



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **ABD Group a. s.**, se sídlem Masarykova 118, Modřice, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2006, čj. 1685/2006-NBÚ/07-PB, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2009, čj. 10 Ca 317/2006 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 9. 2006, čj. 1685/2006-NBÚ/07-PB, zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí, kterým správní orgán I. stupně rozhodl o nevydání osvědčení podnikatele, neboť žalobce nesplnil podmínku bezpečnostní spolehlivosti uvedenou v § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Shledal bezpečnostní riziko podle § 18 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. v tom, že žalobce je akciovou společností s jinou formou akcií, než jsou akcie znějící na jméno. Bezpečnostní riziko bylo zjištěno šetřením zpravodajské služby, které je utajovanými informacemi stupně utajení „Vyhrazené“. Proto správní orgán výslovně neuvedl důvody pro nevydání osvědčení a na obsah utajovaných informací pouze odkázal podle § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že mu nebyl sdělen konkrétní důvod pro nevydání osvědčení podnikatele a byl tak zkrácen na svých procesních právech. Zpochybnil skutečnost, zda byl písemnostem oprávněně přidělen stupeň utajení. Ohradil se proti tvrzení žalovaného, že jeho odpověď

na výzvu, aby zaslal přehled majitelů akcií, byla neúplná. Podle jeho názoru žalovaný nepřipustným způsobem rozšířil důvody rozhodnutí, pokud označil za součást bezpečnostního rizika nedostatečnou informační otevřenost žalobce a jeho zavádějící odpověď na výzvu správního orgánu.

Městský soud v Praze žalobu zamítl rozsudkem ze dne 15. 1. 2009. Uzavřel, že závěr správních orgánů o bezpečnostním riziku na straně žalobce má oporu v podkladech zpravodajské služby. Předmětné materiály obsahují údaje a skutečnosti, které korespondují toliko z části tomu, co uvedl žalobce v přílohách k podané žádosti a v odpovědích na výzvu správního orgánu ze dne 8. 3. 2006 a ze dne 26. 4. 2006. Bezpečnostní riziko na straně žalobce bylo shledáno důvodně. Městský soud zdůraznil, že se zabýval tím, zda správní orgány nevybočily v průběhu bezpečnostního prověřování z mezí stanovených zákonem, zda výsledek prověřování nebyl založen na libovůli a byl náležitě odůvodněn. Napadené rozhodnutí bylo odůvodněno v míře dovolené § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. Důvody, které vedly k nevydání osvědčení, měly oporu ve zjištěních podléhajících utajení. Městský soud neshledal, že by byl postup při přidělení stupně utajení listinám neoprávněný. Omezení žalobce na jeho právech vyplývá ze zákona č. 412/2005 Sb. a legitimním cílem omezení práva žalobce bylo zajištění bezpečnosti státu. V takovém případě lze připustit převažující zájem státu a oslabení pojetí práva žalobce podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Navíc právní řád vyvažuje nezbytné omezení práv podle zákona č. 412/2005 Sb. institucionální garancí přezkumu bezpečnostního prověřování nezávislým soudem. Městský soud uzavřel, že nedošlo k porušení práva žalobce na spravedlivý proces, včetně práva na účinnou obranu. Městský soud shledal pochybení žalovaného, pokud jde o aplikaci pojmu „majitel“ - „držitel“ akcií. I ve vztahu k těmto zjištěním však zdůraznil, že oporu závěru o bezpečnostním riziku skýtají především zjištění uvedená v utajovaných informacích - výsledcích šetření zpravodajské služby čj. V 160/2006-NBÚ/21 a čj. V 479/2006-NBÚ/21. Dospěl proto k závěru, že uvedené pochybení nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností z důvodů § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Konstatoval, že proti sobě stojí ústavní právo na spravedlivý proces a na svobodný výkon podnikatelské činnosti a zájem státu na nezveřejnění utajované listiny. V situaci, kdy proti sobě stojí ústavní norma a speciální norma chránící jeden ze zájmů státu, navíc za situace, kdy porušení této normy nepřináší státu ani „prostou újmu“, je ústavní právo garantované Listinou nadřazeno praxi na úseku nakládání s utajovanými informacemi. Postup městského soudu popírá podle jeho názoru právo stěžovatele na spravedlivý proces.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že si je vědom neúplné garance procesních práv stěžovatele, tedy práva seznámit se a vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí. Poukázal na nálezy Ústavního soudu č. 322/2001 Sb. a sp. zn. II. ÚS 377/04, ve kterých Ústavní soud připustil možnost neuvádět do rozhodnutí důvody, jejichž zveřejnění by ohrožovalo zájem na ochraně utajovaných informací. Zdůraznil, že rozhodnutí bylo přezkoumáno nezávislým soudem. Rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, čj. 7 As 5/2008 - 63, připouští možnost nesděliti účastníkům řízení ve výjimečných případech obsah utajovaných informací.

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkoumání rozhodnutí městského soudu, zabýval se tím, zda nedošlo k přerušení řízení o kasační stížnosti podle § 263 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Nejvyšší správní soud zjistil, že na majetek stěžovatele byl prohlášen usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2010 konkurs. Prohlášením konkursu se podle § 263 odst. 1 insolvenčního zákona přerušují soudní řízení o právech a povinnostech, která se týkají majetkové podstaty nebo která mají být uspokojena z majetkové podstaty, jejichž účastníkem je dlužník. Nejvyšší správní soud musel posoudit, zda řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí městského soudu, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí správního orgánu o nevydání osvědčení podnikatele pro přístup k utajované informaci, je řízením o nároku, který se týká majetku patřícího do majetkové podstaty. Majetkovou podstatou je podle § 2 písm. e) insolvenčního zákona majetek určený k uspokojení dlužníkůvých věřitelů. Podrobnější úpravu majetkové podstaty obsahuje § 205 a násl. insolvenčního zákona. Osvědčení podnikatele představuje, vedle nezbytnosti utajované informace k výkonu činnosti, jednu z podmínek přístupu podnikatele k utajované informaci (§ 15 zákona č. 412/2005 Sb.). Z ustanovení § 15, § 16 a § 54 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. vyplývá, že osvědčení je vydáváno vždy konkrétnímu podnikateli, u kterého jsou splněny podmínky pro jeho vydání, a osvědčení je tudíž nepřevoditelné na jiný subjekt. To, zda je konkrétnímu subjektu vydáno osvědčení či nikoliv, bez dalšího neznamena, že by vydáním takového osvědčení byla jakkoli bezprostředně dotčena sféra jeho majetku, která může v konkrétních souvislostech představovat majetkovou podstatu. Předmětné osvědčení deklaruje oprávnění „osobnostní“ způsobilost – subjektu, který vydaným osvědčením disponuje, seznamovat se s utajovanými informacemi. Osvědčení tak nepředstavuje samo o sobě právo ocenitelné v penězích, jež by spadalo do majetkové podstaty. Představuje mimořádné oprávnění konkrétního subjektu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 6 As 14/2006 - 81, č. 1168/2007 Sb. NSS). Oprávnění se však přímo neprojevuje ve výši majetkové podstaty. Vzhledem k uvedeným skutečnostem proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že prohlášením konkursu na majetek stěžovatele v průběhu řízení o kasační stížnosti nedošlo k přerušení tohoto řízení ze zákona a nebyl rovněž důvod k tomu, aby na místě stěžovatele nadále v řízení figuroval insolvenční správce.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel výslovně namítl důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Tyto důvody však blíže neupřesnil a nepodřadil svá jednotlivá tvrzení pod stížní důvody. Z obsahu kasační stížnosti je navíc zjevné, že stěžovatel ve skutečnosti namítl důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Setrval na názoru, že jeho právo na spravedlivý proces a svobodný výkon podnikatelské činnosti je nadřazené speciální normě, která chrání jeden ze zájmů státu. V posuzovaném případě však došlo k popření jeho práva na spravedlivý proces.

Je třeba konstatovat, že Městský soud v Praze v kasační stížnosti napadeném rozsudku pečlivě a podrobně zdůvodnil, proč má za to, že žalovaný a ředitel žalovaného nepostupovali v řízení s libovůlí. Zabýval se podrobně z ústavněprávního hlediska tím, nakolik a v jaké podobě se v tomto specifickém druhu řízení střetává právo účastníka řízení na dodržení procesních pravidel soudního řízení se zájmem státu na ochraně utajovaných informací, pokud jsou takové informace nezbytné pro rozhodnutí ve věci. Přesto je kasační stížnost z převážné části pouze rekapitulací průběhu řízení před správními orgány a řízení před městským soudem. Teprve v části VI. kasační stížnosti stěžovatel uvádí námitku, kterou lze vyhodnotit tak, že směřuje proti rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že i pro řízení o kasační stížnosti platí dispoziční zásada. Rozsah kasační stížnosti a specifikaci jejích důvodů určuje stěžovatel (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a Nejvyšší správní soud je jimi vázán při přezkumu napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné důvody nezákonnosti rozhodnutí soudu. Z tohoto hlediska nemá logiku tvrzení stěžovatele, že *„nemá smysl se pouštět do polemiky o oprávněném, či neoprávněném utajení písemností ze strany zpravodajské služby“*. Nezbyvá než konstatovat, že pokud měl stěžovatel za to, že se městský soud dopustil jakéhokoli pochybení v hodnocení důvodnosti žaloby, měl takové pochybení označit a uvést důvody, proč dané pochybení způsobuje nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu.

Stěžovatel namítl, že právo na spravedlivý proces a právo podnikání je nadřazeno zájmu státu na ochraně utajovaných informací. Řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými informacemi je specifickým řízením v tom, že se v něm pracuje s utajovanými informacemi, se kterými žadatel o vydání osvědčení nemůže být seznámen. V posuzovaném případě stěžovatel nebyl s odkazem na utajované informace seznámen s konkrétními skutkovými důvody, pro které bylo u něho shledáno bezpečnostní riziko. Nejvyšší správní soud a Ústavní soud se opakovaně vyjadřovali ke specifické povaze daného řízení. Judikatura zdůrazňuje (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, č. 322/2001 Sb., či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, čj. 9 As 29/2009 - 84), že v řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými informacemi nelze odhlédnout od bezpečnostních zájmů státu a ochrany práv případných třetích osob. Je třeba respektovat skutečnost, že řízení o vydání osvědčení představuje natolik specifickou oblast, že v ní nelze garantovat všechna procesní práva v obvyklé míře. Není tak pravdivé tvrzení stěžovatele, že Listinou zaručená práva musí vždy převážet nad zájmem na ochraně utajovaných informací.

Ani ochrana utajovaných informací však nemůže na druhé straně vést k vědomé rezignaci na práva prověřovaných subjektů. Je nutno nalézt rovnováhu mezi legitimními a navzájem protichůdnými zájmy. Vzhledem k tomu, že čl. 36 Listiny zaručuje každému právo na spravedlivý proces, je nutné i v tomto případě garantovat přezkum správního rozhodnutí nezávislým soudem, i když, s ohledem na specifika a význam rozhodování ve věcech utajovaných informací, nelze vždy garantovat všechny běžné procesní záruky. V rozsudku ze dne 27. 1. 2010, čj. 9 As 29/2009 - 84, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„i přesto, že nelze v daném řízení garantovat všechna procesní práva účastníka řízení, a to s ohledem na specifika daná charakterem použitých utajovaných skutečností (zpráva a výsledky šetření Vojenského zpravodajství), poskytuje kvalita (zejména nezávislost) orgánu (soudu) přezkoumávajícího rozhodnutí správního orgánu, jakož i jeho nevázanost dosud provedeným dokazováním,*

dostatečné záruky práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny“ (k tomu srov. i nálezn Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04). Účinná soudní kontrola relevance informací, na jejichž základě správní orgán rozhodl, tak v dostatečné míře zajišťuje vyloučení libovůle správního orgánu při rozhodování a přispívá k ochraně práv žadatele o vydání osvědčení. Správní orgán má tedy sice právo za určitých okolností nesděliti žadateli, z jakých konkrétních důvodů nebyl shledán bezpečnostně způsobilým, musí však vždy v plném rozsahu umožnit přezkum těchto důvodů soudem. Soud pak přezkoumá z úřední povinnosti, i nad rámec uplatněných námitek, relevanci utajovaných informací a to ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví důležitá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, čj. 7 As 5/2008 - 63, č. 1951/2009 Sb. NSS).

K porušení procesních práv stěžovatele v této věci v důsledku odepření možnosti seznámit se s utajovanou částí soudního spisu nemohlo dojít. Skutečnosti, které vedly k nevydání osvědčení a na kterých bylo založeno rozhodnutí žalovaného, byly součástí správního spisu, který nepodléhal žádnému stupni utajení. Skutečnost, že se stěžovatel neseznámil s obsahem spisu označeným stupněm utajení „vyhrazené“, nemohla proto vyvolat úvahu o nepřezkoumatelnosti takového rozhodnutí (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006 - 86).

Nejvyšší správní soud si je vědom obtížného postavení stěžovatele, který nebyl seznámen s konkrétními skutečnostmi, na základě kterých vznikly správnímu orgánu pochybnosti o jeho bezpečnosti spolehlivosti. Je zjevné, že v řízení došlo k omezení procesních práv stěžovatele. Ovšem k danému omezení došlo v zákonem povolených mezích. Byla šetřena podstata a smysl daných práv. V rozsahu povoleném zákonem byl stěžovatel řádně seznámen s důvody i podklady rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces nedošlo.

Pokud se jedná o stěžovatelem tvrzené porušení jeho práva podnikat, ani tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Právo podnikat upravené v čl. 26 Listiny lze uplatňovat pouze v mezích zákona. Utajované informace představují informace, jejichž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné. Stát tedy povoluje přístup k těmto informacím pouze omezenému okruhu subjektů, na které klade zvýšené požadavky, které musí dané subjekty splňovat. Přístup k utajovaným informacím je zákonem omezen mimo jiné tím, že subjekt získá potřebné osvědčení, které dokládá, že splňuje podmínky stanovené v zákoně č. 412/2005 Sb. V posuzovaném případě bylo prokázáno, že u stěžovatele existuje jedno z bezpečnostních rizik. Stěžovatel tedy nesplnil podmínky pro vydání osvědčení.

S odkazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu soudního spisu nevznikly náklady řízení nad rámec běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. října 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu