistil u stěžovatele bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností, tedy chování, které může mít vliv na jeho důvěryhodnost. Neshledal ovšem v jednání žalobce dostatek důvodů svědčících o existenci bezpečnostního rizika podle § 23 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně utajovaných skutečností spočívajícího v jeho vydíratelnosti. Skutečnost, že stěžovateli nebylo umožněno nahlédnout do bezpečnostního spisu, zdůvodnil ředitel Národního bezpečnostního úřadu odkazem na § 44 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností, podle něhož lze údaje obsažené v bezpečnostním spise využívat pouze pro plnění úkolů podle uvedeného zákona.

Žalobce napadl rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu žalobou u Městského soudu v Praze, v níž namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a pro nesprávné posouzení skutkových okolností týkajících se jeho dřívějšího působení na zastupitelském úřadě ČSSR v Y. v letech x - x. Podle názoru žalobce došlo vydáním napadených rozhodnutí k porušení jeho základního práva na svobodnou volbu povolání dle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce dále namítl, že mu žalovaný neumožnil nahlédnout do listin, které vzal za podklad napadeného rozhodnutí, a nemohl se k nim ani vyjádřit.

Městský soud v Praze žalobce a jeho právního zástupce dne 5. 10. 2005 poučil s odkazem na § 40a o. s. ř. o trestních následcích porušení tajnosti utajovaných skutečností (protokol č. j. 9 Ca 173/2005 - 35). Dne 14. 9. 2007 rozhodla předsedkyně senátu s odkazem na § 133 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“) o oddělení částí správního spisu – příloh č. 2 a č. 4, a to z důvodu jejich označení za utajované písemnosti stupně utajení „Důvěrné“ a „Vyhrazené“ Národním bezpečnostním úřadem. Účastníci řízení byli zároveň poučeni, že do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet

nemohou. Žalobce a jeho právní zástupce byli poté dne 5. 11. 2007 opětovně poučeni s odkazem na § 40a o. s. ř. a nový zákon o ochraně utajovaných informací o nutnosti zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 21. 11. 2007, č. j. 9 Ca 173/2005 - 69. Přiklonil se k závěru žalovaného, že žalobce uvedl v řízení o žádosti o vydání osvědčení nepravdivé informace. Shledal, že závěry žalovaného o spolupráci žalobce se Zpravodajskou správou mají oporu v podkladech řízení, na které žalovaný v souladu s § 36 odst. 8 zákona o ochraně utajovaných skutečností jen odkázal. Městský soud se ztotožnil i se závěrem žalovaného, že uvedení nepravdivých údajů je takovým chováním žalobce, které zakládá bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností. Námitce žalobce, že neměl možnost se seznámit a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, městský soud nepřisvědčil a odkázal přitom na závěry Ústavního soudu (nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 28/02), podle nichž je ochrana utajovaných skutečností natolik specifickou oblastí, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva v takové míře jako v jiných oblastech. Dále městský soud uvedl, že poté, co žalovaný označil skutečnosti obsažené ve výsledcích jeho šetření, rozhodl o oddělení částí spisu, k nimž se tyto informace váží, čímž znemožnil žalobci přístup k těmto částem spisu. Práva žalobce byla podle odůvodnění rozsudku dostatečně šetřena tím, že se žalobce mohl dostatečně vyjádřit k důvodům rozhodnutí žalovaného, tedy zejména k závěru o spolupráci žalobce se Zpravodajskou správou.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť měl za to, že mu v řízení před správním orgánem bylo upřeno právo nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí žalovaného o nevydání osvědčení. Podle stěžovatele tak došlo k takovému zásahu do jeho procesních práv, zejména ústavou zaručeného práva na spravedlivý proces, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného, a pro tuto vytýkanou vadu měl městský soud toto rozhodnutí zrušit. Dále namítal, že k odstranění těchto nedostatků nedošlo ani v řízení před městským soudem, takže dosud nebyl seznámen s obsahem listin, na základě kterých dospěl žalovaný k závěru o jeho nedůvěryhodnosti. Stěžovatel tedy uplatnil rovněž kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (byť toto ustanovení výslovně nezmiňoval), neboť namítal takovou vadu řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel dále uplatnil i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení, neboť při úvahách o přiměřenosti zásahu do stěžovatelova práva na spravedlivý proces dospěl soud k nesprávnému závěru, že veřejný zájem na ochraně bezpečnostních zájmů ČR převáží nad zájmem ochrany procesních práv stěžovatele.

Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje rozsudek městského soudu v celém rozsahu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když neumožnil stěžovateli seznámit se s podklady svého rozhodnutí a pouze na ně v odůvodnění svého rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 8 zákona o ochraně

utajovaných skutečností odkázal. Žalovaný nebyl s ohledem na § 44 odst. 3 a § 36 odst. 8 zákona o ochraně utajovaných skutečností oprávněn umožnit stěžovateli seznámit se s podklady rozhodnutí obsahujícími utajované skutečnosti; tento zákon neobsahoval procesní ustanovení, které by žalovanému takový postup umožnilo. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal kasační stížnost důvodnou.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že v oblasti působnosti zákona o ochraně utajovaných skutečností (nyní zákona o ochraně utajovaných informací) již existuje ustálená judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, od které se ani v tomto případě nehodlá odchýlit. V nálezu ze dne 12. 7. 2001, Pl. ÚS 11/2000, Ústavní soud uvedl, že „... *sice představuje ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, natolik specifickou oblast, že ani z ústavně právního 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 čl. 36 odst. 1, 2 Listiny a článek 6 odst. 1 Úmluvy 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 nikoliv běžný typ řízení, který bude jednotlivé případy dostatečně diferencovat*“.

Z takto definovaných základních zásad vycházely i další nálezy Ústavního soudu, např. v nálezu ze dne 28. 6. 2002, sp. zn. IV. ÚS 615/01, Ústavní soud považoval rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu, která neobsahovala důvody nevydání osvědčení k seznamování se s utajovanými skutečnostmi, a kdy stěžovatel v dané věci neměl možnost se náležitě bránit jejich soudním přezkumem, za porušující práva zaručená čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 241/01, „*je porušením čl. 36 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, jestliže prověřované osobě nejsou sděleny důvody pro nevydání osvědčení nebo důvody, proč prověřovaná osoba přestala splňovat zákonné podmínky pro styk s utajovanými skutečnostmi a dále je rovněž porušením čl. 36 odst. 2 Listiny, jestliže není v těchto věcech povolen přezkum nezávislým orgánem, když jde o rozhodnutí týkající se základních práv a svobod*“. V nálezu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 28/02, Ústavní soud vycházel z přesvědčení, „*že i když ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, je natolik specifickou oblastí, že ani z ústavně právního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako je tomu u jiných profesí, nelze přes tuto skutečnost rezignovat na zajištění ústavní ochrany práv prověřovaných osob*“. Podle

rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007 - 107, publikovaného pod č. 1885/2009 Sb. NSS, v soudním řízení zásadně lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností; to neplatí jen výjimečně, a sice pokud by seznámení se účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému ohrožení obrany nebo bezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů.

Stěžovatel v první řadě namítal porušení svého práva na spravedlivý proces v řízení před správním orgánem, neboť mu nebylo umožněno nahlédnout do správního spisu žalovaného a neměl tak možnost vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud s tímto názorem stěžovatele nesouhlasí.

Zákon o ochraně utajovaných skutečností ve znění platném ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného vylučoval obecně aplikaci tehdy platného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) na rozhodování správního orgánu podle zákona o ochraně utajovaných skutečností. V případě řízení o žádosti o vydání osvědčení se tak uplatnila pouze zvláštní ustanovení obsažená zejména v dílu druhém, třetím a čtvrtém hlavy páté a dále v hlavě osmé části první zákona o ochraně utajovaných skutečností. Tato úprava však neobsahovala žádná ustanovení týkající se možnosti stěžovatele nahlédnout do částí bezpečnostního spisu, které podléhaly utajení. Uplatnila se tak obecná úprava § 17 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností, podle které se s utajovanými skutečnostmi může seznamovat pouze fyzická osoba, která je nezbytně nutně potřebuje k výkonu své činnosti, bylo jí vydáno osvědčení nebo bezpečnostní oprávnění, pokud tento zákon nestanoví jinak a je určenou osobou. Stěžovatel sice disponoval platným osvědčením pro styk s utajovanými skutečnostmi do 7. 2. 2005, ani do tohoto data ovšem nebylo možné postupovat, pokud jde o zpřístupnění utajované části bezpečnostního spisu stěžovateli, podle § 17 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností, neboť se nejednalo o výkon pracovní činnosti stěžovatele, pro níž byl případně stěžovatel určenou osobou. Pokud jde o další průběh správního řízení po uvedeném datu, stěžovatel již nedisponoval platným osvědčením pro styk s utajovanými skutečnostmi. Stěžovatel nebyl ani osobou oprávněnou seznamovat se s utajovanými skutečnostmi ze zákona (§ 43 zákona o ochraně utajovaných skutečností), případně osobou určenou v souladu s § 38 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných skutečností, neboť podle tohoto ustanovení bylo možno seznámit se s utajovanou skutečností pouze v občanském soudním řízení či ve správní soudnictví, ovšem nikoliv v samotném řízení před žalovaným.

Nejvyšší správní soud dále poukazuje především na ustanovení § 36 odst. 8 zákona o ochraně utajovaných skutečností, podle něhož jsou-li některé z důvodů nevydání nebo odnětí osvědčení utajovanými skutečnostmi, uvede se v oznámení pouze odkaz na podklady, ze kterých úřad vycházel, kterými se řídil při jejich hodnocení, a důvody nevydání nebo odnětí osvědčení se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými skutečnostmi. Těmto požadavkům žalovaný v posuzované věci dostál.

V této souvislosti je třeba uvést, že důvody nevydání osvědčení byly stěžovateli známy minimálně od provedení bezpečnostního pohovoru, tedy ode dne 25. 1. 2005, neboť při něm byl stěžovatel na rozhodné skutečnosti, týkající se jeho tvrzené spolupráce se Zpravodajskou správou, dotázán a zbaven mlčenlivosti ohledně této činnosti pro účely

provedení bezpečností prověrky. Měl tak bezesporu možnost se k této tvrzené skutečnosti vyjádřit, uvést své námitky a protiargumenty nebo předložit důkazy tuto tvrzenou skutečnost vyvracející. Žalovaný tak postupoval v souladu s tehdy platnou zákonnou úpravou a zároveň respektoval právo stěžovatele vyjádřit se ke skutečnostem, které jsou důvodem jeho rozhodnutí, když stěžovateli sice neumožnil nahlédnout do částí správního spisu podléhajících utajení, ale zároveň mu dal možnost se vyjádřit k důvodům svého rozhodnutí. Městský soud tedy nepochybil, pokud této námitce stěžovatele nepřisvědčil.

Právo stěžovatele na spravedlivý proces tak bylo omezeno nikoliv v důsledku pochybení žalovaného, ale v důsledku právní úpravy platné a účinné v době rozhodování správního orgánu. Stěžovatel ovšem v kasační stížnosti dále namítá, že městský soud deficit, spočívající v tom, že stěžovateli nebylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, ani v řízení před soudem neodstranil. Této námitce ovšem musel Nejvyšší správní soud přisvědčit, neboť postavení městského soudu bylo v tomto ohledu jiné než postavení správního orgánu. Jak bude dále vysvětleno, právní úprava účinná do 31. 12. 2005 (§ 38 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných skutečností ve spojení s § 45 odst. 3 až 6 s. ř. s. v tehdy účinném znění) i právní úprava účinná od 1. 1. 2006 (§ 58 odst. 4 a 5 zákona o ochraně utajovaných informací ve spojení s § 45 odst. 3 až 6 s. ř. s.) nahlédnutí do soudního spisu, jehož součástí je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu rovněž spis správní, umožňovala. V takovém případě měl městský soud této možnosti využít tak, aby omezení procesních práv stěžovatele seznámit se s podklady rozhodnutí obsaženými ve spise, vyjádřit se k nim a případně navrhnout doplnění dokazování, zaručená čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, byla v souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu omezena v zájmu ochrany utajovaných informací pouze v nezbytně nutné míře.

