

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Jany Brothánkové, Lenky Matyášové, Dagmar Nygrínové, Barbary Pořízkové a Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. J. Ř.**, zast. JUDr. Ing. Milanem Mlezivou, advokátem, se sídlem Skrétova 48, Plzeň, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 8. 8. 2011, čj. 183/2011-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2014, čj. 11 A 274/2011-35,

t a k t o :

Věc se vrací k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 13. 4. 2010 požádal žalobce o vydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „Přísně tajné“. Národní bezpečnostní úřad (dále též „žalovaný“ nebo „NBÚ“) rozhodl dne 3. 5. 2011 o nevydání tohoto osvědčení. Rozhodnutím ze dne 8. 8. 2011 ředitel žalovaného žalobcův rozklad zamítl.

[2] Proti rozhodnutí ředitele žalovaného se žalobce bránil žalobou ze dne 1. 9. 2011. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 11. 2014 žalobu jako nedůvodnou zamítl. Soud zdůraznil, že řízení o bezpečnostní prověrce je specifické, v jeho rámci nelze garantovat všechna procesní práva účastníka řízení s ohledem na předmět tohoto řízení. Není přitom pravdou, že by se žalovaný obsahem zpráv zpravodajské služby nezabýval, neboť z odůvodnění obou rozhodnutí vyplývá pravý opak. Nadto žalovaný nebyl oprávněn přezkoumávat obsah zpráv, jak požaduje žalobce, nýbrž měl pouze vyhodnotit jejich obsah a učinit příslušný závěr o tom, zda je či není dáno bezpečnostní riziko na straně žadatele o vydání osvědčení. Skutečnost, že se žalobce nemohl se zprávami seznámit, vyplývá z povahy věci a tohoto řízení. Specifičnost správního řízení, které odůvodňuje omezení procesních práv žalobce, je vykompenzována tím, že správní soud má plný přístup k podkladům rozhodnutí, které jsou součástí správního spisu, s jejichž obsahem se městský

soud seznámil. V souladu se získanými poznatky soud přezkoumával postup a důvody pro nevydání osvědčení v úplnosti i nad rámec uplatněných námitek, přičemž po posouzení obsahu utajovaných zpráv dospěl k závěru, že tvoří dostatečný podklad pro závěr uvedený v napadeném rozhodnutí žalovaného.

[3] Proti tomuto rozsudku se žalobce (dále jen „stěžovatel“) bránil kasační stížností. Mj. argumentoval, že z rozsudku nelze seznat, zda soud provedl nějaké dokazování, a to zejména ohledně obsahu zpráv zpravodajské služby. Dokazování ohledně jejich obsahu není podle judikatury NSS vyloučeno. Vytýkal městskému soudu, že pouze uvěřil zpravodajské službě a blíže obsah jejích zpráv neověřil. S ohledem na specifikum dané věci to byl právě soud, kdo měl stěžovateli garantovat příslušná procesní práva a blíže se obsahem zpráv zabývat. Pokud tak neučinil, jsou jeho závěry nepřezkoumatelné.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[4] Čtvrtý senát při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že v klíčových právních otázkách týkajících se výkladu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, existuje „podstatný rozkol“ v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Jde jmenovitě o otázku, *„zda a v jakém rozsahu je nutné žalobci umožnit přístup k informacím podléhajícím utajení podle zákona o ochraně utajovaných informací v řízení před správním soudem o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s., proti rozhodnutí, kterým žalobci nebylo vydáno osvědčení fyzické osoby podle zákona o ochraně utajovaných informací za situace, kdy tyto informace představují jediný, případně zcela zásadní důvod pro nevyhovění žalobcova požadavku, např. na vydání osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajovaným informacím, a kdy žalobci tyto utajované informace nemohou být v souladu se zákonem sděleny v průběhu předchozího správního řízení.“* Dále jde o otázku, *„zda a v jakém rozsahu je správní soud oprávněn či povinen přezkoumávat věrohodnost a pravdivost utajovaných informací specifikovaných v předchozí sporné právní otázce.“*

[5] Podle čtvrtého senátu jeden směr judikatury představuje přístup, podle kterého je v dané situaci postačující, pokud správní soud příslušnou utajovanou část správního spisu prověří, tj. zkontroluje, zda tam uvedené důvody jsou relevantní či nikoli, přičemž přístup k těmto informacím žalobci neumožní (rozsudky ze dne 30. 1. 2013, čj. 3 As 4/2012 - 40; ze dne 19. 6. 2013, čj. 3 As 63/2012 - 25; ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 As 9/2010 - 94). Oproti tomuto ustálenému přístupu se v rozhodovací praxi NSS objevuje další názorový proud, podle kterého je nutné utajované informace v průběhu soudního řízení zpřístupnit – za náležitého poučení žalobce a jeho zástupce, provádět jimi rozsáhlé dokazování, a případně ověřovat jejich správnost (rozsudky ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011 - 101 a ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012 - 28).

[6] S tím souvisí též otázka posuzování věrohodnosti závěrů zpravodajských služeb. I v tomto směru existuje dle čtvrtého senátu rozporná judikatura. Podle jednoho názoru žalovanému ani soudu nepřísluší přezkoumávat či zpochybňovat věrohodnost skutkových zjištění, k nimž zpravodajská služba v rámci řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými informacemi v průběhu šetření ohledně určité osoby dospěje (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2008, čj. 9 Ca 82/2007 - 34; rozsudek NSS ze dne

30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006 - 74). Naproti tomu sedmý senát v rozsudcích výše již citovaných čj. 7 As 31/2011 - 101 a 7 As 117/2012 - 34 fakticky uložil soudu, aby posuzoval věrohodnost zjištění zpravodajských služeb (shodně též rozsudek ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 As 73/2012 - 43).

[7] Čtvrtý senát k první z otázek uvádí, že považuje za správnější první výše uvedený názorový proud, podle něhož postačuje, pokud do utajované části spisu má přístup pouze správní soud, nikoli samotný účastník řízení nebo jeho zástupce. Nejedná se totiž o „běžný spor“ mezi občanem a státem. Dostatečným garantem práv a zárukou před excesy moci výkonné má být nezávislý soud, který by měl po zvážení všech okolností případu, vycházející zejména z obsahu utajované části spisu, být schopen rozhodnout, zda závěr žalovaného obsažený v napadeném správním rozhodnutí obстоjí či nikoli. Umožnění nahlížení do této části spisu dotčené osobě a případné ověřování tam uvedených informací prostřednictvím dokazování by smysl ochrany utajovaných informací často popřelo, nadto by mohlo zcela ohrozit zájem společnosti na fungování státu.

[8] K druhé ze sporných otázek, tj. otázce věrohodnosti závěrů zpravodajských služeb, se čtvrtý senát přiklání k názoru zaujatému v tomto směru především osmým senátem a povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí včetně podkladů, s nimiž nebylo účastníku řízení umožněno se seznámit, a to i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů, tedy ex offio.

III. Právní moc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda je předkládaná otázka v skutku vykládána rozdílně, tedy zda má rozšířený senát pravomoc rozhodnout dle § 17 odst. 1 s. ř. s. předloženou otázku. Jak vyplývá z dále uvedeného, žádný rozkol v judikatuře v této oblasti neexistuje.

[10] Sporným ustanovením je § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Podle odst. 2 se dokazování *v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí 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*. Podle odst. 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 předpisu⁴²⁾ o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena* (poznámka pod čarou 42 míří na soudní řád správní).

III.A. Judikatura je v otázce dokazování utajovanými skutečnostmi jednotná

[11] Rozšířený senát předesílá, že všechny rozsudky, dle čtvrtého senátu údajně rozporné, na sebe navazují, navzájem se citují. Pokud se v nich objevují nové právní závěry, v předchozích rozsudcích nevyslovené, jde o přirozenou reakci na nová fakta případu, a tedy přirozený vývoj „soudcovského“ práva.

[12] Nejstarší z údajně konfliktních rozsudků, uváděných čtvrtým senátem, je rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2008, čj. 9 Ca 82/2007 - 34. Tento rozsudek je nicméně pro pravomoc rozšířeného senátu irelevantní, neboť rozšířený senát nesjednocuje rozpory mezi judikaturou krajských soudů, resp. judikaturou krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. K sjednocování judikatury krajských soudů slouží rozhodování tříčlenných senátů NSS o kasační stížnosti (§ 12 odst. 1 s. ř. s.).

[13] Nejstarší z rozsudků NSS, jimiž argumentuje čtvrtý senát, je rozsudek ze dne 30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006 - 74. V daném případě byl aplikován ještě zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů. Nejvyšší správní soud zde nejprve obsáhle reprodukuje judikaturu Ústavního soudu k tomuto zákonu a dále judikaturu NSS. Z ní plyne, že při provádění bezpečnostního pohovoru podle § 30 zákona má navrhovaná osoba právo seznámit se s konkrétními zjištěnými skutečnostmi, nikoliv jen s jejími indiciemi. Toto právo může být omezeno pouze v případech, kdy by takové seznámení bylo v rozporu s požadavky zákona. I v tomto případě je však úřad povinen se s důvody omezení tohoto práva v odůvodnění následného rozhodnutí vyrovnat (rozsudek ze dne 29. 3. 2007, čj. 7 As 9/2006 - 71). Dále citoval související azylovou judikaturu, z níž plyne, že v azylovém řízení nelze žadateli o azyl odeprít možnost seznámit se s obsahem utajované skutečnosti, na které je postaven základ zamítnutí azylové žádosti (rozsudek ze dne 20. 6. 2007, čj. 6 Azs 142/2006 - 58). Konečně pátý senát vyšel též z rozsudku NSS ze dne 24. 4. 2008, čj. 2 As 31/2007 - 107, podle něhož *„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 nebezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů“*. Pátý senát následně uvedené rozsudky aplikoval na fakta svého případu. Dospěl k závěru, že rozhodující důvody zamítnutí žalobcovy žádosti byly obsaženy ve spise, který žádnému utajení nepodléhal. Žalobce tak měl přístup ke všem relevantním důkazním prostředkům. Celé rozhodnutí pátého senátu je postaveno na tom, že za určitých okolností je možné provádět dokazování též těmi částmi spisu, které jsou jinak utajeny. To bude vždy třeba zvažovat v *„každém jednotlivém případě“*, a to poměřováním práva žalobce a zájmu na ochranu utajovaných skutečností.

[14] O rok a půl později vydal Nejvyšší správní soud rozsudek ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 As 9/2010 - 94 (tento rozsudek byl předmětem přezkumu ESLP ve věci *Regner proti České republice*, rozsudek ze dne 26. 11. 2015, č. 35289/11, srov. k tomu dále). Devátý senát zde již podal výklad § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Podle něj *„o oddělení příslušné části spisu rozhoduje soud, respektive předseda příslušného senátu, a to za předpokladu, že dospěje k závěru, že jsou pro vyloučení určitých informací z nablížení do spisu splněny shora uvedené zákonné předpoklady.“* Rozšířený senát tato slova chápe jednoznačně tak, že znepřístupnění informací v průběhu soudního řízení a jejich vyloučení z běžného dokazování není automatické, ale nastává jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že

k vyloučení takovýchto informací budou zákonné předpoklady. Devátý senát vysvětlil, jaké důvody vedly soud k vyloučení informací z dokazování v tomto případě. Dále zdůraznil, že pokud jsou dané informace zneprístupněny žalobci, musí mít soud plný přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu.

[15] Následující rok byl vydán rozsudek ze dne 25. 11. 2011, čj. **7 As 31/2011** - 101, č. 2602/2012 Sb. NSS. Sedmý senát vyšel z judikatury citované již pátým senátem ve věci sp. zn. 5 As 44/2006 (viz bod [13] shora) a zopakoval, že „v soudním řízení lze zásadně provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností. To neplatí jen výjimečně, pokud by seznámení účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému ohrožení obrany nebo bezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů.“ Vysvětlil, že judikáty, byť interpretující právní úpravu podle zákona č. 148/1998 Sb., jsou v otázce soudního dokazování plně aplikovatelné i na právní úpravu § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Z toho dle sedmého senátu plyne, že dokazování utajovanými skutečnostmi je v soudním řízení možné, neshledá-li soud zákonné důvody pro jejich vyloučení. Při soudním přezkumu tedy nelze obecně vyloučit dokazování obsahu utajovaných informací, ovšem musí být stanoveny zvláštní podmínky pro zajištění ochrany utajovaných informací: „Mezi tyto podmínky lze zařadit nutnost poučení předsedou senátu, nutnost zproštění mlčenlivosti či dokonce vyloučení možnosti dokazování, pokud by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.“

[16] Rozšířený senát zdůrazňuje, že jediné, co se v tomto judikátu objevuje nově, je návod jak postupovat, pokud soud neshledá důvod pro vyloučení určité informace z dokazování, jakkoliv má tato informace charakter utajované skutečnosti. V takovémto případě bude provedeno dokazování, což ovšem plyne z veškeré předchozí judikatury.

[17] Ve věci řešené sedmým senátem byl důvodem zrušení rozsudku městského soudu nesprávný obecný závěr, že dokazování ohledně věcného obsahu utajovaných informací nepřipadá (nikdy) v úvahu. Navíc postup, kterým městský soud vyloučil utajované informace z dokazování a z možnosti nahlížení žalobcem, nebyl přezkoumatelný. Ve spise nebyly v utajované části vůbec založeny podklady, na základě kterých by mohl být vyvozen závěr, že by seznámení účastníků řízení s utajovanými informacemi vedlo k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie: „Z obsahu utajované části neplyne totiž žádná skutečnost, nýbrž pouze názor zpravodajských služeb o spolehlivosti stěžovatele. I když není vyloučeno, že tento názor je důvodný, nelze jej považovat za zprávu o výsledcích šetření.“

[18] Na právě uvedenou věc o rok později navázal další rozsudek sedmého senátu, ze dne 21. 12. 2012, čj. **7 As 117/2012** - 28, č. 2825/2013 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí v podstatě sedmý senát jen opakoval své předchozí právní názory a v souladu s letitou judikaturou znovu řekl, že správní soud je povinen zkoumat postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů. Zjištěné skutečnosti musí soud v odůvodnění svého rozhodnutí popsat jen v těch mezích, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných skutečností. Nicméně z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval důvody, pro které bylo stěžovateli osvědčení odejmuto. Vedle toho je povinen vyhodnotit důvodnost utajení utajovaných informací: „Pokud by utajení nebylo nezbytné, pak by jistě byl povinen důkaz provést a v rozsudku výslovně vyhodnotit.“ Rozšířený senát na

tomto místě zdůrazňuje, že sedmý senát, ve shodě s předchozí judikaturou, nevyzývá k bezbřehému dokazování utajenými skutečnostmi, ale vyzývá k řádnému dokazování tam, kde pro utajení daných skutečností nejsou žádné důvody.

[19] Následující měsíc, 30. 1. 2013, byl vydán rozsudek čj. **3 As 4/2012 - 40**. Třetí senát zde navázal na ustálenou judikaturu, obsáhle citoval zejména z rozsudku sp. zn. **7 As 31/2011**. Třetí senát zdůraznil, že tentokrát v rozsudku městského soudu nechyběla úvaha o tom, zda je v dané věci omezení práva na spravedlivý proces přiměřené, či nikoli. Také NSS důkladně prostudoval utajovanou část soudního spisu a zabýval se otázkou, zda bylo její oddělení opravdu nezbytné pro ochranu veřejného zájmu: „*Po zralém uvážení je proto i Nejvyšší správní soud toho názoru, že přístupem k utajovaným informacím ze strany stěžovatele by mohlo dojít k narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie a jejich dosavadní práce. Vyzrazením informací by mohlo dojít i k odhalení informačních zdrojů a postupů těchto složek, což by mohlo vést k narušení stávajících ověřených metodik.*“

[20] Ze stejných premis vycházel o pět měsíců mladší rozsudek ze dne 19. 6. 2013, čj. **3 As 63/2012 - 25**. Třetí senát zde mj. detailně vysvětlil, proč nelze mechanicky aplikovat judikaturu ve věcech azylových na řízení o bezpečnostní prověrce, a proč tedy lze v posléze uvedeném typu řízení omezit přístup žalobce k utajovaným informacím, tvořícím část správního spisu, jakkoliv něco takového není možné v řízení azylovém (viz též judikatura cit. v bodě [13]). Stávající judikaturu třetí senát shrnul tak, že v případě omezení procesních práv účastníka řízení je „*nutné důvod neposkytnutí utajované informace účastníku řádně odůvodnit a nezasahovat do jeho procesních práv více, než je nezbytně nutné za účelem ochrany výše uvedených veřejných zájmů. Samozřejmě je přitom nutné splnit výše uvedené zákonné podmínky, za nichž je možné k neposkytnutí utajované informace účastníku řízení před soudem přistoupit. Vzhledem k tomu, že postavení účastníka řízení je v takových případech oslabené a tento do jisté míry ztrácí možnost hájit se, soud pak musí „suplovat“ procesní aktivitu účastníka a přezkoumat napadené rozhodnutí i nad rámec žalobních námitek.*“ Rozšířený senát na tomto místě konstatuje, že třetí senát zde tedy potvrdil judikaturu, podle níž se buď důkaz utajenou částí spisu před soudem provede, anebo soud vysvětlí, proč ze zákonných důvodů (viz bod [10] shora) takový důkaz provést nelze a proč k němu nebude mít žalobce přístup.

[21] Rozšířený senát tedy na tomto místě dochází k závěru, že judikatura není rozporná, ale je naopak naprosto jednotná. Již od počátku své existence judikatura k soudnímu přezkumu rozhodování o bezpečnostních prověrkách dospěla k závěru, že v soudním řízení lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností, ledaže jsou splněny zákonné předpoklady pro zneprístupnění takovýchto informací žalobci (viz bod [13] shora). Zneprístupnění informací v průběhu soudního řízení a jejich vyloučení z běžného dokazování proto není automatické, ale nastává jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že k vyloučení takovýchto informací budou zákonné předpoklady (viz bod [14] shora). Judikatura přehledně vysvětlila, jak má eventuální dokazování utajenými informacemi probíhat (viz body [15] a [16] shora).

[22] Rozšířený senát dále zvážil, zda se snad čtvrtý senát nehodlá v této otázce odchýlit od konstantní judikatury. Z jeho usnesení to není zcela patrné, neboť se toliko příklání

k údajnému „prvnímu“ (ve skutečnosti však neexistujícímu) názorovému proudu, který prý dokazování utajovanými skutečnostmi *en bloc* vylučuje. I kdyby snad rozšířený senát hodnotil argumentaci v bodě 17 usnesení čtvrtého senátu jako návrh na vyslovení právního názoru, podle něhož v řízení před správními soudy o bezpečnostní prověrce nelze *nikdy* utajenými skutečnostmi dokazovat, ani to by neumožnilo rozšířenému senátu rozhodovat o návrhu na odchýlení se od stávající konzistentní judikatury.

[23] Ve věci *Regner proti České republice* (cit. v bodě [14] shora) Evropský soud pro lidská práva výslovně potvrdil, že stávající výklad § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací je v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Evropský soud ve svém rozsudku mj. uvedl, že „*potřeba zachovat utajovanou povahu předmětného důkazu podléhala po celou dobu v souladu s § 133 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. soudní kontrole*“, což dle Evropského soudu poskytuje další významnou záruku zachování požadavků spravedlivého procesu kladeného čl. 6 odst. 1. Ze spisu vyplynulo, že se městský soud skutečně zabýval otázkou, zda by důkaz „*měl či neměl být zpřístupněn*“, čímž zajistil zvýšenou úroveň ochrany práv stěžovatele (§ 76 rozsudku *Regner*, s odkazem na *Fitt proti Spojenému království*, č. 29777/96, rozsudek velkého senátu ze dne 16. 2. 2000, § 49). Evropský soud rovněž obsáhle citoval judikaturu NSS, z níž plyne závěr vylučující automaticnost utajení informací v soudním řízení i to, že soudci musí posoudit, zda je na místě uchovat tyto informace v režimu utajení (§§ 37, 38 a 65 rozsudku *Regner*).

[24] Rozšířený senát proto shrnuje, že i kdyby snad vyhodnotil v této otázce usnesení čtvrtého senátu jako návrh na odklon od stávající konzistentní judikatury, není rozšířený senát vůbec příslušný v této otázce rozhodovat. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci, ve které byla Česká republika účastníkem, je pro Českou republiku závazný (čl. 46 odst. 1 Úmluvy). Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Rozšířený senát nemůže snižovat standard ochrany lidských práv daný dosavadní judikaturou NSS, která byla shledána nedávným rozsudkem Evropského soudu nezbytnou podmínkou pro dodržení požadavků Úmluvy ze strany České republiky (srov. k tomu ostatně v poněkud jiném kontextu usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008 - 56, č. 1948/2009 Sb. NSS, resp. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Rozšířený senát by naopak byl příslušný rozhodnout spornou otázku, pokud by návrh předkládajícího senátu směřoval ke *zvýšení* standardu ochrany lidských práv ve srovnání s rozsudkem Evropského soudu, respektive k modifikaci stávající judikatury, pokud by takovýto návrh zůstal uvnitř mezí vyslovených Evropským soudem. Změna judikatury, směřující k paušálnímu vyloučení možnosti provést důkaz utajovanou informací, by však byla bez dalšího rozporná se závazným rozsudkem Evropského soudu ve věci *Regner*.

III.B. Judikatura je v otázce ověřování věrohodnosti závěrů zpravodajských služeb jednotná

[25] V již citované věci sp. zn. 5 As 44/2006 k otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb, tvořících podklad pro rozhodnutí žalovaného (NBÚ), pátý senát ještě za platnosti předchozího zákona uvedl, že „*souhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že řízení, resp. výsledek tohoto řízení, tj. napadené rozhodnutí, je výsledkem posouzení a vyhodnocení podkladů ve vztahu k event. možnosti existence bezpečnostního rizika. Úkolem*

Národního bezpečnostního úřadu již není poskytnuté podklady od jednotlivých subjektů přezkoumávat, neboť takováto činnost by byla v rozporu s pravomocí tohoto orgánu, jež je dána ustanovením § 8 zákona č. 148/1998 Sb.“ Tento závěr dále vysvětlil devátý senát v cit. věci sp. zn. **9 As 9/2010** (kauza Regner). Ve svém rozhodnutí se totiž mj. zaměřil na otázku, zda informace, o které žalovaný a městský soud opřely své rozhodovací důvody, poskytují dostatečný podklad k závěru o bezpečnostní nespolehlivosti. Zdůraznil, že „[z]práva o výsledku šetření zpravodajské služby založená na č. listu 77 obsahuje zcela konkrétní, ucelené, podrobné informace týkající se chování a způsobu života stěžovatele, které v nyní projednávané věci umožňují přezkoumat relevanci předmětných zjištění ve vztahu k bezpečnostní spolehlivosti stěžovatele.“ To devátý senát dále specifikuje.

[26] Názor pátého senátu byl dále konkretizován rozsudkem sp. zn. **7 As 31/2011**. Sedmý senát se přihlásil k závěrům pátého senátu, podle něhož sdělení zpravodajských služeb je nutno považovat za podkladový akt bezpečnostního řízení. Ztotožňuje se i s tím, že NBÚ nemá právo takové akty přezkoumávat. To však dle sedmého senátu neznamena, že tyto akty mohou být pouze vyjádřením názoru, bez patřičného a soudem přezkoumatelného skutkového podkladu zachyceného ve spise. Sedmý senát k tomu dále vysvětlil, že za provedení a výsledek bezpečnostního řízení odpovídá NBÚ. Proto je v zákoně stanoveno oprávnění vyžadovat součinnost jiných orgánů, které jsou povinny žádosti vyhovět. „Zpráva o výsledcích požadovaných šetření proto musí obsahovat konkrétní informace či takový jejich souhrn, že to NBÚ, a následně případně i soudu, umožní účinně ověřit relevanci zjištění zpravodajských služeb, tj. zejména věrohodnost jimi zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení. Jen tak lze v dostatečné míře zajistit vyloučení libovůle u zpravodajských služeb i NBÚ, k níž by snadno mohlo dojít, pokud by se NBÚ, a následně i případný soudní přezkum, musel spokojit s tím, že zpravodajským službám se „uvěří“, aniž by jejich informace mohly být podrobeny poznání.“ Sedmý senát zdůraznil, že správní soud musí mít v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. Soud je zde ve zvýšené míře než při „běžném“ soudním řízení garantem práva na spravedlivý proces, což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Neměl-li by soud k takovým informacím přístup, o účinnou soudní kontrolu by se nejednalo, což by bylo nutno považovat za protiústavní stav: „Soud by totiž byl v takovém případě ve skutkové rovině „slepý“, musel by se spolehnout pouze na správnost názoru zpravodajských služeb a přezkoumával by pouze procesní námitky.“ Sedmý senát vyšel rovněž z věci sp. zn. **9 As 9/2010** (kauza Regner), citoval pasáž o výsledku šetření zpravodajské služby (viz bod [25] *in fine* shora) a zdůraznil, že je evidentní, že v kauze Regner soud příslušné skutkové podklady měl k dispozici, neboť byly součástí spisu.

[27] Na toto rozhodnutí sedmého senátu navázal rozsudek ve věci sp. zn. **7 As 117/2012**. Zde byla informace zpravodajské služby pro účely bezpečnostního řízení dostatečně konkrétní, ale zcela u ní absentovalo 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 nezbyvá nic jiného než této informaci uvěřit, nebo neuvěřit.“ Takový podklad rozhodnutí není v právním státě

dle sedmého senátu přípustný. 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.

[28] Sedmý senát rovněž vysvětlil, jak by informace zpravodajské služby měly vypadat. Postačoval by 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 jejich základě ztratí způsobilost pro práci s utajovanými informacemi. Pokud tak zpravodajská služba neučiní, její informace nemohou být podkladem pro závěr o existenci bezpečnostního rizika. Nebude-li NBÚ schopen existenci tohoto rizika dovodit i z jiných, na zjištěních zpravodajských služeb nezávislých, informací, může se stát, že neunese důkazní břemeno o existenci bezpečnostního rizika. Je na zpravodajských službách a NBÚ, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v bezpečnostním řízení.

[29] V rozporu s tímto názorem není ani rozsudek třetího senátu sp. zn. **3 As 4/2012**. Zde třetí senát dovodil, aniž by mohl dané informace samozřejmě blíže konkretizovat, že utajovaná část spisu obsahuje informace, ze kterých plyne relevantní kontakt stěžovatele s osobami, které vyvíjí nebo vyvíjely činnost proti zájmu České republiky. Z této části spisu je patrné, že zpravodajské služby činnost těchto osob úspěšně a přehledně monitorují. Stejně tak bylo zmapováno i spojení stěžovatele s těmito osobami: *„Podklady zpravodajských služeb jsou tak naprosto přesvědčivé a Nejvyšší správní soud v nich nenašel žádné rozpory nebo nesrovnalosti.“*

[30] Judikaturu sedmého senátu vyjádřenou ve věcech sp. zn. **7 As 31/2011** a **7 As 117/2012** citoval a výslovně potvrdil rozsudek sp. zn. **3 As 63/2012**: *„Nejvyšší správní soud taktéž nevidí důvod pro odchýlení se od své předchozí judikatury, podle níž může příslušný správní soud toliko přezkoumat, zda argumentace v napadeném rozhodnutí NBÚ založená na utajovaných informacích obsažených ve zprávě zpravodajské služby je obsahem správního spisu a zda závěry z těchto informací vyvozené nejsou v rozporu se zákonem. Správní soudy naopak nemohou přezkoumávat pravost a pravdivost podkladů poskytnutých zpravodajskou službou, ve kterých jsou předmětné utajované informace obsaženy (viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 68/2008 - 101, a ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 9/2011 - 70 ...). To však neznamená, že by soudy ve správním soudnictví nemohly zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k předmětnému bezpečnostnímu řízení. V této souvislosti je nutné podotknout, že po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací, nýbrž postačí, že závěry vyvozené ze skutečností obsažených ve zpravodajské informaci jsou zároveň jejich nejpravděpodobnějším vysvětlením“* (zde třetí senát odkazuje na oba rozsudky sedmého senátu; zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[31] Judikatura sedmého senátu byla výslovně potvrzena a aplikována též v rozsudku ze dne 27. 8. 2013, čj. **8 As 73/2012** - 43.

[32] Rozhodovací praxe soudu je tedy v otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb, tvořících podklad pro rozhodnutí žalovaného, naprosto jednotná. Žalovaný ani správní soudy sdělení zpravodajských služeb nepřezkoumávají v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Judikatura nicméně zdůraznila, že byt' jde o podkladové akty, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení.

[33] Rozšířený senát i v této otázce zvážil, zda se snad čtvrtý senát nehodlá odchýlit od konstantní judikatury. Čtvrtý senát k tomu uvedl, že ke „*druhé ze sporných otázek, tj. otázky věrohodnosti závěrů zpravodajských služeb, se čtvrtý senát přiklání k názoru zaujatému v tomto směru především osmým senátem a povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí včetně podkladů, s nimiž nebylo účastníku řízení umožněno se seznámit, a to i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů, tedy ex offio.*“ Tento názor se nicméně nijak netýká přístupu soudu k informacím obsaženým ve zprávách zpravodajských služeb. Navíc požadavek, aby se správní soud neomezil při svém přezkumu jen na žalobní body, nikdy nebyl ve správním soudnictví sporný. Ostatně ani čtvrtý senát nijak nevysvětluje, v čem je tento požadavek v rozporu s jakýmkoliv právním názorem zdejšího soudu. Rozšířený senát jen pro úplnost doplňuje, že právě požadavek, aby soud rozhodoval v těchto typech řízení i nad rámec žalobních námitek, byl jednou z nezbytných podmínek souladu české praxe s požadavky spravedlivého procesu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ve věci *Regner*, § 75).

IV. Závěr

[34] Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že v dané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se tedy vrací čtvrtému senátu bez věcného rozhodnutí ve věci k dalšímu řízení.

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

V Brně dne 1. března 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu