



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Ing. J. K., Ph.D.**, zastoupen JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, 140 00 Praha 4, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, 150 06 Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 26. 7. 2016, č. j. 133/2016-NBÚ/07-OP, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2018, č. j. 11 A 120/2016 – 61,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 4. 2016 č. j. 38365/2016-NBÚ/P bylo rozhodnuto o zrušení platnosti osvědčení žalobce č. NBÚ-085047 pro stupeň utajení Důvěrné, a to podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon“), tj. z důvodu zjištění a osvědčení bezpečnostního rizika, spočívajícího v chování žalobce, které má vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost a může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace. Žalobce tak dle správního orgánu prvního stupně přestal splňovat podmínku bezpečnostní

spolehlivosti vyžadovanou § 12 odst. 1 písm. d) zákona, a proto přistoupil ke zrušení platnosti žalobcova osvědčení. Podkladem pro rozhodnutí byly mj. zprávy příslušné zpravodajské služby, které Národní bezpečnostní úřad obdržel v rámci bezpečnostního řízení vedeného vůči jinému subjektu a které se týkaly i žalobce. Kopie těchto zpráv byly zařazeny do utajovaných částí bezpečnostního svazku žalobce a zaevidovány pod č. j. D1039/2014-NBÚ/P a č. j. D1824/2015-NBÚ/P. Dále si správní orgán prvního stupně vyžádal od příslušné zpravodajské služby i další doplňující informace přímo k osobě žalovaného, které pod č. j. D379/2015-NBÚ/E rovněž zařadil do utajované části bezpečnostního svazku žalobce. Úřad v rámci řízení o zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby dále provedl s žalobcem pohovor, který se soustředil na majetkové poměry žalobce a na jeho působení ve Správě železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC“), kde v rozhodné době vykonával funkci generálního ředitele. Správní orgán prvního stupně v rozhodnutí současně uvedl, že s ohledem na utajovaný charakter zpráv nelze informace v nich obsažené v rozhodnutí konkrétně specifikovat a je možné na ně pouze odkázat a v obecné rovině uvést, že se jedná o informace indikující existenci bezpečnostního rizika. NBÚ k tomu dále uvedl, že jde o jednání, které má souvislost s profesním působením žalobce ve funkci generálního ředitele SŽDC, přitom šlo o úmyslné jednání, kterého se žalobce dopouštěl opakovaně.

[2] Rozhodnutím ředitele žalovaného ze dne 26. 7. 2016, č. j. 133/2016-NBÚ/07-OP, byl zamítnut rozklad žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno. Ve shodě s orgánem prvního stupně dospěl ředitel žalovaného k závěru, že žalobce nadále nespĺňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti, neboť u něj bylo shledáno bezpečnostní riziko. Rovněž ředitel žalovaného v rozhodnutí o rozkladu zopakoval, že s ohledem na omezení dle § 122 odst. 3 zákona není možné v rozhodnutí uvést bližší podrobnosti stran skutečností, které naplňují skutkovou podstatu shledaného bezpečnostního rizika, a blíže k tomu uvedl, že se mohlo jednat o skutečnosti, na něž byl žalobce dotazován v rámci pohovoru, v němž byl dotazován na blíže uvedené okruhy otázek (změna směrnice SŽDC pro výběrová řízení, které měly vést k omezení možného okruhu soutěžitelů, účast žalobce na jednáních v rámci zakázky na tzv. tunely Ejpovice, hodnocení těchto dohod jako kartelových). Dále k tomu rozhodnutí o rozkladu uvádí, že si je žalovaný vědom omezení, které z vyloučení informací klasifikovaných jako utajované plyne, avšak účastníkovi bezpečnostního řízení je následně poskytnuta ochrana ve správním soudnictví, v němž má soud plný přístup k celému obsahu správního spisu a v němž posoudí, zda vydání rozhodnutí bylo důvodné.

[3] Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí ředitele žalovaného u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 8. 3. 2018, č. j. 11 A 120/2016 - 61, žalobu zamítl. Městský soud neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nezákonné a ani neshledal, že by závěry žalovaného nebyly podloženy dostatečným způsobem skutkovými zjištěními, že by s nimi byly v rozporu, nebo že by se správní orgán nevypořádal se všemi důkazy. Specificky se pak městský soud zabýval těmi částmi provedených důkazů, které obsahovaly utajované informace, a proto nemohly být ve správních rozhodnutích zcela konkretizovány a žalobci zpřístupněny. Městský soud vyšel ze specifické povahy bezpečnostního řízení, v jehož rámci dochází k prověřování bezpečnostní spolehlivosti osob a NBÚ k němu využívá i informací zpravodajských služeb, které však mohou podléhat režimu utajení, pročež je účastníkovi řízení upřeno právo

pokračování

na seznámení se s konkrétním podkladem pro rozhodnutí. Městský soud k tomu s odkazem na řadu rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu uvedl, že zájem státu na utajení informací převáží nad individuálním zájmem žalobce na seznámení se s podkladem rozhodnutí. V takových případech je to až soud, který je oprávněn se seznámit s kompletním spisovým materiálem a který vyhodnotí obsah utajované informace, její konkrétnost, věrohodnost a relevantnost ve vztahu k závěrům správního orgánu. Dle městského soudu by bylo kontraproduktivní a zjevně nesmyslné, pokud by byla nezpůsobilost osoby seznamovat se s utajovanými informacemi zjištěna z informací, které jsou samy utajované, přičemž by tato osoba mohla být s těmito informacemi seznámena.

[4] Městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku zdůvodnil i svůj postup podle § 133 odst. 3 zákona, když předsedkyně rozhodujícího senátu rozhodla, že části spisu označené jako utajované budou odděleny a žalobce ani jeho právní zástupce do nich nemohou nahlížet. Městský soud uvedl, že zpřístupněním těchto částí by mohla být ohrožena či vážně narušena činnost zpravodajských služeb nebo policie, proto soud neumožnil v průběhu soudního řízení žalobci a jeho právnímu zástupci nahlížení do těchto částí spisu. Také toto opatření městský soud odůvodnil specifickou povahou řízení a odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a zopakoval, že si je vědom toho, že takové opatření následně klade vyšší nároky na soudní přezkum, v jehož rámci je soud povinen posoudit obsah dokladů, obsahujících utajované informace, a to zejména z hlediska konkrétnosti a věrohodnosti zjištění.

II. Obsah kasační stížnosti a další podání účastníků řízení

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou dle svých slov opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel tvrdí, že žalovaný své rozhodnutí skutkově odůvodnil pouhým odkazem na informace, jež jsou součástí utajované části spisu. Do této části spisu byl však stěžovateli odepřen přístup a může se pouze domnívat, z jakých konkrétních důvodů mu byla platnost osvědčení zrušena a zda byly tyto důvody dostatečným podkladem pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel je přesvědčen, že byl neúměrně zkrácen na svých právech, když nejen že se nemohl k podkladům vůbec vyjádřit, ale tyto podklady mu nejsou vůbec známy. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 As 5/2008-63, podle něhož má exekutiva za určitých okolností právo tomu, kdo je podrobován bezpečnostní prověrce, výjimečně neříci, z jakých konkrétních důvodů nebyl shledán bezpečnostně způsobilým. Stěžovatel zdůraznil, že se má jednat o výjimečné opatření, přičemž takové omezení je třeba vykládat přísně restriktivně. V daném případě jsou dle stěžovatele veškeré údajně relevantní informace označeny za utajované, dokonce stěžovateli nebyla sdělena ani skutečnost, z jakého důvodu je třeba tyto skutečnosti utajovat. Městský soud dle stěžovatele pochybil, pokud tuto vadu správního řízení neshledal a rozhodnutí žalovaného nezrušil.

[7] Stěžovatel dále poukázal na to, že aby utajovaná informace byla vůbec způsobilým podkladem pro rozhodnutí, musí být dle soudní judikatury dostatečně konkrétní, musí být patrné, jakým způsobem byla získána a jaká (jak věrohodná) skutková zjištění jsou jejím obsahem. Pokud je v původním rozhodnutí žalovaného uvedena toliko údajná souvislost s profesním působením žalobce ve funkci generálního ředitele SŽDC, nelze takovou informaci považovat za způsobilý podklad pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel před správním orgánem explicitně uvedl, že se nikdy nedopustil žádných jednání, která by svědčila o ztrátě jeho důvěryhodnosti zakládající bezpečnostní riziko. Pokud něco takového žalovaný tvrdí, musí být ve spise (byť dle stěžovatele v jeho utajované části) dostatečně konkrétně uvedeno, jaké skutečnosti úvahu o ztrátě důvěryhodnosti zakládají, přičemž stěžovatel je přesvědčen, že žádné takové skutečnosti správní spis obsahovat nemůže, a pokud přece, nebyly správně hodnoceny a dostatečně zjištěny.

[8] Pokud byl stěžovatel správním orgánem dotazován na své působení ve funkci generálního ředitele SŽDC, konkrétně na údajnou kartelovou dohodu v rámci veřejné zakázky na tzv. tunely Ejpovice, není stěžovateli známo, jakého závadového jednání se měl dopustit, avšak vylučuje, že by v této souvislosti mohla vzniknout jakákoliv pochybnost o bezpečnostní spolehlivosti. Jakékoliv pochybení totiž neshledal ani Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který je k posouzení těchto otázek příslušný. Závěry žalovaného jsou tak nesprávné a nezakládají se na dostatečně zjištěném skutkovém stavu; městský soud proto rovněž pochybil a postupoval nezákonně, pokud dospěl k závěru, že správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně, v neposlední řadě pak dle stěžovatele nelze souhlasit s městským soudem, pokud uzavřel, že správní orgán uvedl zcela určitě, jednoznačně a srozumitelně důvody, pro které má pochybnosti o důvěryhodnosti a spolehlivosti stěžovatele.

[9] Žalovaný k jednotlivým tvrzením stěžovatele uvedl, že již vysvětlil, z jakých důvodů nemohl být stěžovatel v řízení před NBÚ seznámen s utajovanými informacemi, které vedly k závěru o bezpečnostním riziku. S těmito informacemi nemohl být stěžovatel seznámen ani v řízení před městským soudem, jelikož tyto informace byly žalovaným, na základě vyjádření původce, označeny podle § 133 odst. 3 zákona a předsedkyně senátu rozhodla o oddělení utajované části spisu. Městský soud pak v plném rozsahu přezkoumal, zda má úvaha žalovaného oporu ve spise, přičemž dovodil, že byla prokázána existence bezpečnostního rizika. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Regner proti České republice ze dne 19. 9. 2017, stížnost č. 35289/11, v němž soud dospěl k závěru, že i když stěžovateli ani jeho advokátovi nebylo umožněno, aby se v rámci soudního přezkumu rozhodnutí NBÚ o zrušení platnosti osvědčení seznámili s klíčovým důkazem – utajovanou zprávou zpravodajské služby – nedošlo tím bez dalšího k zásahu do samotné podstaty práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[10] Žalovaný dále uvedl, že NBÚ sice nemá povinnost dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nicméně postupuje v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a umožnil stěžovateli před vydáním rozhodnutí nahlédnout do neutajované části bezpečnostního svazku a rovněž se stěžovatelem realizoval pohovor.

pokračování

[11] Pokud jde o námitku stěžovatele týkající se libovůle správního orgánu, žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101, podle něhož „z hlediska povahy bezpečnostního řízení je přitom logické, a samo o sobě zcela legitimní, že NBÚ využívá i výsledků šetření zpravodajských služeb, k jejichž provedení jsou zpravodajské služby oprávněny používat specifické prostředky, zpravodajské prostředky nebo prostředky k získávání informací podle zákonů, které upravují činnost jednotlivých zpravodajských služeb. Za provedení a výsledek bezpečnostního řízení však 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. Pokud by informace zpravodajských služeb nebyly výše uvedeným způsobem přezkoumatelné, znamenalo by to, že o bezpečnostní způsobilosti by fakticky rozhodoval jiný orgán než NBÚ, což by bylo v rozporu s § 81 zákona o utajovaných informacích. Uvedený právní závěr není v rozporu ani s judikaturou, konkrétně rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 - 74, neboť i ten považuje sdělení zpravodajských služeb za podkladové akty bezpečnostního řízení. Skutečnost, že NBÚ podle uvedeného rozsudku nemá právo takové akty přezkoumávat, však neznamena, že tyto mohou být pouze vyjádřením názoru, bez patřičného a soudem přezkoumatelného skutkového podkladu zachyceného ve spise.“ Žalovaný je přesvědčen, že utajované informace poskytnuté v dané věci zpravodajskou službou, v nichž nebyly shledány žádné rozpory či nesrovnalosti a obsahují ucelené, konkrétní a věrohodné informace o chování stěžovatele, těmto požadavkům judikatury dostojí.

[12] Základní zásadou činnosti zpravodajské služby je podle žalovaného ochrana úkolů a osob, které je zajišťují, a to včetně způsobů a prostředků, jimiž plnění svých úkolů dosahuje. Zpravodajská služba musí být schopna zaručit ochranu identity svých zdrojů a způsobů získávání informací. Pokud by nemohla zaručit ochranu svých zdrojů, metod a taktických postupů, ztratila by důvěryhodnost u osob, které jednají v její prospěch, a tyto osoby by pozbyly motivaci k jakékoliv spolupráci. Tím by došlo ke značnému omezení přísunu informací zpravodajské službě, k omezení její činnosti, což by mělo za následek též ohrožení ochrany ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnosti či obrany České republiky. Žalovaný v této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, v němž Ústavní soud aproboval přednost bezpečnostních zájmů státu nad zájmem jednotlivce být zpraven o tom, které důvody vedly k přijetí rozhodnutí orgánu veřejné moci.