Městský soud v Praze nejprve ještě za účinnosti zákona o ochraně utajovaných skutečností stěžovatele a jeho právního zástupce poučil o tom, že v daném řízení budou projednávány utajované skutečnosti, a o povinnosti zachovávat o nich mlčenlivost, přičemž postupoval podle § 40a o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Vzhledem k obsahu tohoto poučení i vzhledem k tomu, že § 45 odst. 3 až 6 s. ř. s. představoval (a nadále představuje) komplexní právní úpravu nahlížení do spisu obsahujícího utajované skutečnosti (na kterou odkazoval také § 38 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných skutečností), a v tomto rozsahu tedy nebylo nutné subsidiární použití občanského soudního řádu, lze se domnívat, že městský soud předpokládal, že budou v daném řízení projednávány utajované skutečnosti a že tedy stěžovatel a jeho zástupce přijdou v daném řízení do styku s utajovanými skutečnostmi i jiným způsobem, než pouze v souvislosti s nahlížením do spisu. Městský soud tedy učinil potřebný úkon k tomu, aby stěžovatel i jeho zástupce byli k takovému přístupu k utajovaným skutečnostem v nezbytném rozsahu oprávněni, nicméně v rozporu s tímto postupem následně, již za účinnosti nové právní úpravy, tj. zákona o ochraně utajovaných informací, rozhodl s odkazem na § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací o oddělení částí správního spisu obsahujících písemnosti s utajovanými informacemi s tím, že do těchto oddělených částí stěžovatel ani jeho zástupce nahlížet nemohou. Přesto byli následně stěžovatel a jeho právní zástupce opětovně poučeni dle § 40a o. s. ř. a tentokrát také podle nového zákona o ochraně utajovaných informací o tom, že budou v řízení projednávány utajované informace. Nicméně v průběhu ústního jednání a až do skončení řízení před městským soudem listiny obsahující utajované

informace obsažené v oddělené části správního spisu stěžovateli ani jeho právnímu zástupci zpřístupněny nebyly a protokoly o jednání neobsahují byť i stručnou poznámku o tom, že by v průběhu jednání byly projednávány utajované informace. Postup městského soudu tak není zcela srozumitelný a v každém případě vedl k tomu, že stěžovatel ani jeho zástupce neměli možnost seznámit se s listinnými důkazy, které byly rozhodujícím podkladem pro rozhodnutí žalovaného i městského soudu.

Městský soud přitom rozhodl o oddělení předmětných částí správního spisu s odkazem na § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. K tomu je třeba uvést, že ve všech řízeních podle soudního řádu správního se od 1. 1. 2006 uplatní, pokud jde o nahlížení do spisu obsahujícího utajované informace, především § 58 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací. Podle tohoto ustanovení *„zvláštní právní předpis stanoví, které fyzické osoby a za jakých podmínek mají přístup k utajované informaci bez platného osvědčení fyzické osoby v trestním řízení, v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním, a to v rozsahu nezbytném pro uplatnění jejich práv a plnění povinností v těchto řízeních. Přístup k utajovaným informacím lze v těchto případech umožnit pouze na základě poučení podle odstavce 5“*, přičemž odstavec 5 cit. ustanovení pak stanoví způsob a náležitosti daného poučení. Ustanovení § 58 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací, pokud jde o řízení ve správním soudnictví, tedy odkazuje na soudní řád správní, který, jak již bylo řečeno, obsahuje obecnou úpravu nahlížení do spisu, v němž jsou zaznamenány utajované informace, v § 45 odst. 3 až 6:

„3) Při předložení spisu správní orgán vždy označí ty části spisu, které obsahují utajované informace chráněné zvláštním zákonem nebo jiné skutečnosti chráněné podle zvláštních zákonů. Předseda senátu tyto části spisu vyloučí z nahlížení. To platí přiměřeně i o spisech soudu.

(4) Z nahlížení nelze vyloučit části spisu uvedené v odstavci 3, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem. Z nahlížení nelze dále vyloučit ani ty části spisu, do nichž měl účastník právo nahlížet v řízení před správním orgánem.

(5) Do částí spisu uvedených v odstavci 3, které podle odstavce 4 z nahlížení nebyly vyloučeny, smí nahlížet pouze účastník a jeho zástupce, popřípadě též osoba, která se prokáže osvědčením pro příslušný stupeň utajení projednávaných skutečností chráněných zvláštním zákonem, prokáže-li na nahlížení právní zájem.

(6) Před nahlédnutím do spisu, který obsahuje informace uvedené v odstavci 3, poučí předseda senátu nahlízející osoby podle zvláštního zákona a o trestních následcích porušení tajnosti utajovaných informací. Podpisem protokolu o tomto poučení se poučené osoby stávají osobami určenými v rozsahu potřeby k seznámení s utajovanou informací. Stejnopis protokolu po jeho vyhotovení zašle Národnímu bezpečnostnímu úřadu.“

Zvláštní právní úpravu některých dílčích otázek spojených s nahlížením do spisu pak obsahují ustanovení § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací, která stanoví:

(2) Dokazování se v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z

evidenci zpravodajských služeb nebo policie. K těmto okolnostem lze provést důkaz výsledkem jen tehdy, byl-li ten, kdo povinnost mlčenlivosti má, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn; zprostit mlčenlivosti nelze pouze v případě, kdy by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výsledkem.

(3) Úřad označí okolnosti uvedené v odstavci 2, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena; do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou. V ostatním nejsou ustanovení zvláštního právního předpisu o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.“

Tato zvláštní úprava se ovšem uplatní pouze v případech řízení o žalobě proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu vydanému v bezpečnostním řízení podle zákona o ochraně utajovaných informací (viz § 133 odst. 1 cit. zákona, podle něhož „proti rozhodnutí ředitele Úřadu o rozkladu lze podat žalobu podle zvláštního právního předpisu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí...“), nikoliv obecně ve všech řízeních ve správním soudnictví. Neuplatní se tedy ani v případech řízení o žalobě proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu vydanému podle předchozího zákona o ochraně utajovaných skutečností. Výjimkou jsou pouze případy, na něž dopadá přechodné ustanovení § 157 odst. 23 zákona o ochraně utajovaných informací, tj. případy, kdy ředitel Národního bezpečnostního úřadu vydal oznámení o zamítnutí stížnosti ještě podle dosavadního zákona o ochraně utajovaných skutečností, avšak žaloba proti tomuto rozhodnutí byla podána již za účinnosti nového zákona o ochraně utajovaných informací a tedy podle § 133 odst. 1 tohoto nového zákona. O takový případ se ovšem v posuzované věci nejedná. Nový zákon o ochraně utajovaných informací nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006, ovšem žalobou napadené rozhodnutí, jímž byla zamítnuta stížnost stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného v prvním stupni, je datováno dnem 5. 5. 2005, stěžovateli bylo doručeno (a tudíž nabylo právní moci) dne 11. 5. 2005 a žaloba byla podána k Městskému soudu v Praze dne 26. 5. 2005, vše se tedy odehrálo ještě plně v režimu dosavadního zákona o ochraně utajovaných skutečností. Městský soud v Praze měl tedy po 1. 1. 2006, pokud jde o přístup účastníků řízení k soudnímu spisu, jehož součástí je v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. také spis správní, postupovat pouze podle obecné úpravy této otázky, tj. podle § 58 odst. 4 a 5 zákona o ochraně utajovaných informací ve spojení s § 45 odst. 3 až 6 s. ř. s.

I kdyby se ovšem § 133 zákona o ochraně utajovaných informací na dané řízení před městským soudem vztahoval, nemohly by z něj v dané věci vyplynout takové právní důsledky, které s ním spojoval městský soud.

Z § 133 odst. 2 a 3 totiž vyplývá, že soud rozhodne o oddělení částí spisu obsahujících utajované informace, pokud jsou kumulativně splněny tyto podmínky: (1) Národní bezpečnostní úřad označí okolnosti, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, neboť by z tohoto důvodu mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie a (2) činnost zpravodajských služeb nebo policie skutečně může být nahlížením do spisu obsahujícím tyto okolnosti jakožto utajované informace ohrožena či vážně narušena.

Městský soud rozhodl dne 14. 9. 2007 s odkazem na § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací o oddělení částí spisu správního orgánu, a to konkrétně příloh 2 a 4 správního spisu, pouze z toho důvodu, že byly označeny Národním bezpečnostním úřadem jako písemnosti obsahující utajované skutečnosti (resp. informace) stupně utajení „Důvěrné“ a „Vyhrazené“. Ovšem pouhé označení částí spisu jako písemností, které obsahují utajované informace stupně utajení „Důvěrné“ a „Vyhrazené“, v daném případě není dostačujícím důvodem k závěru, že ve vztahu k tam uvedené utajené informaci nelze umožnit nahlížení do spisu z důvodu ohrožení či vážného narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.

V ostatním § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací výslovně stanoví, že ustanovení zvláštního právního předpisu, tj. soudního řádu správního, o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj, nejsou dotčena. Městský soud měl tedy v každém případě postupovat podle § 45 odst. 3 a 6 s. ř. s., přičemž nebyl oprávněn vyloučit z nahlížení ty části spisu, kterými mělo být prováděno dokazování, případně do kterých byl stěžovatel oprávněn nahlížet v řízení před správním orgánem. V daném případě je třeba vzít v úvahu, že do těch částí spisu, které obsahují utajované informace (dříve skutečnosti), nebyl stěžovatel, jak již bylo vysvětleno, oprávněn nahlížet ani v řízení před žalovaným. Na druhou stranu, ačkoli za běžných okolností nelze obsah správního spisu považovat za důkaz prováděný v řízení před soudem (tj. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu), neboť správní spis zachycuje průběh správního řízení, mj. tedy i dokazování, k němuž došlo již v řízení před správním orgánem, jiná situace je v případech, kdy do správního spisu jsou vloženy listinné důkazy, z nichž správní orgán sice vycházel ve svém rozhodnutí, které ovšem nemohly být jakožto důkazy plnohodnotně provedeny ve správním řízení, neboť obsahují utajované informace (dříve skutečnosti) a podle příslušné právní úpravy k nim účastník správního řízení neměl přístup. V takovém případě byl městský soud podle názoru Nejvyššího správního soudu povinen na tyto listiny vztáhnout analogicky ustanovení § 45 odst. 4 s. ř. s., tedy nahlížet na ně, jakoby jimi byl v řízení před městským soudem prováděn důkaz. Stěžovatel a jeho právní zástupce tedy byli oprávněni (samozřejmě po náležitém poučení dle § 45 odst. 6 s. ř. s. ve spojení s § 58 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací) nahlédnout alespoň do těch listin obsahujících utajované informace, které se přímo vztahovaly k závěrům žalovaného o vědomé spolupráci stěžovatele se Zpravodajskou správou.

Je pravdou, že soudní spis neobsahuje výslovnou žádost stěžovatele nebo jeho právního zástupce o nahlédnutí do spisu, nicméně takovou žádost by ani nemělo smysl podávat po té, kdy městský soud v rozporu se zákonem vyloučil tyto části správního spisu z nahlížení. Městský soud neumožnil stěžovateli ani jeho zástupci seznámit se s předmětnými listinnými důkazy ani později během jednání, a to za situace, kdy se k těmto listinám vztahoval důkazní návrh stěžovatele, konkrétně návrh na provedení znaleckého posudku k ověření pravosti podpisu stěžovatele na těchto listinách. Nejvyšší správní soud netvrdí, že městský soud byl povinen tomuto návrhu na doplnění dokazování nutně vyhovět, z hlediska ústavního práva stěžovatele na spravedlivý proces však bylo dle názoru Nejvyššího správního soudu nezbytné umožnit stěžovateli, aby tyto důkazní návrhy zvažoval za situace, kdy by se s předmětnými, pro danou věc zcela klíčovými listinnými důkazy mohl seznámit.

Postup městského soudu tak v daném případě odporoval zákonu a byl tudíž i v rozporu s povinností garantovat stěžovateli jeho procesní práva alespoň v takovém rozsahu, v jakém je to slučitelné s veřejným zájmem na ochraně tajnosti utajovaných informací (srov. výše citované nálezy Ústavního soudu). Vzhledem k tomu, že stěžovatel popírá skutkové závěry, k nimž na základě předmětných listin obsahujících utajované informace dospěl žalovaný a posléze i městský soud, tedy závěry o vědomé spolupráci stěžovatele se Zpravodajskou správou, nezbývá než uzavřít, že vada řízení před městským soudem spočívající ve vyloučení těchto částí správního spisu z nahlížení mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí městského soudu o věci samé. Stížní námitku uplatněnou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je tedy třeba hodnotit jako důvodnou.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel je podle závěrů Nejvyššího správního soudu v daném případě oprávněn seznámit se v řízení před městským soudem v nezbytně nutném rozsahu s listinnými důkazy obsaženými ve správním spisu, byť obsahují utajované informace, je již zbytečné, aby se Nejvyšší správní soud zabýval zbývající námitkou stěžovatele, tzn. otázkou, do jaké míry by byla ústavně konformní (a tedy mj. odpovídající principu proporcionality) právní úprava, která by takový přístup k utajované části spisu stěžovateli ani v soudním řízení správním neumožňovala.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost v uvedeném rozsahu důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. listopadu 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu