



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Jana Kratochvíla a Martina Bobáka

žalobce

E.S.

bytem ...

zastoupený advokátem JUDr. Emilem Flegelem
sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10

proti

žalovanému

Ministerstvo dopravy

sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 9. 2022, č. j. 123/2019-220-LPR/19,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

I.

Vymezení věci a obsah správního spisu

1. Žalovaný nepovažoval žalobce na základě závazného stanoviska Policie ČR za důvěryhodného, a proto žalobce nemohl být nadále držitelem dokladu o spolehlivosti dle § 85f odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví (dále jen „zákon o civilním letectví“). Městský soud se s tímto závěrem ztotožnil, protože ministerstvo vnitra potvrdilo závazné stanovisko Policie ČR a zevrubně doložilo, že žalobce zastával a šířil krajně pravicové názory.
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Úřad pro civilní letectví (dále jen „Úřad“) vydal dne 15. 8. 2019 rozhodnutí č. j. 2251-19-130 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým zrušil rozhodnutí Úřadu ze dne 1. 12. 2015, č. j. 14827-15-120, na jehož základě byl žalobci vydán doklad o spolehlivosti s platností do 15. 11. 2020. Úřad vycházel ze závazného stanoviska Policie ČR ze dne 8. 7. 2019, č. j. CPR-41096-17/ČJ-2015-930501 (dále jen „závazné stanovisko“), které stanovilo žalobcovu nedůvěryhodnost.
4. Žalobce se odvolal a žalovaný změnil výrok II prvostupňového rozhodnutí a ve zbytku ho potvrdil rozhodnutím ze dne 22. 1. 2020, č. j. 123/2019-220-LPR/5. Žalobce podal k Městskému soudu v Praze správní žalobu. Městský soud vydal dne 9. 12. 2021 rozsudek č. j. 14 A 17/2020, jímž rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž byl žalovaný povinen žalobce poučit o jeho právu se vyjádřit k závaznému stanovisku.
5. Žalovaný si vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od Ministerstva vnitra a obdržel potvrzující stanovisko ze dne 10. 1. 2020, č. j. MV-147741-12/OBP-2019 (dále jen „potvrzující stanovisko“). Žalovaný vyzval žalobce k vyjádření se k podkladům rozhodnutí a k výzvě připojil kopii potvrzujícího stanoviska. Žalobce se k podkladům rozhodnutí nevyjádřil.
6. Žalovaný se řídil potvrzujícím stanoviskem a vydal dne 2. 9. 2022 rozhodnutí č. j. 123/2019-220-LPR/19 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zamítl odvolání žalobce proti výrokům I, III a IV prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný nahradil výrok II slovy: *„Doklad o spolehlivosti vydaný dne 1. 12. 2015 pod č. j. 14827-15-120, jehož platnost byla stanovena do 15. 11. 2020, pozbývá platnosti nabytím právní moci tohoto rozhodnutí.“* Žalovaný vysvětlil, že spolehlivost přezkoumává Úřad dle § 85k odst. 3 zákona o civilním letectví. Dospěje-li Úřad k závěru, že osoba není spolehlivá, neruší žádné rozhodnutí, protože o spolehlivosti se nerozhoduje (pouze se vydává doklad o spolehlivosti), ale dle § 85j odst. 3 písm. b) zákona o civilním letectví stanoví, že platnost dokladu o spolehlivosti zaniká právní mocí rozhodnutí o nespolehlivosti.
7. Žalovaný se též zabýval odvolacími námitkami žalobce. Žalovaný upozornil, že na obalu spisu jsou ke dni 25. 2. 2019 určeny tři oprávněné osoby. Žalovaný uvedl, že žalobce měl možnost se seznámit se spisem a byl řádně vyzván k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Podnětem k zahájení řízení o přezkumu spolehlivosti bylo ústní upozornění Policie ČR a její závazné stanovisko. Výroky prvostupňového rozhodnutí uvádí konkrétní ustanovení zákona o civilním letectví. Žalovaný připomněl, že vycházel ze závazného stanoviska, a uznal, že toto stanovisko nebylo dostatečně odůvodněno. Ministerstvo vnitra však

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

v potvrzujícím stanovisku podrobně a přesvědčivě popsalo specifické riziko, které představoval vstup žalobce bez doprovodu do vyhrazeného bezpečnostního prostoru letiště.

II.

Argumentace účastníků

8. Žalobce vznesl čtyři žalobní body:

1) Žalobce navrhuje, aby soud přerušil řízení a věc předložil Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy s návrhem na zrušení § 85h a § 85i zákona o civilním letectví. Tato ustanovení odporují ústavnímu pořádku, protože zakládají režim posuzování spolehlivosti, který Úřadu neumožňuje rozhodnout v rozporu se závazným stanoviskem Policie ČR. Závazné stanovisko není vydáno ve správním řízení, není rozhodnutím, a žalobce se proti němu nemůže bránit řádným opravným prostředkem. Rozhodné právo navíc odporuje čl. 30 Listiny základních práv a svobod EU, protože není přípustné, aby byl zaměstnavatel nucen propustit žalobce z pracovního poměru na základě závazného stanoviska Policie ČR, proti kterému se nelze bránit (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ZZ vs. Secretary of State for the Home Department). Je na soudu, zdali nepředloží předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

2) Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože v rozporu s § 85f odst. 2 zákona o civilním letectví nikde neuvádí, které chování nebo styky žalobce významně nasvědčují tomu, že by mohl civilní letectví vystavit nebezpečí protiprávního činu. Žalovaný pouze konstatoval, že žalobce je osobou mající extremistické postoje a jednání, aniž by jakkoli vysvětlil, jak toto tvrzení souvisí s bezpečností civilního letectví.

3) Závazné stanovisko Policie ČR je projevem svévole vůči žalobci. Tvrzení žalovaného, že nelze vyloučit rasisticky či extremisticky orientovanou trestnou činnost žalobce, je obecné a lze uplatnit fakticky vůči komukoli. U žádné osoby nelze předem vyloučit, že se dopustí trestného činu. Pro posouzení spolehlivosti je rozhodné pouze to, zdali konkrétní chování nebo styky žalobce významně nasvědčují nebezpečí protiprávního činu. Tak tomu není, protože žalobce v období od 1. 12. 2015 do 30. 3. 2019 jakožto pracovník ostrahy letiště každý den vstupoval do vyhrazeného bezpečnostního prostoru letiště, kde nespáchal žádné protiprávní jednání. Pravděpodobnost ohrožení civilního letectví žalobcem je stejná jako kteroukoli jinou osobou. Žalobce nebyl nikdy pravomocně odsouzen za trestný čin nebo uznán vinným za spáchání přestupku, přesto potvrzující stanovisko odkazuje na extremistickou činnost žalobce mající „trestní charakter“. Ministerstvo vnitra nectilo presumpci neviny. Trestní stíhání týkající se knihy „Adolf Hitler: Projevy“ skončilo pravomocným zproštěním všech obžalovaných, kniha byla navíc vydána v roce 2012, tedy tři roky, než se žalobce stal prokuristou jejího vydavatele. U ostatních publikací nebyl ani nikdo obviněn, přesto ministerstvo konstatovalo „problematicnost“ žalobce, což je termín o nejasném obsahu, který nedokládá, že určitá osoba představuje specifické riziko ve smyslu § 85f odst. 2 zákona o civilním letectví. Žalobci bylo též kladeno za vinu, že se účastnil akce u symbolického hrobu Anežky Hrušové nedaleko Polné, přestože obviněny byly osoby odlišné od žalobce. Ministerstvo vnitra se mimo zákon pasovalo do role všeobecného hodnotitele žalobce, neboť konstatovalo, že podnikatelská činnost žalobce ve společnosti Nezaplatim.cz vypovídala mnohé o žalobcovu přístupu k vládě práva, zákonnosti, a jeho morálním profilu. Žalobce byl nepravdivě osočen z účasti v tuzemské

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

odnoži mezinárodní neonacistické organizace Blood and Honour, a z toho, že byl trestně stíhán pro trestný čin násilí proti skupině obyvatelů a jednotlivci.

- 4) Žalobce byl od roku 2015 zaměstnán společností Letiště Praha, a. s., mj. na základě kladného rozhodnutí Úřadu o jeho spolehlivosti. Během této doby nedošlo k žádným bezpečnostním incidentům, které by nasvědčovaly, že žalobcův přístup do vyhrazeného bezpečnostního prostoru představuje specifické riziko. Za dobu tří let vzniklo žalobci legitimní očekávání, že bude moci práci nadále vykonávat. Žalobce byl této možnosti zbaven, aniž by v jeho chování nebo stycích došlo k jakékoli významné změně.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že požadavek na důvěryhodnost neodporuje ústavnímu pořádku a vychází z nařízení Komise č. 185/2010. Vyloučena z nahlížení je pouze část spisu obsahující utajované informace, jejichž zveřejnění by mohlo ohrozit nebo vážně narušit činnost Policie ČR nebo zpravodajských služeb ČR. Právo na výkon vybraného povolání ustupuje veřejnému zájmu na zajištění odpovídající úrovně ochrany civilního letectví.
10. Žalovaný připomněl, že žalobce měl možnost vyjádřit se k potvrzujícímu stanovisku, ale neučinil tak, a to navzdory tomu, že toto stanovisko vycházelo z neutajovaných dokumentů. Žalobce nebyl zkrácen na právu seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim.
11. Žalovaný uvedl, že specifické riziko se neověřuje pouze kontrolou rejstříku trestů a nemá povahu rozhodování o vině a trestu. Postačuje, že žalovaný shledal určitou míru rizika, byť zatím nedošlo k jeho naplnění. Žalovaný nepopsal riziko protiprávního jednání obecně, ale s odkazem na konkrétní žalobcovo chování.
12. Ustanovení § 85k zákona o civilním letectví dle žalovaného předpokládá, že v průběhu platnosti dokladu o spolehlivosti může dojít k podstatné změně okolností, která odůvodní rozhodnutí o nespolehlivosti. Vydání dokladu o spolehlivosti proto samo o sobě nezakládá legitimní očekávání žalobce.
13. Žalobce v replice uvedl, že žalovaný se nevyjádřil sám, ale prostřednictvím ministerstva vnitra, které není účastníkem řízení. Žalobce nerozporoval dlouhou řadu skutečností uvedených v potvrzujícím stanovisku, protože si nebyl vědom toho, že by se kdy fotil v nacistické uniformě, profiloval se jako lídr či veterán tohoto hnutí, nebo by napsal „jak by bylo nádherné střelení Židů a negrů“. Žalobce je držitelem zbrojního průkazu, nic mu nebránilo se fotit se zbraněmi. Není patrné, jaké nebezpečí z činnosti žalobce plyne pro civilní letectví.

III.

Posouzení žaloby

14. Městský soud ověřil, že žalobu podala včas a po vyčerpání řádných opravných prostředků osoba k tomu oprávněná, a žaloba splňuje i všechny ostatní formální náležitosti na ni kladené. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

15. Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez jednání, protože s tímto postupem oba účastníci řízení vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 soudního řádu správního).

III.1 § 85h a § 85i zákona o civilním letectví nejsou v rozporu s ústavním pořádkem

16. **Ad 1)** Žalobce namítal protiústavnost § 85h a § 85i zákona o civilním letectví, protože zakládají režim posuzování spolehlivosti, který Úřadu neumožňuje rozhodnout v rozporu se závazným stanoviskem Policie. Není přípustné, aby byl zaměstnavatel nucen propustit žalobce z pracovního poměru na základě závazného stanoviska Policie ČR. Dle žalobce jde o rozpor s ochranou před neoprávněným propuštěním dle čl. 30 Listiny základních práv a svobod EU. Dle § 85h a § 85i zákona o civilním letectví Policie ČR posuzuje důvěryhodnost osoby, o čemž vydává závazné stanovisko. Není-li osoba dle závazného stanoviska důvěryhodná, pak Úřad vydá rozhodnutí o její nespolehlivosti.
17. Městský soud se již s touto žalobní námitkou důkladně vypořádal v rozsudku ze dne 9. 12. 2021, č. j. 14 A 17/2020. Žalobce nevznesl žádné nové argumenty, pročež soud odkazuje na body 32 a 50 svého dřívějšího rozsudku.
18. Zákon o civilním letectví stanoví jasnou proceduru, prostřednictvím které je zjišťována důvěryhodnost fyzické osoby. Podle § 85f odst. 2 zákona o civilním letectví se za důvěryhodnou pro účely ověření spolehlivosti považuje fyzická osoba, u které nelze v souvislosti s jejím vstupem bez doprovodu do vyhrazeného bezpečnostního prostoru spatřovat specifické riziko. Specifickým rizikem je důvodné podezření, že dosavadní chování fyzické osoby, její pracovní nebo společenské styky významně nasvědčují tomu, že by mohla vystavit civilní letectví nebezpečí protiprávního činu. Podle § 85h zákona o civilním letectví přitom Policie České republiky posoudí důvěryhodnost fyzické osoby nejpozději do 10 dnů ode dne doručení žádosti Úřadu a vydá o tom závazné stanovisko. Pro účely posouzení důvěryhodnosti si může také vyžádat potřebnou informaci od příslušné zpravodajské služby České republiky. Podle § 85i zákona o civilním letectví není-li žadatel podle závazného stanoviska Policie České republiky důvěryhodný, vydá Úřad rozhodnutí o jeho nespolehlivosti. To platí i tehdy, vyjde-li v řízení najevo, že žadatel úmyslně uvedl nepravdivé údaje rozhodné pro ověření spolehlivosti nebo takové údaje úmyslně zamlčel.
19. Soud především zdůrazňuje, že zákon o civilním letectví výslovně uvádí, že v daném procesu vydává policie závazné stanovisko. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Smysl závazného stanoviska spočívá v tom, že správní orgán, který jej vydává, má na rozdíl od správního orgánu vedoucího správní řízení odbornost v dané oblasti. Jedná se v podstatě o závazné vyjádření či sdělení k určité otázce, jež má vztah k předmětu řízení.
20. Obsah závazného stanoviska by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Dle § 149 odst. 2 správního řádu obsahuje závazné stanovisko závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.

21. Uvedené znamená, že nepostačí, pokud policejní orgán při vydání závazného stanoviska podle § 85h zákona o civilním letectví pouze konstatuje, že dotčená fyzická osoba není považována za důvěryhodnou s tím, že obecně odkáže na informace jí dostupné. Naopak je jeho povinností uvést konkrétní důvody, pro které posuzovanou osobu neshledal důvěryhodnou ve smyslu zákona o civilním letectví, a to včetně podkladů, z nichž při konstatování tohoto závěru vycházel.
22. Dle mínění soudu je v každém případě nezbytné, aby závazné stanovisko policejního orgánu obsahovalo podstatu důvodů, pro které nebylo možno vydat pozitivní stanovisko o důvěryhodnosti prověřované osoby. A to obzvláště s přihlédnutím k § 149 odst. 3 správního řádu, dle kterého platí, že jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Uvedená úprava je projevem zásady ekonomie řízení, neboť by bylo zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět.
23. Zároveň soud podotýká, že rozhodující správní orgán nemůže posoudit odbornou stránku stanoviska ve smyslu její správnosti, neboť to by popíralo samotný smysl závazných stanovisek. Nicméně správní orgán, který řízení vede, je oprávněn (a povinen) zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 – 44). Je především zásadní, aby správní orgán, který na základě negativního závazného stanoviska bude žádost zamítat, zcela jednoznačně věděl, proč bylo negativní závazné stanovisko vydáno tak, aby mohl jeho důvody vtělit též do svého rozhodnutí. Pokud by správní orgán vycházel z obsahu negativního stanoviska, jež by nebylo dostatečně odůvodněno, zatížil by své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Není-li tudíž závazné stanovisko v souladu s právními předpisy, nelze bez dalšího rozhodnout v neprospěch dotčené osoby. A v takovém případě je namístě vrátit závazné stanovisko dotčenému orgánu k doplnění, přičemž i dle komentářové literatury je tento postup nezbytný především v případě přezkoumatelnosti obsahu (odůvodnění) negativního závazného stanoviska (viz shodně POTĚŠIL, L. a kol. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, marg. č. 13.).
24. Ačkoli je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu a neuplatní se tudíž zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního, má již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně účastník řízení možnosti, jak se k obsahu závazného stanoviska vyjádřit a případně i jeho konečnou verzi ovlivnit. Jak vyplývá již z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2012, č. j. 10 A 70/2012-41, obdrží-li správní orgán závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí sice žádné další dokazování, což ale neznamená, že by mohl bez dalšího ihned vydat zamítavé rozhodnutí ve věci samé. I v takovém případě je třeba dát žadateli prostor, aby se ještě před vydáním rozhodnutí seznámil se závazným stanoviskem a vyjádřil se k němu. Ostatně je to i logické, neboť s největší pravděpodobností právě vůči závaznému stanovisku a jeho obsahu bude mířit případné odvolání neúspěšného žadatele (srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2018, č. j. 9 A 120/2015-54).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

25. Výše uvedený závěr se plně uplatní v řízení o ověření spolehlivosti dle zákona o civilním letectví. I zde musí mít účastník řízení, vůči kterému bylo vydáno negativní závazné stanovisko, možnost se s tímto stanoviskem seznámit. A následně může vznést námitky vůči jeho obsahu, a to ve věci jeho přezkoumatelnosti, zákonnosti i správnosti. Úřad sice není oprávněn závazné stanovisko sám zrušit, změnit, ani jej extenzivně interpretovat, avšak v případě, kdy by účastník řízení ve svém podání poukázal na nové, dosud v závazném stanovisku nezohledněné skutečnosti, může iniciovat u policejního orgánu doplnění závazného stanoviska tak, aby již před vydáním prvostupňového rozhodnutí byly vypořádány stěžejní námitky osoby, vůči níž negativní závazné stanovisko směřuje.
26. Soud proto nepřisvědčil žalobci, že neměl žádnou možnost ovlivnit podobu závazného stanoviska, resp. že nebyla nikterak zajištěna jeho procesní práva. Nemluvě o skutečnosti, že dalšími možnostmi žalobce disponuje v průběhu odvolacího řízení. Podle § 149 odst. 5 správního řádu, v tehdy účinném znění, jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Není pravda, že závazné stanovisko může být změněno pouze v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu, v tehdy účinném znění.
27. Soud nikterak nepopírá, že § 149 odst. 6 správního řádu, v tehdy účinném znění, stanovil, že nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Zároveň však soud podotýká, že v případě postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu, v tehdy účinném znění, probíhá v rámci odvolacího řízení na základě § 149 odst. 5 správního řádu jakési kvazi-odvolací řízení. Jedná se o paralelní přezkumnou linii právě ve vztahu k závazným stanoviskům, v rámci níž nadřízený dotčený orgán přezkoumávané závazné stanovisko buď potvrdí, nebo změní, a to (opět) formou závazného stanoviska. Teprve poté, kdy dojde k ukončení přezkumu závazného stanoviska ze strany nadřízeného dotčeného orgánu, tj. kdy je tato paralelní přezkumná linie ukončena, může být vydáno rozhodnutí v linii hlavní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS).
28. Z uvedeného vyplývá, že na přezkum závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu se analogicky aplikuje § 89 odst. 2 správního řádu, včetně toho, že přezkum závazného stanoviska je v rámci odvolacího řízení určen povahou prvoinstančního rozhodnutí a přímo iniciován odvolatelem, a jedná se tak o nedílnou součást odvolacího řízení. Nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko, tudíž musí mít na zřeteli, že k přezkumu závazného stanoviska dochází v rámci odvolacího řízení, a nejedná se tedy výhradně o přezkumné řízení. A zároveň platí, že nevypořádá-li se tento „dotčený odvolací orgán“ s námitkami odvolatele směřujícími proti obsahu závazného stanoviska, nemůže odvolací správní orgán nahradit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní; k tomu není odborně způsobilý. Odvolací správní orgán musí pouze ověřit, zda nadřízený orgán dotčeného orgánu řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Platí totiž, že není-li závazné stanovisko v souladu s právními předpisy, nelze je bez dalšího použít ať už k vyhovění či zamítnutí žádosti. V opačném případě se rovněž odvolací správní orgán vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil (vizte rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS).

29. Krom již uvedeného soud míní, že i v průběhu odvolacího je dána povinnost odvolacího správního orgánu umožnit účastníkům řízení seznámit se s novými podklady a vyjádřit se k nim podle § 36 odst. 3 správního řádu. Výjimkou by byla pouze situace, kdy v řízení o odvolání nebudou shromážděny žádné nové podklady. Již z podstaty věci však tomu nebude v případě odvolání fakticky směřujícího proti obsahu závazného stanoviska, neboť v tomto případě bude vždy spis rozšířen minimálně o závazné stanovisko orgánu, který je nadřízen dotčenému orgánu, který vydal původní závazné stanovisko. A před vydáním rozhodnutí je odvolací správní orgán povinen účastníka řízení s tímto závazným stanoviskem nadřízeného orgánu seznámit, přičemž i zde platí, že účastník řízení se může k jeho obsahu vyjádřit. Pokud by přitom odvolacímu správnímu orgánu následně vyvstaly na základě nových skutkových tvrzení účastníka řízení pochybnosti o správnosti nově vydaného stanoviska, může požádat nadřízený orgán o jeho doplnění, a to v rozsahu nově vznesených námitek. Teprve poté by měl odvolací správní orgán přistoupit k vydání rozhodnutí o odvolání.
30. Jestliže se žalobce dovolává rozsudku Soudního dvora EU ze dne 4. 6. 2013, věc C – 300/11, *ZZ proti Secretary of State for the Home Department* či rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 9. 2017, č. stížnosti 35289/11, věc *Regner proti České republice*, tak z těchto judikátů jednoznačně a zcela shodně vyplývá nutnost zajistit, aby měl soud k dispozici veškeré podklady, z nichž správní orgány vycházely (byť by se nacházely v různých režimech utajení) a na jejichž základě zbudovaly svůj závěr vtělený do rozhodnutí o věci, a měl tak možnost (i v případech s utajeným prvkem) jejich závěry a důvody pro rozhodnutí přezkoumat. To však právní úprava vydávání dokladu o spolehlivosti nikterak nevylučuje. Zároveň z těchto judikátů lze dovodit, že by účastník řízení měl mít zásadně možnost vyjádřit se ke všem důkazům, které jsou použity v daném řízení. Na tomto právu však žalobce nijak zkrácen nebyl, jak soud právě vysvětlil.
31. Stejně tak negativní závazné stanovisko týkající se důvěryhodnosti osoby, která je předpokladem pro výkon jejího povolání na letišti, nepředstavuje bez dalšího neoprávněné propuštění dle čl. 30 Listiny základních práv EU. Zaměstnavatel ukončuje pracovní poměr na základě rozhodnutí o nespolehlivosti, nikoli pouze na základě závazného stanoviska, které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, ale aktem, jehož obsah je závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí. Rozhodnutí o nespolehlivosti je výstupem správního řízení, se všemi zárukami z toho plynoucími: účastník řízení je obeznámen s podklady pro jeho vydání (včetně závazného stanoviska), může se k nim vyjádřit, rozhodnutí je odůvodněné, a účastník řízení může v rámci odvolání napadat formu a obsah závazného stanoviska.
32. Městský soud shrnuje, že popsany postup dostatečně chrání procesní práva účastníka řízení a neporušuje práva zaručená ústavním pořádkem nebo čl. 30 Listiny základních práv EU. Soud opakuje, že správní i dotčené orgány mají povinnost v závazném stanovisku a rozhodnutí uvést konkrétní důvody, pro které byla osoba žalobce shledána nedůvěryhodnou. Účastník řízení je v průběhu řízení opakovaně seznámen s těmito důvody: v první řadě v rámci seznámení se s podklady prvostupňového rozhodnutí, následně v rámci odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a pak také v rámci seznámení se s podklady před vydáním odvolacího rozhodnutí. Ve všech těchto případech přitom může účastník řízení vznášet věcné i procesní námitky proti dosavadnímu postupu správních i Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

dotčených orgánů, přičemž na jeho námitky musí rozhodující správní orgán reagovat. A to buď procesně tím, že vyžádá doplnění závazného stanoviska, či tyto námitky vypořádá v rámci odůvodnění svého rozhodnutí, a to pokud je neshledá důvodnými, resp. dojde k závěru, že jsou vypořádány již v rámci vydaného závazného stanoviska. Použití institutu závazného stanoviska samo o sobě neporušuje právo účastníka řízení na spravedlivý proces a nepředstavuje neoprávněné propuštění.

33. Ustanovení § 85h a § 85i neodporují ústavnímu pořádku a neporušují čl. 30 Listiny základních práv EU. Městský soud proto nepřerušil řízení kvůli předložení věci Ústavnímu soudu, nebo položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU dle § 48 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního.

III.2 Žalovaný uvedl, proč mohl žalobce obrozit civilní letectví protiprávním činem

34. Žalobce považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože neuvádí, které chování nebo styky žalobce významně nasvědčují tomu, že by mohl civilní letectví vystavit nebezpečí protiprávního činu. Žalovaný pouze konstatoval, že žalobce je osobou mající extremistické postoje a jednání, aniž by jakkoli vysvětlil, jak toto tvrzení souvisí s bezpečností civilního letectví.
35. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud předně uvádí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).
36. Správní řád v § 68 odst. 3 stanoví, že odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat úvahu týkající se hodnocení podkladů rozhodnutí a výklad právního předpisu. Je však na správním orgánu, jakým konkrétním způsobem tento požadavek splní. Obvyklý a nejprůhlednější způsob odůvodnění rozhodnutí spočívá ve vyložení neurčitých právních pojmů a v podřazení skutkových okolností pod tyto pojmy. Nejde ale o způsob jediný. Je-li z odůvodnění zřejmé, jaký právní pojem je rozhodný pro posouzení věci, a pokud je obsah tohoto pojmu jednoznačný, pak postačuje uvést podstatné okolnosti.
37. Ve stávající věci jde o posouzení důvěryhodnosti žalobce. Dle § 85f odst. 2 zákona o civilním letectví se za důvěryhodnou pro účely ověření spolehlivosti považuje fyzická osoba, u které nelze v souvislosti s činností, již hodlá vykonávat a k jejímu výkonu musí být spolehlivá, spatřovat specifické riziko.
38. Stěžejním právním pojmem pro posouzení důvěryhodnosti je specifické riziko. Nejedná se o neurčitý právní pojem, protože jeho obsah vysvětluje přímo druhá věta § 85f odst. 2 zákona o civilním letectví: Specifickým rizikem je důvodné podezření, že dosavadní chování fyzické osoby, její pracovní nebo společenské styky významně nasvědčují tomu, že by mohla vystavit civilní letectví nebezpečí protiprávního činu. To znamená, že žalovaný nemusel v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlovat obsah pojmu specifické riziko; učinil to za něj zákonodárce.
39. Žalovaný byl povinen uvést skutečnosti významně nasvědčující tomu, že žalobce mohl vystavit civilní letectví nebezpečí protiprávního činu. Žalovaný této povinnosti dostal na str. 6 až 12 napadeného rozhodnutí, kde odkázal na závěry potvrzujícího stanoviska. Z této rozsáhlé přímé citace je patrné, že žalovaný spatřoval nebezpečí protiprávního činu Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

v krajně pravicové orientaci žalobce, která byla patrná zejména z žalobcova dosavadního chování (historický revizionismus holokaustu a nacistického hnutí; vydávání knih s touto tematikou; rozhovor s žalobcem, v němž žalobce popisuje stávající státní zřízení jako zločinecké a sebe popisuje jako disidenta; podezření ze spáchání trestného činu násilí proti skupině obyvatelů a jednotlivci atd.) a společenských styků (účast na akci k uctění památky Anežky Hružové společně se zástupci krajně pravicové Národní demokracie). Žalovaný na str. 10 napadeného rozhodnutí vysvětlil, proč činnost žalobce představovala nebezpečí pro civilní letectví. Dle žalovaného nebylo možné vyloučit rasisticky či extremisticky orientovanou trestnou činnost žalobce směřující vůči státu, který žalobce považuje za nepřátelský, vůči jiným zaměstnancům letiště, ale také vůči cestujícím všech ras, náboženství a národností, kteří skrze letiště cestují.

40. Ačkoli si lze představit odůvodnění obsahující výtah pouze těch pasáží potvrzujícího stanoviska, které žalovaný považoval za rozhodné, namísto rozsáhlé přímé citace, tato formální nedokonalost nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že nebezpečí protiprávního činu pro civilní letectví spočívalo v radikálně pravicové orientaci žalobce, kterou konkrétně popsalo.

III.3 Krajně pravicové smýšlení žalobce mohlo ohrozit bezpečnost civilního letectví

41. Žalobce tvrdil, že závazné stanovisko Policie ČR bylo projevem svévole. Předmět sporu mezi účastníky soudního řízení správního spočíval v posouzení, zdali existovaly okolnosti významně nasvědčující tomu, že žalobce mohl vystavit civilní letectví nebezpečí protiprávního činu ve smyslu § 85f odst. 2 zákona o civilním letectví. Žalobce měl za to, že žalovaný uvedl pouze obecné okolnosti, které se týkaly kohokoli. Žalobce poukazoval na to, že nespáchal při výkonu práce ani ve svém volném čase žádný trestný čin, přesto mu žalovaný kladl k tíži jeho činnosti.
42. Cílem posuzování důvěryhodnosti osoby je předejít protiprávní činnosti narušující řádný chod civilního letectví. Pro posouzení důvěryhodnosti jsou rozhodné všechny okolnosti týkající se dosavadního života osoby významně nasvědčující tomu, že by mohla vystavit civilní letectví nebezpečí protiprávního činu. Tyto okolnosti musí ve svém souhrnu zakládat důvodné podezření. Řečeno jinak, jde o posouzení, zdali je riziko spojené s určitou osobou již nepřipustně vysoké pro bezpečné fungování civilního letectví. To znamená, že žalovaný není při posuzování důvěryhodnosti omezen pouze na skutky, za které byl žalobce pravomocně odsouzen; musí co možná nejúplněji zohlednit dosavadní chování žalobce, jeho pracovní nebo společenské styky. Nejde o porušení presumpce neviny, protože posuzování důvěryhodnosti není rozhodováním o vině a trestu. Soud dodává, že trestní bezúhonnost představuje samostatné kritérium spolehlivosti dle § 85f odst. 1 zákona o civilním letectví.
43. Žalovaný při hodnocení důvěryhodnosti žalobce vycházel z potvrzujícího stanoviska dle § 85h zákona o civilním letectví. Odůvodnění potvrzujícího stanoviska lze rozdělit na dvě části. V první části ministerstvo vnitra popsalo okolnosti týkající se dosavadního života žalobce a ve druhé části vysvětlilo, proč tyto okolnosti zakládaly důvodné podezření, že by žalobce mohl vystavit civilní letectví protiprávnímu jednání.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

44. Z potvrzujícího stanoviska vyplývá, že žalobce se hlásil k historickému revizionismu holokaustu a nacistického hnutí, aktivně se podílel na vydávání knih s antisemitskou tematikou, v rozhovoru označil stávající státní zřízení jako zločinecké a sebe popsal jako disidenta, byl podezřelý ze spáchání trestného činu násilí proti skupině obyvatelů a jednotlivci a trestného činu nedovoleného ozbrojování, společně se zástupci krajně pravicové Národní demokracie se účastnil akce k uctění památky Anežky Hruškové údajně zavražděné Leopoldem Hilsnerem, a pod různými uživatelskými účty na síti Facebook sdílel otevřeně antisemitské a nenávistné příspěvky.
45. Žalobce tyto skutečnosti nijak nevyvrátil. Žalobce pouze konstatoval, že byl nepravdivě osočen z účasti v tuzemské odnoži mezinárodní neonacistické organizace Blood and Honour, a z toho, že byl trestně stíhán pro trestný čin násilí proti skupině obyvatelů a jednotlivci, aniž označil podklady potvrzující tato tvrzení. Ve zbytku žalobce poukazoval na to, že nebyl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu.
46. Městský soud připomíná, že předmět řízení spočíval v posouzení míry rizika, které žalobce představoval pro bezpečí civilního letectví. Žalovaný proto mohl a měl zohlednit skutky, které nebyly trestným činem, ale vypovídaly o hodnotové orientaci žalobce. Nešlo o obecné informace týkající se kohokoli, ale o údaje vypovídající o dosavadním chování žalobce a jeho pracovních a společenských stycích.
47. Dle mínění žalovaného nelze na základě výše popsaných skutečností vyloučit rasisticky či extremisticky orientovanou trestnou činnost žalobce. Žalobce má pravdu, že sousloví „vyloučení trestné činnosti“ není z hlediska předmětu řízení přesné. Nemožnost vyloučit protiprávní činnost neznamená totéž co míra nebezpečí hrozícího civilnímu letectví. Nejde však o vadu působící nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť z odůvodnění potvrzujícího stanoviska je zcela zjevné, že žalovaný chtěl tímto souslovím vyjádřit důvodnost podezření dle § 85f odst. 2 zákona o civilním letectví a pouze zvolil nevhodnou formulaci.
48. Městský soud souhlasí se žalovaným. Ze zjištěných okolností je patrné, že žalobce se nejen hodnotově ztotožňuje s krajní pravicí, ale aktivně její myšlenky šíří prostřednictvím tisku a internetu. Je všeobecně známé, že krajně pravicové hnutí se vyznačuje odporem proti základům demokratického právního státu (zejména popírá rovnost v právech a zákaz diskriminace), velebením národního socialismu založeného na nadvládě jedné rasy a na konečném vyřešení židovské otázky, a nezdráhá se k prosazení svých zájmů použít násilí. Krajně pravicová ideologie je neslučitelná s bezpečným chodem civilního letectví, které je kosmopolitní a zajišťuje přepravu osob různých ras, etnik a náboženských vyznání.
49. Soud podotýká, že argument žalovaného týkající se žalobcova jednání ve společnosti Nezaplatim.cz, která nabízela ochranu před pokutami za přestupky, byl doplňkový a sloužil pouze k dokreslení žalobcova vztahu k právnímu řádu. Pro napadené rozhodnutí byla stěžejní žalobcova krajně pravicová orientace.
50. Městský soud uzavírá, že žalovaný nerozhodoval na základě závazného stanoviska vykazujícího prvky svévole. Potvrzující stanovisko uvádělo konkrétní okolnosti, jejichž význam ministerstvo hodnotilo v souhrnu správně. Smysl posuzování důvěryhodnosti však spočívá v předejití nebezpečí protiprávního činu na úseku civilního letectví. Žalobce se angažoval v krajní pravici natolik intenzivně, že setrváním na stávající pracovní pozici by mohl ohrozit bezpečnost civilního letectví. Žalobcovo vedení života tudíž zakládalo důvodné podezření z ohrožení civilního letectví protiprávním jednáním, navzdory tomu, Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

že doposud nebyl pravomocně odsouzen za trestný čin. Žalobcovo právo na svobodnou volbu zaměstnání proto ustoupilo legitimnímu zájmu na ochraně civilního letectví před protiprávními činy.

III.4 Žalovaný neporušil legitimní očekávání žalobce

51. Žalobce poukazoval na to, že byl od roku 2015 zaměstnán společností Letiště Praha, a. s., mj. na základě kladného rozhodnutí Úřadu o jeho spolehlivosti. Za dobu tří let vzniklo žalobci legitimní očekávání, že bude moci práci nadále vykonávat.
52. Podle § 85k odst. 1 písm. b) zákona o civilním letectví zahájí Úřad z moci úřední řízení o přezkumu spolehlivosti, zjistí-li během doby platnosti dokladu o spolehlivosti skutečnosti nasvědčující tomu, že držitel dokladu není důvěryhodný.
53. Podle § 85k odst. 3 zákona o civilním letectví zjistí-li Úřad, že držitel dokladu o spolehlivosti není bezúhonný nebo důvěryhodný, vydá rozhodnutí o jeho nespolehlivosti.
54. Žalovaný nemusel řešit střet legitimního očekávání žalobce a ochrany bezpečnosti civilního letectví, protože to za něj učinil již zákonodárce v § 85k odst. 1 písm. b) a odst. 3 zákona o civilním letectví. Úřad musí zahájit řízení o přezkumu spolehlivosti, pokud se během doby platnosti dokladu o spolehlivosti dozví o skutečnostech zpochybňujících bezúhonnost nebo důvěryhodnost osoby. Stejně tak musí Úřad rozhodnout o nespolehlivosti, vyhodnotí-li, že osoba není bezúhonná nebo důvěryhodná. Úřad nemá v této věci správní uvážení, je povinen konat tak, jak stanoví zákon. Ochrana civilního letectví je natolik významný veřejný zájem, že má ze zákona přednost před legitimním očekáváním. Z tohoto důvodu Úřad nečeká na konec platnosti dokladu o spolehlivosti, ale pružně reaguje na změnu okolností s cílem předejít ohrožení civilního letectví.
55. Úřad zjistil na základě součinnosti s Policií ČR v průběhu platnosti dokladu o spolehlivosti, že žalobce zastával a šířil krajně pravicovou ideologii, a proto zahájil z moci úřední řízení o přezkumu spolehlivosti. Úřad vyhodnotil žalobce na základě závazného a potvrzujícího stanoviska jako nedůvěryhodného, neboť se v krajně pravicovém hnutí angažoval natolik významně, že zavedl důvodnou obavu z vystavení civilního letectví protiprávnímu činu. Skutečnost, že se žalobce doposud při výkonu zaměstnání nedopustil trestného činu, negarantuje jeho důvěryhodnost. Důvěryhodnost osoby je dle § 85f odst. 2 zákona o civilním letectví hodnocena povšechně, tj. včetně jejího dosavadního chování, pracovních a společenských styků. Život žalobce byl spojen s hnutím potlačujícím lidská práva tak intenzivně, že jeho dosavadní beztrestnost při výkonu zaměstnání nemohla vyloučit nebezpečí pro civilní letectví, které představoval žalobcův samostatný přístup do vyhrazeného prostoru letiště. Úřad za těchto okolností musel vydat rozhodnutí o žalobcově nespolehlivosti dle § 85k odst. 3 zákona o civilním letectví v okamžiku, kdy byl žalobce držitelem platného dokladu o spolehlivosti.
56. Žalovaný postupoval v souladu se zákonem a neporušil legitimní očekávání žalobce.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. Městský soud z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

58. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 soudního řádu správního rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 10. ledna 2024

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.