[13] Žalovaný zdůraznil, že soudní kontrola je vykonávána soudy s „plnou jurisdikcí“, které zkoumají právní i skutkové otázky, městský soud tedy rozhodnutí žalovaného přezkoumal v plném rozsahu.

[14] Pokud jde o skutková tvrzení stěžovatele, totiž že spis nemůže obsahovat žádné skutečnosti osvědčující možnou ztrátu jeho důvěryhodnosti, jelikož se žádných takových

jednání nedopustil, žalovaný k nim uvedl, že právě utajovaná část spisu obsahuje skutečnosti, z nichž vyplývá, že stěžovatel vážně pochybil v souvislosti s výkonem funkce generálního ředitele SŽDC, a je třeba zdůraznit, že k tomuto „závadovému jednání“ došlo opakovaně, a to na „horní hranici“ posuzovaného období dle § 14 odst. 6 zákona, kdy si stěžovatel měl být vědom nepřípustnosti svého jednání.

[15] Žalovaný své vyjádření ke kasační stížnosti uzavřel tak, že omezení práv stěžovatele plynoucích ze zásad kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní byla v průběhu řízení před soudem kompenzována způsobem, že spravedlivá rovnováha mezi účastníky řízení nebyla dotčena do té míry, aby tím bylo zasaženo do samé podstaty práva stěžovatele na spravedlivé řízení. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout.

[16] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného replikou, v níž konstatoval, že si je vědom specifčnosti bezpečnostního řízení, avšak ani v takovém případě nelze zcela opomíjet základní procesní práva osoby, jejíž osvědčení má být zbaveno platnosti. Pokud jde o rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Regner proti České republice, má za to, že v jeho případě byl oproti této kauze aplikován a vykládán § 133 odst. 3 zákona nepřiměřeně extenzivně, když za utajované byly označeny veškeré relevantní informace a podklady pro vydání rozhodnutí. Nelze považovat za přiměřené, pokud žalovaný odmítl stěžovateli sdělit veškeré informace o probíhajícím správním řízení, včetně konkrétní identifikace podkladů pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že ani městský soud nevysvětlil, zda je takový zásah do procesních práv žalobce možné považovat za proporcionální.

[17] Stěžovatel pak nesouhlasí s právním názorem žalovaného, že NBÚ nemá povinnost před vydáním rozhodnutí dát účastníkům bezpečnostního řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tato povinnost mu plyne z obecných zásad správního řízení, konkrétně z § 4 odst. 4 s. ř., který stanoví povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

[18] Stěžovatel pak znovu zopakoval, že se žádného pochybení v souvislosti s výkonem funkce generálního ředitele SŽDC nedopustil, tvrzení žalovaného je nesprávné a nemůže mít oporu ve spisech. Městský soud v průběhu řízení tyto podklady nepřezkoumal a dospěl k nesprávnému závěru, že správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a že je dostatečným podkladem pro právní závěr o bezpečnostní nespolehlivosti žalobce.

[19] Na repliku stěžovatele již jen stručně reagoval žalovaný s tím, že většina námitek již byla vznesena v kasační stížnosti, popřípadě v žalobě. Zopakoval, že bezpečnostní řízení je řízením *sui generis* s ohledem na předmět chráněného zájmu, a zdůraznil, že na řízení podle části čtvrté zákona je aplikace správního řádu vyloučena. Proto nepochybil, pokud stěžovatele nevyzval, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí. Ve shodě s názorem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 158/2016 - 37, žalovaný stěžovatele řádně vyrozuměl o zahájení řízení o zrušení platnosti osvědčení, provedl s ním pohovor a nechal jej nahlédnout do neutajované části bezpečnostního svazku.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 45 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. usnesením předsedkyně senátu ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 As 111/2018 - 29, vyloučil z nahlížení části spisu předložené žalovaným, a to spisy N038539/UI a N038539/UI-133 obsahující utajované informace stupně utajení Vyhrazené a Důvěrné.

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[22] Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[23] Stěžovatel založil kasační stížnost na důvodech uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy na nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem a na vadách řízení, spočívajících v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, a že byl při jejich zjišťování porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem, a pro tuto vadu měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve soustředil na zkoumání důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť stěžovatelem tvrzené konkrétní vady řízení před správním orgánem, který stěžovateli neumožnil nahlížet do utajovaných částí spisu a seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí, a stěžovatelem namítaný nesoulad mezi skutkovými zjištěními a podklady ve spise mohly teprve sekundárně ovlivnit posouzení řešené právní otázky soudem.

[25] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil skutečnost, že v průběhu správního řízení před NBÚ ani v průběhu soudního řízení před městským soudem mu nebylo umožněno seznámit se se všemi důvody, které vedly k závěru žalovaného o tom, že se dopustil jednání, které založilo důvodnou pochybnost o tom, že stěžovatel jako držitel osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Důvěrné nadále splňuje podmínky pro její vydání (§ 101 odst. 1 zákona), konkrétně podmínku bezpečnostní spolehlivosti (§ 12 odst. 1 písm. d) zákona], kterou musí držitel splňovat po celou dobu platnosti osvědčení. Bezpečnostní spolehlivost dle závěrů žalovaného nebyla dána s ohledem na zjištěné bezpečnostní riziko, spočívající v chování stěžovatele, které mělo vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost a mohlo ovlivnit jeho schopnost utajovat informace[§ 14 odst. 3 písm. d) zákona].

[26] Omezení práva stěžovatele seznámit se všemi důvody rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení, jakož i omezení jeho procesních práv nahlížet do celého správního spisu (bezpečnostního svazku), včetně jeho částí, které byly označeny jako utajované, zdůvodnil správní orgán odkazem na § 122 odst. 3 zákona, podle něhož může NBÚ uvést úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí pouze v rozsahu,

ve kterém nejsou utajovanými informacemi, a na § 89 odst. 7 zákona, který umožňuje účastníkovi řízení a jeho zástupci nahlížet do bezpečnostního svazku a činit si z něj výpisy, s výjimkou části bezpečnostního svazku, která obsahuje utajovanou informaci. Podobná omezení procesních práv účastníka pak upravují i § 133 zákona a § 45 odst. 3 s. ř. s., které se uplatní v řízení před soudem v rámci přezkumu rozhodnutí NBÚ a podle nichž předseda senátu rozhodne, že části spisu, budou odděleny, jestliže (jejich zpřístupněním) může být ohrožena nebo vážně narušena činnost zpravodajských služeb nebo policie (do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou), resp. nelze poskytnout k nahlížení, mohlo-li by tím dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.

[27] V daném případě není pochyb o tom, že stěžovatel byl na svých procesních právech omezen a zkrácen, neboť správní orgány obou stupňů stěžovateli neumožnily seznámit se s částí podkladů, které použily pro své rozhodnutí, a ani je cele nezahrnuly do explicitně uvedeného hodnocení skutkových zjištění v odůvodnění rozhodnutí. Tato omezení však plynou ze shora uvedených ustanovení zákona, která jsou odrazem specifických rysů bezpečnostního řízení, přičemž jsou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu považována za legitimní a v obecné rovině přiměřená, jsou-li vyvážena v průběhu soudního řízení postupem soudních orgánů.

[28] Evropský soud pro lidská práva v rozsudku velkého senátu Regner proti České republice ze dne 19. 9. 2017, stížnost č. 35289/11, uvedl, že z pohledu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tj. jak z pohledu práva na spravedlivý proces obecně, tak z pohledu práva na rovnost zbraní, není zpřístupnění všech relevantních důkazů absolutním právem, pokud zde existují převažující zájmy na ochraně národní bezpečnosti, případně další zájmy, které je třeba vyvažovat oproti právům účastníka řízení. V uvedeném rozsudku, který se týkal případu obdobného, jako je nyní případ stěžovatele, Evropský soud pro lidská práva akceptoval ono dvojí omezení účastnických práv, tj. skutečnost, že část podkladů rozhodnutí nebyla zpřístupněna stěžovateli ani jeho právnímu zástupci, a to, že stěžovateli nebyly sděleny důvody rozhodnutí v rozsahu, v jakém vyplývaly z utajovaných informací. Evropský soud pro lidská práva považoval za dostačující garanci vyvažující tato omezení to, že rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení bylo podrobeno tzv. úplnému právnímu i skutkovému soudnímu přezkumu a že soudy měly v jeho rámci neomezený přístup ke všem utajovaným dokumentům, přičemž mohly přezkoumat i důvody, pro které NBÚ utajované dokumenty zneprístupnil (odst. 152). Evropský soud pro lidská práva rozsudek uzavřel tím, že by bylo „*níc méně žádoucí, kdyby vnitrostátní orgány nebo alespoň Nejvyšší správní soud – v rozsahu umožňujícím zachovat utajení a účinnost vyšetřování vedeného proti stěžovateli – vysvětlily, byť třeba jen ve stručnosti, rozsah jimi provedeného přezkumu a obvinění vznesená proti stěžovateli*“, a přitom odkázal na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která má reprezentovat žádoucí pozitivní vývoj (odst. 160) a z níž plyne, že správní soudy v rámci takového přezkumu musejí zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k předmětnému bezpečnostnímu řízení (viz k tomu dále uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu).

[29] Obdobné požadavky na vyvážení procesních omezení pak ostatně plynou i z judikatury Soudního dvora EU, například z rozsudku velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, C-

pokračování

300/11, ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department, který se sice týká aplikace svobody pohybu a pobytu na území členských států EU, avšak jeho závěry týkající se požadavků na kompenzaci omezení práv účastníka řízení plynoucí z čl. 47 Listiny základních práv EU jsou analogicky použitelné i mimo rozsah aplikace práva EU. Také podle Soudního dvora EU musí být soudní přezkum proveden „v řízení, které odpovídajícím způsobem vyváží požadavky týkající se bezpečnosti státu a požadavky týkající se práva na účinnou soudní ochranu, přičemž případné zásahy do výkonu tohoto práva se omezí na nezbytné minimum... [a] je zejména nutné, aby byla dotčena osoba v každém případě seznámena s podstatou důvodů, z nichž vychází rozhodnutí...“ (odst. 64 a 65 rozsudku).

[30] Rovněž judikatura Ústavního soudu akceptovala specifika bezpečnostního řízení, resp. řízení, v nichž se jako podklad rozhodnutí uplatňují utajované informace (náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, náleze ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04). Pokud jde o bezpečnostní řízení, „Ústavní soud respektuje skutečnost, že s ohledem na specifika a význam rozhodování ve věcech utajovaných skutečností, kdy je velmi zřetelný bezpečnostní zájem státu, není možné vždy garantovat všechny běžné procesní záruky spravedlivého procesu (např. veřejnost jednání). I v takovém typu řízení je úkolem zákonodárce umožnit zákonnou formou realizaci přiměřených záruk na ochranu soudem, byť - podle povahy věci a s přihlédnutím k charakteru příslušné funkce - na ochranu i značně zvláštní a diferencovanou.“ Akceptace těchto specifíků a omezení je dle Ústavního soudu dáno i tím, že právo na vydání osvědčení pro seznamování se s utajovanými informacemi není chráněno právem na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, a proto ani rozhodnutím o zrušení platnosti osvědčení není toto základní právo porušeno (usnesení ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. I. ÚS 828/09). Tím se daná situace liší například od trestního řízení, v němž je třeba zajistit práva obviněného na spravedlivý proces v podstatně větším rozsahu, včetně přístupu k utajovaným informacím, a to alespoň prostřednictvím obhájce (náleze ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02). V takovém případě k tomu Ústavní soud uvedl, že „i pro projednávaný případ [trestního řízení, v němž se provádí důkaz utajovanou informací podle Dohody mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací ze dne 6. března 1997 – doplněno Nejvyšším správním soudem] platí principy spravedlivého procesu a presumpce neviny, takže orgány činné v trestním řízení nemohou použít jako důkaz nic, k čemu by odepřely obhajobě přístup, což mimochodem platí i o soudu samotném, pro který nelze v daném případě s ohledem na jasnou dikci smlouvy uplatnit ani ustanovení § 58 odst. 1 písm. e) zákona č. 412/2005 Sb. Mezinárodní závazek má přednost a je na orgánech činných v trestním řízení, zda dokáží vést trestní řízení i při jeho zachování, anebo od takového řízení budou muset upustit.“ (náleze ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09).

[31] Daná situace bezpečnostního prověřování se však od trestního řízení liší, přinejmenším právě v tom, že jeho účelem je osvědčení způsobilosti osoby seznamovat se s utajovanými informacemi, přičemž získání a udržení platnosti osvědčení není chráněno žádným ústavně zaručeným základním právem, a naopak jeho jediným účelem je specifická ochrana zájmů státu.

[32] Tato východiska rovněž ctí judikatura Nejvyššího správního soudu. Pro stručnost lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, které podrobně rekapituluje její vývoj a shrnuje požadavky, které z ní plynou, pokud jde o kompenzaci omezení procesních práv účastníka bezpečnostního řízení. Pokud správní

orgán přistoupí k neposkytnutí utajovaných informací, které tvoří součást bezpečnostního svazku, pak je „*nutné důvod neposkytnutí účastníku řádně odůvodnit a nezasahovat do jeho procesních práv více, než je nezbytně nutné za účelem ochrany výše uvedených veřejných zájmů.*“ (rozsudek ze dne 19. 3. 2013, č. j. 3 As 63/2012 - 25). Současně je nezbytné, aby soud v rámci přezkumu rozhodnutí NBÚ sám ověřil relevanci zjištění zpravodajských služeb, tj. zejména věrohodnost jimi zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení (rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101). Z těchto informací musí být patrné, jakým způsobem byly získány a o jaká konkrétní skutková zjištění se opírají (nesmí se jednat o pouhé názory a domněnky zpravodajské služby), tak aby bylo vůbec možno učinit si úsudek o jejich věrohodnosti (rozsudek ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 - 28). Úkolem soudu ve správním soudnictví je pak zhodnotit věrohodnost, přesvědčivost zpravodajských informací a jejich relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení, naopak jeho úkolem není přezkoumávat pravost a pravdivost těchto informací (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40).

[33] V souladu s výše uvedenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a konečně i Nejvyššího správního soudu bylo úkolem městského soudu, aby reagoval na specifika bezpečnostního řízení, která s sebou nesou omezení procesních práv stěžovatele, a podrobil přezkumu skutková zjištění plynoucí jak z neutajované, tak i z utajované části bezpečnostního svazku.

[34] Z napadeného rozsudku městského soudu je zřejmé, že si byl tento soud všech uváděných omezení a požadavků na jejich vyvážení vlastním postupem velmi dobře vědom. Městský soud se v rozsudku zabýval všemi výše uvedenými kritérii (sdělení důvodů neposkytnutí informací účastníku řízení, zhodnocení konkrétnosti skutečností uváděných zpravodajskou službou, posouzení věrohodnosti těchto informací), která je soud zajišťující vyvážení procesních omezení účastníka řízení povinen sledovat, přičemž ve shodě s žalovaným dospěl k závěru, že tyto informace umožňují považovat jednání stěžovatele za naplňující bezpečnostní riziko. Nejvyšší správní soud se s utajovanou částí bezpečnostního svazku stěžovatele rovněž seznámil a nemá důvodu závěry žalovaného, jakož i městského soudu, jakkoliv zpochybňovat. Informace poskytnuté zpravodajskou službou obsahují vyličení konkrétních jednání stěžovatele, kterých se dopustil ve funkci generálního ředitele SŽDC a která skutečně odůvodňují závěr o tom, že se stěžovatel dopustil chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace. Nejedná se přitom toliko o vyjádření názorů pracovníků zpravodajské služby, ale vyličení konkrétních skutkových zjištění o jednání stěžovatele, které je způsobilé zpochybnit jeho schopnost utajovat informace a může mít vliv na jeho důvěryhodnost a ovlivnitelnost. Nejvyšší správní soud má současně za to, že jak žalovaný, tak městský soud uvedli dostatečné důvody, pro které nelze stěžovatele a jeho právního zástupce s utajovanou částí bezpečnostního svazku seznámit. Městský soud aplikoval § 133 odst. 3 zákona nikoliv automaticky, ale poté, co se předsedkyně rozhodujícího senátu seznámila s obsahem utajované části a rozhodla o oddělení těchto částí spisu s ohledem na to, že by mohla být ohrožena či narušena činnost zpravodajských služeb. Nejvyšší správní soud proto neakceptoval námitku stěžovatele, že s důvody utajování těchto informací nebyl seznámen. Tyto důvody ostatně sdílí i Nejvyšší správní soud, který rozhodnutím předsedkyně senátu přijal v rámci řízení o kasační stížnosti stejné opatření. Nejvyšší

pokračování

správní soud toliko opakuje, že poskytnutí informací uváděných v utajované části svazku by skutečně mohlo vést k dekonspiraci zdrojů zpravodajských služeb, jakož i metod její práce.

[35] Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že rozsah utajované části spisu je nepřiměřený a že mu byl zneprístupněn jako celek, Nejvyšší správní soud má za to, že takový postup byl s ohledem na obsah těchto informací, rozptýlený v uváděných zprávách zpravodajské služby, nezbytný, zpřístupnění jakékoliv jejich části by zmařilo účel, pro který je tato část svazku stěžovateli zneprístupněna. Stěžovateli přitom byl poskytnut vzhledem k těmto okolnostem přiměřený rozsah informací o tom, že ztráta bezpečnostní spolehlivosti se týká jeho jednání ve funkci generálního ředitele SŽDC, konkrétně jednání, jehož se dopustil v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek. S ohledem na požadavek Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku velkého senátu Regner proti České republice (odst. 160) k tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že podstata tohoto jednání nespočívala pouze ve změně směrnice o zadávání veřejných zakázek a v důsledku toho k zúžení okruhu soutěžitelů, ale v dalších, zcela konkrétních jednáních stěžovatele ve vztahu k některým soutěžitelům a jejich zástupcům. Pro posouzení tohoto chování z pohledu ztráty bezpečnostní spolehlivosti je zcela irelevantní, zda Úřad pro ochranu hospodářské soutěže neshledal v jednání konkrétních soutěžitelů či zadavatele porušení právních předpisů, jak namítal stěžovatel. Platnost osvědčení stěžovatele byla zrušena nikoliv s ohledem na to, že by se stěžovatel dopustil porušení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek, ale že se dopustil konkrétního jednání, které mělo vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost a mohlo ovlivnit jeho schopnost utajovat informace, resp. přímo zpochybnilo jeho schopnost utajovat informace.

[36] Jde-li o námitku stěžovatele, že mu správní orgán neumožnil seznámit se před vydáním správního rozhodnutí se všemi podklady a vyjádřit se k nim, lze k ní uvést, co již bylo konstatováno, totiž že zneprístupnění utajované části bezpečnostního svazku sledovalo legitimní účel a bylo při poměření procesních práv stěžovatele a chráněného veřejného zájmu přiměřené, a to i s ohledem na to, jakých garancí se stěžovateli dostalo v řízení před městským soudem a nyní i před Nejvyšším správním soudem. Pokud touto námitkou stěžovatel sledoval vytknutí procesní vady, spočívající v tom, že mu správní orgán před vlastním vydáním rozhodnutí nedal možnost dle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se s podklady (tedy s neutajovanou částí bezpečnostního svazku) a vyjádřit se k nim, pak Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že tuto námitku stěžovatel neuplatnil ani v rozkladu, ani v řízení před městským soudem, který se jí tedy nemohl v této poloze zabývat. Za této situace k ní nemůže přihlížet ani Nejvyšší správní soud. I kdyby však byla uplatněna řádně a včas, byla by shledána neopodstatněnou: jak již uvedeno, bezpečnostní řízení je typem správního řízení *sui generis*, který je upraven v zákoně o ochraně utajovaných informací, přičemž tento zákon použití správního řádu v bezpečnostním řízení vylučuje (viz § 159 zákona *per eliminationem*). „V bezpečnostním řízení tak neexistuje právo účastníka řízení vyjádřit se před ukončením řízení ke shromážděným důkazům nebo navrhnout jejich doplnění.“ (srov. Dvořák, J.; Chrobák, J. Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Komentář. Praha: Wolters Kluwer 2018). V daném případě se stěžovatel měl možnost v souladu se zákonem seznámit toliko s podklady rozhodnutí zařazenými do neutajované části bezpečnostního svazku formou nahlížení v průběhu řízení

(což - jak plyne ze záznamu o nahlédnutí založeného na č. l. 85 bezpečnostního svazku – stěžovatel realizoval dne 29. 10. 2015).

[37] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud dostal požadavkům na soudní přezkum, v jehož rámci poskytl dostatečné vyvážení omezením procesních práv, jimž byl stěžovatel v řízení před žalovaným vystaven. Nejvyšší správní soud nehledal, že by skutková zjištění učiněná soudem neměla oporu ve skutečnostech zachycených jak v neutajované, tak v utajované části bezpečnostního svazku. Jak uvedeno shora, Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem má za to, že informace týkající se jednání stěžovatele uváděné v utajované části bezpečnostního svazku nejsou pouhými názory či domněnkami, ale představují určité vyličení skutkových okolností, současně jsou ve svém souhrnu dostatečně konkrétní a přitom natolik věrohodná, aby z nich mohl být učiněn skutkový závěr, že se stěžovatel dopustil jednání, které zpochybnilo jeho bezpečnostní spolehlivost, konkrétně důvěryhodnost, ovlivnitelnost a schopnost utajovat informace. S ohledem na to Nejvyšší správní soud neshledal ani nezákonnost napadeného rozsudku městského soudu, která by spočívala v nesprávném posouzení právní otázky.

[38] Nad rozsah vlastního přezkumu rozsudku městského soudu a v reakci na část odůvodnění rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva Regner proti České republice (odst. 160 rozsudku) však považuje Nejvyšší správní soud za potřebné uvést, že by měl zákonodárce do budoucna zvážit, zda by postupy správních soudů v rámci přezkumu rozhodování NBÚ v bezpečnostním řízení neměly být explicitně upraveny v zákoně. Jak již bylo opakovaně uvedeno, specifika tohoto typu řízení vyžadují jistá omezení procesních práv účastníka řízení a jeho právního zástupce, která je nezbytné kompenzovat odpovídajícím postupem správních soudů. Prostředky vyvažující tato omezení postupně vyvinula výše rekapitulovaná soudní judikatura, nicméně platí, že v zákoně by neměla být upravena pouze omezení (znepřístupnění části spisu, neuvedení všech podkladů a důvodů rozhodnutí) ústavně zaručených práv jednotlivce, ale společně s nimi rovněž i tyto kompenzace, které dodržení kautel spravedlivého procesu vyžaduje, zejména pokud jde o dokazování a dodržení kautel podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[40] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

6 As 111/2018 - 50

V Brně dne 16. ledna 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu