



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Ing. J. G., MBA**, zastoupené JUDr. Františkem Šafárikem, advokátem se sídlem Sedlovská 51, Ratboř, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2008, čj. 217/2008-NBÚ/07-OP, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2012, čj. 6 Ca 23/2009 – 42,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2012, čj. 6 Ca 23/2009 – 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 14. 9. 2006, čj. 28630/2006-NBÚ/PFO-P, žalovaný rozhodl podle § 36 odst. 3 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen „zákon o ochraně skutečností“), a § 157 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně informací“), o žádosti žalobkyně o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro stupeň utajení „TAJNÉ“ tak, že osvědčení nevydal.

2. Rozhodnutím ze dne 20. 12. 2006, čj. 370/2006-NBÚ/07-OP, ředitel žalovaného zrušil k rozkladu žalobkyně uvedené rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k novému projednání a rozhodnutí.

3. Rozhodnutím ze dne 24. 9. 2008, čj. 90073/2008-NBÚ/P, žalovaný rozhodl tak, že osvědčení žalobkyně pro stupeň utajení Tajné se nevydává, protože žalobkyně nesplňuje podmínku podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně informací.

4. Ředitel žalovaného zamítl rozklad žalobkyně rozhodnutím ze dne 17. 12. 2008, čj. 217/2008-NBÚ/07-OP.

II.

5. Žalobkyně napadla posledně uvedené rozhodnutí ředitele žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 16. 2. 2012, čj. 6 Ca 23/2009 - 42, zamítl.

6. Městský soud připomněl specifickou povahu posuzovaného řízení, ve kterém žalovaný rozhoduje o vydání osvědčení pro seznamování se s utajovanými skutečnostmi. Poukázal na judikaturu Ústavního soudu (náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000) a Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 27. 1. 2010, čj. 9 As 29/2009 - 84, všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle které ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, které budou nakládat s těmito skutečnostmi, představují natolik specifickou oblast, že ani z ústavněprávního hlediska není možné zaručit účastníkovi tohoto řízení právo seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí. Ochrana práv účastníka a zamezení případné libovůle jsou zaručeny tím, že správní orgán uvede v odůvodnění svého rozhodnutí, zda jsou některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Důvody pro vydání rozhodnutí uvede pouze v takovém rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi (viz § 122 odst. 3 zákona o ochraně informací). Po podání žaloby má soud možnost zjistit, zda se uvedené podklady nachází v utajované části bezpečnostního svazku a zda jejich obsah odpovídá závěrům správního orgánu.

7. V posuzované věci nebylo možné nechat žalobkyni či jejího právního zástupce nahlédnout do celé utajované části bezpečnostního svazku (§ 133 zákona o ochraně informací). Městský soud se však seznámil s obsahem písemností založených v příloze č. 5 správního spisu a dovodil, že výsledky šetření zpravodajské služby opravňují žalovaného k závěru, že u žalobkyně existuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně informací. Žalovaný přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně vyjmenoval jednotlivé písemnosti. K úvahám žalobkyně týkajícím se obchodních styků jejího manžela s Ruskem a toho, že ona neměla žádné styky s takovými osobami, nebylo podle městského soudu možné uvést nic konkrétního. Rovněž nebylo možné konkrétně se zabývat styky rodiny žalobkyně s P. M. Skutečnost, že žalobkyně obdržela od amerických úřadů vstupní vízum a povolení ke studiu, neznamená, že by vůči ní nemohly být zjištěny skutečnosti bránící vydání osvědčení pro stupeň „Tajné“. Jedná se o samostatná řízení probíhající podle různých předpisů různých států.

8. Městský soud shledal důvodnou námitku, že žalovaný nerozhodl ve věci ve lhůtě stanovené v § 117 zákona o ochraně informací a že prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí v rozporu s § 118 téhož zákona. Toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost

napadeného rozhodnutí, protože zákon nespojuje s uplynutím lhůty žádné účinky. Podle městského soudu se nejednalo o takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na správnost napadeného rozhodnutí.

III.

9. Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

10. Stěžovatelka připomněla, že podle žalovaného nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti, protože se pravidelně stýká s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Z rozhodnutí žalovaného však není zřejmé, o jakou osobu se jedná, jakou povahu má údajný styk s touto osobou a jakou činnost proti zájmům České republiky by měla tato osoba vykonávat. Z rozhodnutí rovněž nevyplývá, zda tyto skutečnosti vedou k naplnění podmínek bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně informací.

11. Stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 9 As 42/2009 - 124, podle kterého skutečnost, že jeden z důkazů, o který se má opírat rozhodnutí, je utajovanou skutečností podle zákona o ochraně informací, nemůže být na újmu realizaci základního práva účastníka řízení vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Pokud by seznámení účastníka řízení znamenalo popření účelu tohoto zákona, lze připustit, aby správní orgán sdělil pouze relevantní obsah takové informace v přiměřené formě (např. anonymizované či agregované údaje). Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudku ze dne 20. 6. 2007, čj. 6 Azs 142/2006 - 58, č. 1337/2007 Sb. NSS. V posuzované věci městský soud bez dalšího konstatoval přípustnost omezení procesních práv stěžovatelky, aniž by uvedl relevantní obsah podkladů, ze kterých vycházel. Městský soud rovněž nevysvětlil, v čem konkrétně došlo k naplnění podmínek uvedených v § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně informací. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

12. Městský soud se rovněž nedostatečně vypořádal se závěry žalovaného a bezpečnostní služby o naplnění bezpečnostního rizika a považoval je za nevyvratitelnou skutečnost. Nejvyšší správní soud přitom odmítl presumpci věcné správnosti poznatků zpravodajských služeb (viz např. rozsudky ze dne 8. 4. 2011, čj. 2 As 29/2011 - 113, nebo ze dne 24. 4. 2008, čj. 2 As 31/2007 - 107, č. 1885/2009 Sb. NSS).

13. Stěžovatelka uzavřela, že městský soud nevysvětlil, proč u ní existuje bezpečnostní riziko.

IV.

14. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný zdůraznil, že postupoval v souladu s § 122 odst. 3 zákona o ochraně informací, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, čj. 7 As 39/2010 - 64, podle kterého žalovaný výjimečně nemusí sdělit účastníkovi bezpečnostního řízení, z jakých důvodů nebyl shledán bezpečnostně spolehlivým. Takové rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Žalovaný je však povinen v plném rozsahu umožnit přezkum těchto důvodů soudem.

15. Ustanovení § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně informací stanoví dvě podmínky pro vyloučení dokazování ve věci: (1) žalovaný označí okolnosti, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a (2) předseda senátu rozhodne o oddělení těch částí spisu, kterých se tyto okolnosti týkají, jestli činnost zpravodajských služeb či policie může být ohrožena či vážně narušena. Žalovaný dostal první podmínce na základě požadavku zpravodajské služby, která byla původcem předmětných utajovaných písemností. Zpřístupněním těchto informací mohla být ohrožena činnost zpravodajské služby. Městský soud posoudil obsah těchto písemností a dospěl k závěru, že by mohlo dojít k ohrožení či vážnému narušení činnosti zpravodajské služby, a proto rozhodl o oddělení předmětné části spisu. Z odůvodnění napadeného rozsudku je rovněž zřejmé, že žalobkyně se seznámila s utajovanou částí bezpečnostního svazku v příloze č. 4.

16. Podle žalovaného městský soud postupoval v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména s rozsudkem ze dne 9. 4. 2009, čj. 7 As 5/2008 – 63, č. 1951/2009 Sb. NSS. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud přezkoumal, zda má úvaha žalovaného oporu ve spise. Městský soud přitom dovodil, že byla prokázána existence bezpečnostního rizika u žalobkyně i skutečnost, že zveřejněním utajovaných informací by mohlo dojít k ohrožení či vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.

17. Ve vztahu k presumpci správnosti poznatků zpravodajských služeb žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 68/2008 – 101, podle kterého úkolem žalovaného není přezkoumávat pravost a pravdivost podkladů od jednotlivých subjektů (obdobně srov. rozsudek ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 9/2011 – 70).

18. K rozsudku čj. 2 As 31/2007 – 107 (obdobně též k rozsudku ze dne 9. 4. 2009, čj. 2 As 41/2007 - 58) žalovaný podotkl, že Nejvyšší správní soud připustil, že ve výjimečných případech lze vyloučit procesní práva účastníků řízení a nesdělil ani obsah utajované informace.

V.

19. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (s dále uvedenou výhradou) a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

20. Kasační stížnost je důvodná.

21. Nejvyšší správní soud nejprve připomíná zvláštní charakter řízení, v jehož rámci je nakládáno s utajovanými skutečnostmi. Platí, že určité skutečnosti, byť by byly podstatné pro rozhodnutí, zůstanou utajeny účastníku řízení. Tato skutečnost však současně zvýrazňuje význam soudního přezkumu a vede k povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí, s podklady pro jehož vydání se účastník řízení nemohl plně seznámit, i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů. K podrobnému výkladu relevantního právního rámce, stejně jako související judikatury, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva, se soud opakovaně vyjadřoval a na svou judikaturu v tomto směru pro stručnost zcela odkazuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2012, čj. 7 As 31/2011 - 101, a ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012 - 28).

Ostatně, řízení ve věcech, na něž soud právě odkázal, se týkala stejného žalovaného jako v nyní posuzované věci a rozhodnutí vydaná v těchto řízeních jsou žalovanému bezpochyby známa.

22. Při respektování zákonných mezí nelze od městského soudu vyžadovat konkrétnější hodnocení, aby přitom nevyšly najevo utajované skutečnosti. Nicméně z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval důvody, pro které nebylo stěžovateli osvědčení vydáno. Vedle toho je povinen i vyhodnotit důvodnost utajení utajovaných informací. Pokud by utajení nebylo nezbytné, pak by jistě byl povinen důkaz provést a v rozsudku výslovně vyhodnotit. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že úvahy žalovaného o bezpečnostním riziku na straně stěžovatelky mají oporu v obsahu spisového materiálu, zejména ve výsledcích šetření zpravodajské služby, a že jsou naplněny zákonné znaky bezpečnostního rizika ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) zákona o utajovaných informacích.

23. Městský soud však pominul, že rozhodnutí žalovaného je zatíženo vadou řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž v napadeném správním rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech. Základním, a pro věc klíčovým, skutkovým důvodem rozhodnutí žalovaného byly utajované informace zpravodajské služby. Vzhledem k povaze této informace nemůže Nejvyšší správní soud o ní sdělit nic bližšího než to, že v případě, že by byla pravdivá, jednoznačně by NBÚ opravňovala k závěru, že u stěžovatelky existuje bezpečnostní riziko. Tato informace je pro účel bezpečnostního řízení i dostatečně konkrétní, ale zcela u ní chybí cokoli, co by nezávislému příjemci informace umožnilo učinit si závěr o její věrohodnosti. Z toho, co je obsahem správního spisu, včetně jeho utajované části, nelze učinit žádný závěr, zda informace zpravodajské služby popisuje skutečný stav věcí, anebo zda se jedná o tvrzení zcela či zčásti smyšlené nebo zkreslené. Není z ní patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá. Nezávislému příjemci informací, jímž je v daném případě soud, pak nezbývá nic jiného, než této informaci uvěřit nebo neuvěřit. Takový podklad rozhodnutí není v právním státě přípustný, jestliže rozhodnutí správního orgánu, třebaže zcela legitimně podléhá vysokému stupni utajení, zasahuje do tak významných subjektivních práv stěžovatelky, jakým je základní právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Představa, že soud uvěří zpravodajské službě, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě.

24. Po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. V již citovaném rozsudku čj. 7 As 31/2011 - 101 Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[p]osuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika (§ 14 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“ Pro účely bezpečnostního řízení by tedy postačoval

konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Za těchto podmínek by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu jednotlivce tím, že na jejím základě nezíská způsobilost pro práci s utajovanými informacemi. Nejvyšší správní soud je si vědom nelehké úlohy, kterou zde má zpravodajská služba. Pokud uvolní konkrétně o tom, jak informace získala, může tím, že se, byť i v režimu nakládání s utajovanými informacemi, k nim dostanou další subjekty, konkrétně příslušní soudci, potenciálně ohrozit zdroj informací či jiné důležité hodnoty či zájmy chráněné zpravodajskou službou, neboť každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyzrazení. Na druhé straně, pokud tak zpravodajská služba neučiní, její informace nemohou být podkladem pro závěr o existenci bezpečnostního rizika. Pokud žalovaný nebude schopen existenci tohoto rizika dovodit i z jiných, na zjištěných zpravodajských služeb nezávislých, informací, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno o existenci bezpečnostního rizika, a tedy rozhodnout např. o nevydání příslušného osvědčení pro práci s utajovanými informacemi, jak tomu je v případě stěžovatelky. Tuto volbu však za žalovaného a s ním spolupracující zpravodajské služby nemůže vyřešit soud tím, že rezignuje na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Je na uvedených orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v bezpečnostním řízení.

25. Zároveň Nejvyšší správní soud dodává, že významným rysem případu stěžovatelky je, že žalovaný vyšel v závěru o bezpečnostním riziku především ze zprávy zpravodajské služby vedené v utajené části spisu. Pokud by existovaly důvody pro závěr o bezpečnostním riziku, které by byly zcela nezávislé na uvedené zprávě, tj. samy o sobě by ukazovaly, že stěžovatelka není dostatečně spolehlivá či důvěryhodná, pak by mohly postačovat pro závěr o nevydání osvědčení.

26. Z těchto důvodů shledal Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nezákonným, proto byl naplněn stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Naopak jako nedůvodný vyhodnotil stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

27. V dalším řízení městský soud vyzve žalovaného, aby opatřil informace, které by s dostatečnou mírou pravděpodobnosti umožnily soudu učinit si závěr o věrohodnosti popsané klíčové informace zpravodajské služby. Budou-li takové informace opatřeny a shledá-li je městský soud přesvědčivými, bude namíste žalobu zamítnout. Nebudou-li opatřeny nebo sice opatřeny budou, ale soud je neshledá dostatečně přesvědčivými, takže dospěje k závěru, že informace zpravodajské služby nemůže být stěžejním pilířem důvodů pro závěr o nedostatku bezpečnostní spolehlivosti, bude namíste zrušit rozhodnutí žalovaného a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

28. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí

městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 27. srpna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu