

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **JUDr. V. J.**, zastoupen JUDr. Vladimírem Jablonským, advokátem se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného úřadu proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2010, č. j. 30 Ca 213/2007 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2010, č. j. 30 Ca 213/2007 – 43, bylo zrušeno rozhodnutí Kolegia na úseku ochrany utajovaných skutečností při Nejvyšším státním zastupitelství v Brně ze dne 10. 10. 2005, č. j. KI 30/2005 – 10, a rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 20. 6. 2005, č. j. 1010/2005-NBÚ/07-SO, kterým byla zamítnuta stížnost žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 14054/2005-NBÚ/PFO-P, kterým bylo rozhodnuto o nevydání osvědčení účastníkovi řízení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro stupeň utajení „Přísně tajné“. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že ani jeden z rozhodujících správních orgánů neučinil v odůvodnění předmětných rozhodnutí chybu, pokud v nich neuvedl obsah zprávy z šetření Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace a pouze na ně ve smyslu zákona č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných skutečností“) v odůvodnění správních rozhodnutí odkázal. Jednalo se totiž o důvody nevydání osvědčení, které jsou utajovanými skutečnostmi, a pokud by byly v odůvodnění správních rozhodnutí zpřístupněny, porušovaly by správní orgány zákon. Ve správním

řízení byl proveden ve smyslu ust. § 30 citovaného zákona bezpečnostní pohovor, neboť při provádění bezpečnostní prověrky u účastníka řízení byly zjištěny skutečnosti, které by mohly být na překážku vydání osvědčení. Podle ust. § 30 odst. 1, 5 a 6 zákona o ochraně utajovaných skutečností měl účastník řízení při bezpečnostním pohovoru právo vyjádřit se ke zjištěným skutečnostem, přičemž jeho předmětem nesměly být skutečnosti, které by mohly ohrozit obranu nebo bezpečnost státu. Z obsahu protokolů nevyplývá, že by účastník řízení měl možnost seznámit se s konkrétními zjištěnými skutečnostmi, nikoliv pouze s jejich indiciemi, ačkoliv tyto skutečnosti byly považovány ve správním řízení, vzhledem ke zjištění bezpečnostního rizika, za relevantní. Uvedené právo mohlo být ve smyslu ust. § 30 odst. 5 a 6 zákona o ochraně utajovaných skutečností účastníkovi řízení omezeno, ovšem v takovém případě bylo třeba, aby se správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí s důvody omezení tohoto práva řádně vyrovnaly, tedy uvedly, proč konkrétně nebyl účastník řízení při bezpečnostním pohovoru seznámen s relevantními zjištěnými skutečnostmi tak, aby na ně mohl účinně reagovat a navrhovat případné důkazní prostředky. Tím, že nedošlo k řádnému vyrovnání se s důvody omezení práv účastníka řízení, bylo podstatně porušeno ustanovení o řízení před správním orgánem (zásah do práva účastníka na spravedlivý proces), které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítal, že účastník řízení proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu již podal žalobu u Městského soudu v Praze, který ji dne 24. 4. 2008, rozsudkem č. j. 8 Ca 240/2005 – 74, zamítl a Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost účastníka řízení proti tomuto rozsudku pro neodstranění vad usnesením ze dne 29. 1. 2009, č. j. 7 As 1/2009 – 101, odmítl. Stěžovatel je proto přesvědčen, že v dané věci existovala překážka věci rozhodnuté a rozsudek krajského soudu byl stižen procesní vadou. Podle stěžovatele v daném případě existuje totožnost účastníků řízení i totožnost předmětu řízení, kterým je rozhodnutí o zamítnutí stížnosti. Toto rozhodnutí bylo nejprve rozsudkem městského soudu potvrzeno, avšak napadeným rozsudkem krajského soudu bylo posléze zrušeno. Přesto, že krajský soud tuto skutečnost v odůvodnění rozsudku zmínil, žádným způsobem se s ní nevypořádal. Tím došlo k porušení zásady legitimního očekávání, respektive k porušení principu právní jistoty. Stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, podle kterého „ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. l Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.“ V nálezu ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 296/01, Ústavní soud uvedl, že „pokud městský soud rozhodl ve svých dvou rozhodnutích v téže věci na základě totožných skutkových zjištění diametrálně odlišným způsobem a svůj názorový posun přezkoumatelně neodůvodnil, je jeho rozhodnutí napadené ústavní stížností v rozporu s ústavně chráněným principem právní jistoty a zasáhlo do práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 Listiny.“ Rozsudkem krajského soudu došlo podle stěžovatele také k porušení zásady ochrany práv nabytých v dobré víře. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I ÚS 163/02, uvedl, že „jedním ze základních atributů právního státu je důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivec může

důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu (...). Z ústavněprávních hledisek je proto stěží akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci, tj. v postavení vrchnostensky nadřazeného subjektu, autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné a jednání jednotlivce protizákonné. Takovým aktem totiž orgán státu narušuje princip důvěry jednotlivce v rozhodovací činnost státu a v akty státu.“ Stěžovatel si je vědom toho, že tyto nálezy Ústavního soudu se týkají ústavně zaručených práv fyzických, popřípadě právnických, osob, ale domnívá se, že závěry Ústavního soudu je možno vztáhnout i na něj, respektive na soudní řízení, ve kterých jsou přezkoumávána jeho rozhodnutí a v nichž má postavení jedné z procesních stran. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou stěžovatele, že krajský soud, i přes existenci překážky věci rozhodnuté, rozhodl ve věci.

Již v předchozím rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 As 82/2006 – 82, se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou procesní souběžnosti prostředků k ochraně práv prověřovaných osob. V něm uvedl, že Kolegium na úseku ochrany utajovaných skutečností při Nejvyšším státním zastupitelství v Brně bylo zřízeno ke dni 12. 7. 2002 zákonem č. 310/2002 Sb., jímž byl novelizován zákon č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“). Do zákona o státním zastupitelství bylo vloženo ust. § 7a, podle něhož se při Nejvyšším státním zastupitelství zřizuje Kolegium na úseku ochrany utajovaných skutečností. (dále jen „Kolegium“), které plní úkoly stanovené zvláštním zákonem. Toto ustanovení odkazovalo na citovaným zákonem rovněž novelizovaný zákon o ochraně utajovaných skutečností, do něhož byla vložena ust. §§ 77a až 77k. Podle ust. § 77a zákona o ochraně utajovaných skutečností bylo Kolegium oprávněno přezkoumávat rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu, jimiž byla zamítnuta stížnost proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu o nevydání osvědčení a proti rozhodnutí o nevydání potvrzení. Ust. § 77k odst. 6 citovaného zákona vyloučilo soudní přezkum rozhodnutí Kolegia. Toto ustanovení bylo zrušeno nálezem Ústavním soudem ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04 (publikováno pod č. 220/2005 Sb. a č. 89, sv. 37 Sb. ÚS) pro rozpor s ústavním pořádkem. Ust. § 73 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných skutečností stanovilo, že rozhodnutí, opatření a jiné úkony podle tohoto zákona nepodléhají soudnímu přezkumu, s výjimkou rozhodnutí o pokutách. Rovněž toto ustanovení bylo zrušeno ke dni 30. 6. 2002 nálezem Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (publikováno pod č. 322/2001 Sb. a č. 113, sv. 23 Sb. ÚS), v důsledku čehož nastala situace, že od 1. 7. 2002 bylo možné brojit proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ve dvou liniích, a to jednak na základě žaloby

ke správnímu soudu a dále na základě opravného prostředku podaného ke Kolegiu. Nejvyšší správní soud už ve svém předcházejícím rozsudku uvedl, že si je vědom toho, že po určité období existoval z věcného hlediska nekoncepční paralelní přezkum rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu jak příslušným správním soudem, tak i Kolegiem, ale tato skutečnost nemůže znamenat vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí Kolegia, a to ani za situace, kdy již bylo Kolegium zrušeno. Výluka ze soudního přezkumu by totiž nebyla vůbec přípustná, neboť Kolegium rozhodovalo o otázkách týkajících se základních práv podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, což takovou výluku a priori vylučuje (viz čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny). Nad rámec toho nutno poznamenat, že uvedená výluka ani není zákonně zakotvena (viz čl. 36 odst. 2 věta první Listiny).

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že procesní postup krajského soudu nebyl zatížen procesní vadou, neboť vydání rozhodnutí nebránila překážka věci rozhodnuté. Paralelní přezkum rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu je dán přímo zákonem o ochraně utajovaných skutečností. Zároveň nelze odhlédnout od skutečnosti, že v řízení před krajským soudem se jednalo částečně o jiný předmět řízení, kterým bylo přezkoumání rozhodnutí Kolegia. Rozhodnutí Kolegia bylo fakticky vydáno ve třetí instanci, a tudíž bylo vydáno v jiném řízení než druhoinstanční rozhodnutí vydané ředitelem Národního bezpečnostního úřadu. Takto vedle sebe postavená rozhodnutí správních orgánů jsoucích ve vzájemném instančním vztahu nemohou být navzájem pojímána jako předměty řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, u nichž by vůbec připadala v úvahu litispendence či res iudicata, neboť nejsou, a nemohou být, nikdy totožné z hlediska svých předmětů, jde-li u jednoho rozhodnutí o výsledek přezkumu rozhodnutí druhého. Pokud krajský soud zrušil i rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu, postupoval v souladu s ust. § 78 odst. 3 s. ř. s., neboť zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, protože se při svém rozhodování řídil závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 As 82/2006 - 82, podle kterého přezkoumání rozhodnutí Kolegia nebrání litispendence (překážka věci zahájené), neboť nekoncepční paralelní přezkum rozhodnutí Kolegia nemůže znamenat vyloučení soudního přezkumu. Krajský soud se proto nemusel vypořádávat s tím, že městský soud žalobu proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu zamítl, neboť již ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo judikováno, že v řízení před městským soudem šlo o jiný předmět řízení. Námitka stěžovatele proto není důvodná.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že ke znakům právního státu, a mezi jeho základní hodnoty, patří princip právní jistoty, jehož komponenty jsou i zásada legitimního očekávání, předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci a ochrana práv nabytých v dobré víře. Rozsudkem krajského soudu však nedošlo k porušení těchto zásad. Mezi rozsudkem krajského soudu a městského soudu totiž byl podstatný rozdíl v tom, že městský soud se ve svém rozsudku nezabýval otázkou porušení ustanovení před správním orgánem v rámci bezpečnostního pohovoru. Přitom právě porušení ust. § 30 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností, tedy práva účastníka řízení vyjádřit se při bezpečnostním pohovoru ke zjištěným skutečnostem, s omezením ve smyslu odst. 5 a 6 citovaného ustanovení, bylo důvodem, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí Kolegia i

rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu. To, že se výše uvedené soudy zabývaly různými okruhy otázek, bylo dáno dispoziční zásadou, podle které soud přezkoumává napadené výroky správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Pokud účastník řízení v žalobě podané u krajského soudu uvedl více žalobních bodů než v žalobě podané u městského soudu, byl krajský soud povinen se se všemi, i těmi, které u městského soudu uplatněny nebyly, řádně zabývat. Účastníkovi řízení byla totiž dána možnost paralelního přezkumu rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu, a je tak zcela irelevantní, že některé žalobní body neuplatnil v žalobě podané u městského soudu, resp. neuplatnil je v zákonem stanovené lhůtě. Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne 26. 8. 2009, č. j. 1 As 39/2009 – 88, dostupný na www.nssoud.cz, v němž se zabýval principem předvídatelnosti soudních rozhodnutí. V tomto rozsudku byl vysloven názor, že soud se může odchýlit od právního hodnocení jiného obdobného případu téhož žalobce. Podmínkou takového odchýlení je, že ve svém pozdějším rozhodnutí transparentně a podrobně vysvětlí důvody, které ho k tomu vedly. V daném případě bylo důvodem, který vedl krajský soud k odlišnému výroku, že s ohledem na námitky účastníka řízení shledal, že stěžovatel provedl bezpečnostní pohovor v rozporu s ust. § 30 zákona o ochraně utajovaných skutečností. Krajský soud tak v napadeném rozsudku transparentně uvedl všechny své úvahy, které ho vedly k jeho vydání. V rozsudku jsou popsány žalobní body, jimiž se krajský soud zabýval a je z něho patrné, že s ohledem na zásadu přezkumu v mezích žalobních bodů a principiální vyloučení přezkumu námitek uplatněných po zákonem stanovené lhůtě přezkoumával, v souladu se zákonem, i ty žalobní námitky, kterými se naopak městský soud ve svém rozsudku, rovněž v souladu se zákonem, meritorně nezabýval. V dané věci tak vůbec nejde o situaci, kdy by dva soudy hodnotily totožné skutkové či právní otázky rozdílně. Rozdíly ve výsledku obou řízení vyplynuly z rozdílné procesní aktivity žalobce a z toho, že mu byla v důsledku existence paralelního přezkumu dána možnost nechat soudem přezkoumávat tytéž otázky ve dvou navzájem nezávislých soudních řízeních.

Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že stěžovatel jako správní orgán se nemůže dovolávat ochrany práv nabytých v dobré víře, pokud v řízení, které vedl, byla porušena ustanovení o řízení a procesní postup správního orgánu byl předmětem přezkumu pouze v řízení před krajským soudem. Skutečnost, že v předchozím soudním řízení nebyly předmětné procesní vady namítány a nebyly součástí přezkumu, nemůže znamenat, že správnímu orgánu vznikla právem chráněná dobrá víra ve správnost jeho postupu, která by byla nadřazena zásadě zákonnosti a zásadě ochrany procesních práv, z nichž vyplývá, že správní orgán je povinen postupovat v souladu se zákony a chránit procesní práva účastníků řízení.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nejvyšší správní soud též posuzoval nezbytnost rozhodnutí o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat v důsledku toho, že o kasační stížnosti rozhodl takřka neprodleně po jejím podání. Již v rozsudku ze dne 17. 3. 2006, č. j. 8 Azs 137/2005 – 79, dostupný na

www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvedl, že „Při rozhodnutí o kasační stížnosti je pak rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.“

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů. Účastník řízení měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, ale žádné náklady mu v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 5. srpna 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně
senátu