

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. L. T.**, zastoupen JUDr. Alenou Štumpfovou, advokátkou se sídlem Markétská 1, Praha 6, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2010, č. j. 5 Ca 14/2007 – 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce: Ing. L. T. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2010, č. j. 5 Ca 14/2007 – 35, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 28. 1. 2010, č. j. 5 Ca 14/2007 – 35, zamítl jako nedůvodnou žalobu Ing. L. T. proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu (dále též jako „žalovaný“ nebo „správní orgán“) ze dne 15. 12. 2006, č. j. 360/2006-NBÚ/07-OP, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 18. 9. 2006, č. j. 28642/2006-NBÚ/PFO-P, a současně potvrzeno toto rozhodnutí o nevydání osvědčení pro stupeň utajení „Tajné“. Městský soud nejprve přezkoumal zásadní žalobní námitku žalobce, že se v řízení nemohl seznámit s důvody, pro něž žalovaný nevyhověl žádosti žalobce o vydání osvědčení pro uvedený stupeň utajení. Žalovaný nepochybil, pokud v odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze odkázal na informace poskytnuté příslušným orgánem státu a označil je za důvod, pro který u žalobce shledal bezpečnostní riziko, aniž obsah těchto informací blíže upřesnil. Jsou-li totiž takové informace informacemi utajovanými, a tak tomu u žalobce bylo v plném rozsahu,

postupuje správní orgán podle ustanovení § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ zákon o ochraně utajovaných skutečností“), které mu ukládá uvést v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a důvody vydání rozhodnutí se pak uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi. Zájem státu na utajení informací v takovém případě převažuje nad individuálním zájmem žalobce na seznámení s podkladem pro rozhodnutí. Žalovanému přitom nepřísluší přezkoumávat či zpochybňovat věrohodnost skutkových zjištění, k nimž zpravodajská služba či policie dospěje v průběhu šetření ohledně určité osoby v rámci řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými informacemi. Jeho úkolem však je provést právní kvalifikaci těchto zjištění, tj. posoudit, zda lze konkrétní skutková zjištění zpravodajské služby či policie vyhodnotit jako bezpečnostní riziko podle § 14 zákona o ochraně utajovaných skutečností. Opět ale platí, že úvahy, které k takové kvalifikaci vedly, v rozhodnutí obsaženy být nesmí, jsou-li skutková zjištění utajovanými informacemi. Městský soud se seznámil s celým obsahem správního spisu, včetně utajované části, a ve shodě s žalovaným dospěl k závěru, že informace v této části obsažené nemohou být předmětem dokazování a že se žalobce proto s nimi ani nemůže seznámit, neboť jejich zveřejnění by mohlo ohrozit činnost zpravodajských služeb a policie. Jinak ale při své přezkumné činnosti zjistil, že žalovaný postupoval řádným procesním způsobem a že jeho úvaha o bezpečnostním riziku na straně žalobce má oporu v obsahu spisového materiálu. Stejně jako správní orgán však nemůže rovněž uvést obsah konkrétních zjištění, jež vedly k závěru vyjádřenému v napadeném rozhodnutí, protože by tím narušil zájem státu na ochraně utajovaných skutečností. Tímto postupem není porušeno žalobcovo právo podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soudní přezkum se svým rozsahem a povahou neliší od soudního přezkumu jiných správních rozhodnutí. Jediný rozdíl je v tom, že správní soud – stejně jako žalovaný – nemůže žalobci sdělit konkrétní okolnosti, které ho vedly k jeho závěrům. Městský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že napadenými správními rozhodnutími bylo porušeno žalobcovo právo na svobodnou volbu povolání, které mu zaručuje čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Je tomu tak proto, že neudělení osvědčení pro styk s utajovanými informacemi je sice překážkou ve výkonu zaměstnání, je-li součástí pracovní náplně styk s utajovanými informacemi, nikdo však nemá nárok na to, aby zrovna jemu bylo vydáno osvědčení stupně „Tajné“. Městský soud posléze dospěl k závěru, že je neopodstatněná i žalobní námitka poukazující na nesprávný výklad přechodného ustanovení § 157 odst. 18 zákona o ochraně utajovaných skutečností žalovaným. Je tomu tak proto, že z povahy věci má být bezpečnostní riziko posuzováno s ohledem na aktuální hmotněprávní úpravu. Smyslem tohoto posouzení je prověřit bezpečnostní způsobilost žadatele do budoucna, a nikoliv ji deklarovat zpětně. Citované přechodné ustanovení tak míří jen k použití staré procesní úpravy (nikoliv staré úpravy hmotněprávní).

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále také „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel uvedl, že jako pracovník Vojenské ubytovací a stavební správy v Litoměřicích přicházel do styku s utajovanými skutečnostmi. To bylo také důvodem

bezpečnostní prověrky III. stupně, která byla v jeho případě zahájena Národním bezpečnostním úřadem v listopadu 2005 a ukončena dne 18. 9. 2006, jejímž výsledkem pak bylo vydání rozhodnutí o tom, že se mu nevydává osvědčení pro stupeň utajení „Tajné“. Zásadním pochybením žalovaného je skutečnost, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádná skutková zjištění a žádné důvody pro nevydání osvědčení. Sám si přitom není vědom žádných skutečností nasvědčujících tomu, že je u jeho osoby dáno bezpečnostní riziko ve smyslu ustanovení § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností. Při absenci jakéhokoliv skutkového zjištění a s ním korespondujícího závěru z tohoto zjištění učiněného, nemá žádnou možnost zjistit a posoudit, z jakého důvodu mu osvědčení nebylo vydáno. Tento stav je nutno hodnotit jako zásadní porušení čl. 26 odst. 1, 2 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jestliže mu jako prověřované osobě nejsou sděleny ve správním rozhodnutí důvody pro nevydání osvědčení. Nelze tedy ani učinit závěr o tom, zda jeho chování představuje reálné či jen domnělé bezpečnostní riziko. Nápravy uvedených nezákonností se však nedobral ani u městského soudu, k němuž se obrátil se svou žalobou. Správní soud se řídil stejným postupem jako orgány veřejné moci, jejichž přístup svou žalobou napadl. I když si je vědom toho, že nemá nárok na to, aby mu bylo vydáno osvědčení, resp. osvědčení určitého stupně, došlo nevydáním osvědčení přesto k zásahu do jeho práv, která jsou mu zaručena Listinou základních práv a svobod. Rozsudek městského soudu je proto za této situace zcela nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť byl vydán bez skutkové argumentace k jeho žalobním námitkám. Stěžovatel z uvedených důvodů navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný Národní bezpečnostní úřad v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel ve svém mimořádném opravném prostředku pouze zopakoval důvody, které již uvedl v žalobě. K těmto námitkám se také vyslovil v písemném vyjádření k žalobě stěžovatele a na svých stanoviscích proto setrvává. Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti pouze polemizuje se závěry městského soudu, aniž by však uvedl, v čem konkrétně spatřuje nezákonnost jeho rozhodnutí, považuje za nadbytečné se podrobněji ke kasační stížnosti vyjadřovat. Ostatně městský soud se s námitkami stěžovatele v žalobě plně vyrovnal ve svém rozhodnutí. Z uvedených důvodů proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je tak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen

v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti vytýká městskému soudu, že jím vydaný rozsudek je zcela nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože neobsahuje žádnou skutkovou argumentaci k jeho žalobním námitkám. I když si není vědom žádných skutečností nasvědčujících tomu, že je u něho dáno bezpečnostní riziko ve smyslu ustanovení § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností, nemá při absenci jakéhokoliv skutkového zjištění a s ním korespondujícího závěru učiněného z tohoto zjištění žádnou možnost zjistit a posoudit, z jakého důvodu mu osvědčení nebylo vydáno. Tento stav je nutno hodnotit jako zásadní porušení čl. 26 odst. 1, 2 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jestliže mu jako prověřované osobě nejsou sděleny v rozhodnutí důvody pro nevydání osvědčení. Nelze tedy ani učinit závěr o tom, zda jeho chování představuje reálné či jen domnělé bezpečnostní riziko.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy. Na jedné straně mezi zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána, na druhé straně mezi zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy však v žádném případě nelze dosáhnout, pokud nebude zajištěna účinná soudní kontrola, která je nezávislá na exekutivě. V důsledku toho není vyloučeno, že v nezbytných případech může být odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám (zástupcům účastníků, zúčastněným osobám aj.) přístup k informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. To se ovšem netýká správního soudu. Právě proto mají také soudci podle ustanovení § 58 odst. 1 písm. e) odst. 2 zákona o ochraně utajovaných skutečností přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení ode dne jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon. Soudní kontrola, které nemůže být odepřen za žádných okolností přístup k informacím relevantním pro výsledek bezpečnostního řízení, tak může v dostačující míře zajistit vyloučení libovůle při zachování utajení té nezbytné části informací relevantních pro bezpečnostní řízení, jejichž poskytnutí účastníkům by bylo v rozporu s veřejným zájmem na utajení takových informací. Exekutiva má tedy právo, za určitých okolností, tomu, kdo je podrobován bezpečnostní prověrce, výjimečně neříci, z jakých konkrétních skutkových důvodů nebyl shledán bezpečnostně způsobilým. Je však vždy povinna, chce-li, aby její rozhodnutí obstálo při soudní kontrole, umožnit v plném rozsahu, tedy zejména ve skutkové rovině, přezkum těchto důvodů soudem. Toho nelze dosáhnout jinak, než že informace, o něž se rozhodnutí v bezpečnostním řízení opírá, musí být součástí spisu Národního bezpečnostního úřadu a spolu s ním musí být poskytnuty soudu v rámci přezkumu. Správní soud pak z úřední povinnosti, i nad rámec žalobních námitek, přezkoumá relevanci těch informací, jež účastníkovi řízení nebyly zpřístupněny. V této specifické situaci to musí být právě správní soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví důležitými.

Obsahem spisu jsou výsledky šetření příslušného orgánu státu, které umožnily správnímu soudu ověřit relevanci uvedených zjištění ve vztahu k rozhodným otázkám pro bezpečnostní řízení. Nejvyšší správní soud se seznámil s obsahem informací, které tvoří obsah uvedených šetření a ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že tyto informace nemohou být předmětem dokazování a jejich zveřejnění by mohlo ohrozit činnost příslušných orgánů států. Skutečnosti, o nichž se hovoří ve výsledku šetření, jsou svým charakterem natolik závažné, že obstojí závěr správního orgánu, že „mají vliv na důvěryhodnost účastníka řízení a mohou ovlivnit jeho schopnost utajovat informace“. Z tohoto pohledu proto obstojí i závěr městského soudu, který dovodil, že úvaha správního orgánu o bezpečnostním riziku má oporu ve spisovém materiálu. Správní orgán a městský soud tedy postupovaly řádným procesním způsobem a jejich úvahy o bezpečnostním riziku na straně stěžovatele mají oporu v obsahu spisového materiálu. Městský soud správně poznamenal, že přezkum správního rozhodnutí, které je založeno na utajovaných informacích se svým rozsahem a povahou neliší od soudního přezkumu jiných správních rozhodnutí. Jediný rozdíl je v tom, že správní soud stejně jako správní orgán, nemohou sdělit účastníkovi řízení konkrétní okolnosti, které je vedly k jejich závěrům. Pouze ze skutečnosti, že stěžovateli nemohly být sděleny důvody bezpečnostního rizika, proto nelze dovozovat neexistenci tohoto rizika

Zákon o ochraně utajovaných skutečností přitom obsahuje opatření pro zajištění dostatečné ochrany informací ze zprávy o výsledcích požadovaných šetření. Podle ustanovení § 89 odst. 7 tohoto zákona mají účastník řízení a jeho zástupce právo nahlížet do bezpečnostního svazku a činit si z něj výpisy, s výjimkou té jeho části, která obsahuje utajovanou informaci. Podle ustanovení § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností platí, že jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se Národní bezpečnostní úřad řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi. Konečně i ustanovení § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností je dostatečným prostředkem k ochraně informací zpravodajských služeb, neboť právě při rozhodování o vyloučení dokazování předseda senátu zkoumá, zda zpřístupněním informací může být činnost zpravodajských služeb ohrožena nebo vážně narušena, tedy i to, zda by jejich zpřístupnění ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu nelze považovat za nepřezkoumatelné jen proto, že v něm nejsou uvedeny utajované důvody, pro které byl stěžovatel shledán bezpečnostně nezpůsobilým. Tento správní orgán totiž postupoval v souladu s ustanovením § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností, podle kterého jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. O to v projednávaném případě právě šlo (poskytnuté informace byly ve stupni utajení „Vyhrazené“). K tomu lze odkázat i na nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, ve kterém tento soud vyslovil, že „není jistě možné, aby byl NBÚ pod záminkou absolutního zachování procesních práv účastníka nucen uvádět ve svých rozhodnutích skutečnosti, které by mohly ohrozit zájem státu, efektivitu práce zpravodajských služeb či policejních složek, anebo bezpečnost jejich agentů či třetích

osob“. Je totiž třeba vzít v potaz legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a neuvádět do rozhodnutí takové důvody, jejichž zveřejnění by takový zájem ohrožovalo. V tomto smyslu tedy rozhodnutí, u něhož nejsou v souladu s ustanovením § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností uvedeny důvody proto, že jde o utajované informace, nelze jen z tohoto důvodu považovat za nepřezkoumatelné, neboť zákon zde výjimečně umožňuje v rozhodnutí tyto důvody neuvádět. Přezkoumatelnost rozhodnutí je pak zajištěna, byť nepochybně obtížněji než u „běžných“ správních rozhodnutí tím, že orgán, jenž má pravomoc správní rozhodnutí přezkoumávat (tj. v první řadě soudy ve správním soudnictví) musí mít plný přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu.

Nejvyšší správní soud proto neshledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a podle ustanovení § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

Ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 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. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice ve věci úspěch měl, ale v řízení před kasačním soudem mu nevznikly náklady, které by přesahovaly běžnou činnost tohoto správního orgánu. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 3. března 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu