

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Bohuslava Hnízdila, v právní věci žalobce: **Mgr. P. D.**, zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, Na Popelce 2/16, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2010 č. j. 83/2010-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2011, č. j. 10 A 177/2010 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 11. 6. 2010 č. j. 83/2010- NBÚ/07-OP o zamítnutí rozkladu podanému proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „žalovaný“) ze dne 29. 3. 2010, č. j. 30340/2010-NBÚ/P. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil platnost osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „důvěrné“, neboť stěžovatel přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“).

Proti rozhodnutí o rozkladu se stěžovatel bránil správní žalobou, kterou správnímu rozhodnutí vyčítal především nepřezkoumatelnost, nesprávné procesní posouzení ve vztahu k § 101 zákona o ochraně utajovaných informací, nesprávné hmotně právní posouzení, když řízení nemělo být vůbec zahájeno, chybné posouzení podmínek dle § 14 odst. 3 písm. e) a § 14 odst. 6 zákona o ochraně utajovaných informací. Namítal také nepřiměřenost rozhodnutí žalovaného, jeho věcnou nesprávnost ve vztahu k osobám ze stěžovatelova okolí a nakonec také účelovost spočívající ve snaze zamezit stěžovateli v jeho možném působení ve funkci ředitele Českého domu v Moskvě.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud žalobu zamítl. V napadeném rozsudku vycházel z poznatků získaných z bezpečnostního spisu, které jsou součástí jeho utajované části. Městský soud přitom, s ohledem na procesní práva stěžovatele, rozhodl o oddělení této části spisu dle ust. § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací, neboť seznal, že přiznáním možnosti nahlížet do těchto informací, by mohla být ohrožena nebo vážně narušena činnost zpravodajských služeb nebo policie. Městský soud v tomto aspektu neshledal námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného za relevantní, protože právě přítomnost utajovaných informací nedovolovala odůvodnění konkrétnější. Městský soud odmítl i námitku vztahující se k výkladu § 101 citovaného zákona. Stěžovatel namítal, že nelze rozhodnout o odnětí osvědčení na základě skutečností, které existovaly již v době, kdy bylo osvědčení fyzické osobě vydáváno. Za pomoci výkladové metody a minori ad maius městský soud dovodil, že lze-li zrušit platnost osvědčení pro nově nastalou skutečnost, tím spíše ji lze zrušit i pro skutečnost existující od počátku. Ani námitku nesprávného hmotněprávního posouzení městský soud neuznal. Poznamenal, že pro závěr o existenci bezpečnostního rizika dle § 14 odst. 3 písm. e) ve spojení s § 14 odst. 6 zákona o utajovaných informacích je nepodstatné, zda si je stěžovatel vědom, že osoba, se kterou se stýká, vyvíjí činnost proti zájmu České republiky. Svůj závěr podpořil i odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009 č. j. 1 As 47/2009 - 93. Nakonec zhodnotil, že podklady dodané zpravodajskými službami jsou pro závěr o bezpečnostním riziku dostatečnou oporou. K námitce nepřiměřenosti se městský soud vyjádřil tak, že zohledňovat dopady správního rozhodnutí do soukromého či pracovního života stěžovatele není v daném případě na místě a zákon to ani neumožňuje. Městský soud se vypořádal i s názorem stěžovatele, že kdyby mu byla sdělena skutečnost, že má styky s rizikovými osobami, mohl se jich vyvarovat. To městský soud odmítl s poukazem na § 14 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací a poznamenal k tomu, že i v případě, kdy by žalobce od styků s rizikovou osobou upustil, neodpadlo by tím u jeho osoby bezpečností riziko dle § 14 odst. 3 písm. e) zákona. Otázkou věcné nesprávnosti závěrů ohledně osob v okolí stěžovatele se městský soud, s ohledem na utajenou část spisu, příliš zabývat nemohl. Konstatoval pouze, že se seznámil s obsahem utajované části spisu a seznal, že obsahuje dostatečné podklady pro závěr, že u žalobce je dáno bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) zákona. Vzhledem k tomu odmítl městský soud i námitku účelovosti správního rozhodnutí. Na závěr poznamenal, že i účast stěžovatele ve výběrovém řízení na výše zmíněnou pozici mohla být impulzem k opakovanému prověření jeho osoby u zpravodajských služeb. Takový postup městský soud neshledal nezákonný, nebo nelegitimní.

Kasační stížnost

Včasnou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek městského soudu z důvodů obsažených v § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

I nadále považuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné a stejně tak závěry, které učinil městský soud směrem k utajovanému spisu. Vzhledem k tomu, že je pro stěžovatele nemožné seznámit se s obsahem utajované části spisu, žádá o přezkum Nejvyšší správní soud. K tomu uvádí, že hranici omezení procesních práv je nutné vykládat restriktivně a jejich omezení lze připustit pouze tehdy, pokud je to nezbytné. Právě úvahu nad tím, zda bylo omezení jeho procesních práv přiměřené, stěžovatel postrádá v napadeném rozsudku. Za nedostatečnou označuje stěžovatel i reakci soudu a žalovaného směrem k logickým rozporům v informacích, které mu byly správním orgánem sděleny.

Další vznesenou námitkou je vadné procesní posouzení, na základě kterého bylo rozhodnutí žalovaného vydáno. Stěžovatel tvrdí, že řízení nemělo být vůbec zahájeno, protože § 101 zákona o ochraně utajovaných informací není možné použít za situace, kdy důvodem pro odnětí uděleného osvědčení je skutečnost, která byla správnímu orgánu známá již v době, kdy osvědčení vydával. Nesouhlasí s výkladem městského soudu, kterému vytýká výkladovou metodu a minori ad maius, vedoucí k rozšíření oprávnění moci veřejné. Výklad, který dovozuje oprávnění zákonem výslovně nepředpokládané, má za nepřípustný a použití analogie ve vztahu k zákonu o ochraně utajovaných informací pokládá za nemožné. Rozsudku vytýká i chybějící důvody pro volbu výkladu práva, především potom neprovedený test z hlediska účelu normy, ochrany jednotlivých práv a racionality zákona. Stěžovatel dále polemizuje nad pojmem bezpečnostní riziko, které má za vždy hypotetické, a lze jej proto vždy formálně a nepřezkoumatelně identifikovat. V rozsudku mu dále chybí kritická úvaha směrem k bezpečnostnímu riziku a dalším zájmům jako např. právní jistotě. Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem ani v otázce zpětného zásahu do práv stěžovatele a odmítá identický způsob hodnocení řízení směřujícího k odebrání osvědčení a řízení směřujícího k nabytí ještě neexistujícího osvědčení.

Rozsudek městského soudu považuje stěžovatel za nesprávný i proto, že klade příliš velký důraz na objektivní stránku věci a na důvody, o kterých neměl stěžovatel povědomí. Poukazuje na § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací a je toho názoru, že městský soud měl kriticky zkoumat, zda má objektivní faktor skutečně vliv na subjektivní schopnost stěžovatele utajovat informace. Učiněný odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu potom odmítá s tím, že na jeho případ je neaplikovatelný, protože na něj zjištění učiněné Nejvyšším správním soudem („*Nepochybně i stěžovatel dá soudu za pravdu, že*“) nepřiléhá.

Na rozdíl od městského soudu považuje stěžovatel postup, kdy by mu žalovaný sdělil, že se stýká s rizikovými osobami a on se jich tak mohl vyvarovat, za zákonný. Domnívá se, že takový postup by minimalizoval zásah veřejné moci do jeho soukromých práv, což je v souladu s principy dobré správy.

Nedostatečně se, dle názoru stěžovatele, zabýval městský soud i námitkou věcné nesprávnosti rozhodnutí žalovaného, když nerozptýlil námitky, které vznesl stěžovatel během ústního jednání.

Na závěr kasační stížnosti se stěžovatel věnuje účelovosti rozhodnutí žalovaného. Odmítá názor městského soudu, že účast stěžovatele na výběrovém řízení mohla být legitimním impulsem k zahájení řízení žalovaným. Považovat konkrétní funkci za důvod k znovu prověřování je v rozporu s principem rovnosti a považuje jej za indikátor, že prověrka byla zneužita k jinému, než ke svému účelu.

S ohledem na výše uvedené námitky, tak stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a důvody kasační stížnosti nepovažuje za relevantní.

Žalovaný předně nepovažuje přístup městského soudu v otázce vyloučení utajované části spisu za formalistický. Uvádí k tomu, že z rozsudku plynou důvody, proč byla část spisového materiálu oddělena a městský soud se zabýval i nedostatečnou konkrétností napadeného rozhodnutí. Žalovaný vyslovil souhlas i s provedeným výkladem § 101 zákona o ochraně utajovaných informací. Za nesprávný a odporující účelu a smyslu zákona považuje naopak výklad prezentovaný stěžovatelem. Navíc dodává, že o skutečnostech, jež představují u osoby stěžovatele bezpečnostní riziko, v době vydání osvědčení nevěděl. Žalovaný se také vyjádřil k výkladu pojmu bezpečnostní riziko a s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že pro závěr o bezpečnostní spolehlivosti postačuje již samotné podezření z existence bezpečnostních rizik, a že právní úprava problematiky utajovaných informací je založena na principu vyloučení jakýchkoli pochybností o bezpečnostní spolehlivosti fyzické osoby. Poznamenal dále, že případná libovůle správního orgánu je v otázce bezpečnostních rizik eliminována soudním přezkumem, který byl městským soudem proveden. K námitce ochrany již nabytých práv a zpětného zásahu do práv stěžovatele potom uvedl, že postup navrhovaný stěžovatelem by chránil zájmy jednotlivých fyzických osob, ale byl by v rozporu s účelem zákona a veřejným zájmem státu na ochraně utajovaných informací. I v problematice posuzovaní objektivních a subjektivních faktorů dopadajících na schopnost stěžovatele utajovat informace dal žalovaný za pravdu městskému soudu. Použitý odkaz na judikaturu Nejvyššího správního soudu považuje za ilustrativní a na danou věc přilehající. K námitce nepřiměřenosti žalovaný konstatuje, že jiný postup není vzhledem k zákonu a specifické problematice možný a souhlasí tak s názorem městského soudu. Ohledně věcné nesprávnosti rozhodnutí potom poukázal na závěry napadeného rozsudku, kde byla relevantnost utajovaných informací ověřena. Na závěr se žalovaný vyjádřil k námitce účelovosti a uvedl, že bezpečnostní riziko bylo u stěžovatele shledáno nezávisle a bez ohledu na jakékoliv jiné činnosti stěžovatele, včetně jeho účasti na předmětném výběrovém řízení.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3) a odst. 4) s. ř. s., vázán rozsahem kasační stížnosti a v ní uplatněnými stížnostními důvody. Neshledal přitom důvody uvedené v ust. § 109 odst. 4) s. ř. s., ke kterým by byl povinen přihlédnout z moci úřední, a pokud by shledal jejich naplnění, byl by nucen rozhodnutí městského soudu zrušit, aniž by se mohl meritorně zabývat dalšími důvody kasační stížnosti, pokud by tyto důvody nebyly od nepřezkoumatelných částí rozsudku oddělitelné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

Stěžovatel v kasační stížnosti explicitně uvádí, že důvodem kasační stížnosti je tvrzená nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [tedy kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a také nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud konstatuje, že jednotlivé námitky stěžovatele jsou podřaditelné pod uvedené kasační důvody a z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, v čem stěžovatel spatřuje jejich naplnění. Nejvyšší správní soud se však nezabýval námitkami stěžovatele v takové struktuře, jaká byla užita v kasační stížnosti, nýbrž seřadil jednotlivé námitky pod příslušné kasační důvody a ty poté vypořádal.

Nejprve se Nejvyšší správní soud věnoval kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pod který je možné podřadit námitku v kasační stížnosti uvedenou pod písm. a) a e), protože situace, kdy se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům by mohly způsobit vadu, jež by měla za následek nepřezkoumatelnost daného rozhodnutí (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 – 55). Pokud by se ukázala některá z těchto námitek důvodná, již tato skutečnost by znamenala nutnost rozsudek městského soudu zrušit.

Pod písm. a) kasační stížnosti uvádí stěžovatel, že napadené rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné a nepřezkoumatelně se k jeho námitce vyjádřil i městský soud. Nejvyšší správní soud však tento názor nesdílí. Kvalitní a vyčerpávající odůvodnění soudního rozhodnutí nepochybně náleží k principům práva na spravedlivý proces, vylučujících libovůli při rozhodování. Zejména Ústavní soud k této problematice uvedl, že *„z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí“* [nález sp. zn. III. ÚS 103/99 ze dne 3. 2. 2000 (N 17/17 SbNU 121), nález sp. zn. I. ÚS 60/01 ze dne 28. 8. 2001 (N 127/23 SbNU 227); všechny citované nálezy Ústavního soudu dostupné na http://nalus.usoud.cz]. V dané věci je však situace odlišná od běžného rozhodování správního orgánu, či soudu. Bezpečnostní řízení totiž obsahuje takové mechanismy, které omezují procesní práva účastníků, respektive je definují v souladu se smyslem právní úpravy. Činí tak jednak tím, že do některých částí spisu omezují nahlížení (§ 133 zákona o ochraně utajovaných informací), a zároveň nekladou takové nároky na detailnost odůvodnění rozhodnutí (§ 122 zákona o ochraně utajovaných informací), které bylo v tomto režimu vydáno. Je tedy nutné *„najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy – na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a*

svobod), a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011 - 101). Ve stejném duchu se k posuzování této námitky postavil i městský soud. Přiklonil se však k závěru, že zájem na utajení informací byl důležitější a převyšuje zájem stěžovatele na zajištění „běžného“ procesu. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku také uvedl, že „*soud je v takovém případě ve zvýšené míře než při „běžném“ soudním řízení, v němž účastník má k dispozici stejné informace jako soud, garantem práva na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Jen za splnění těchto podmínek může být přístup k informacím v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám*“.

Není pravda, že by v rozsudku městského soudu chyběla úvaha o tom, zda je v dané věci omezení práva na spravedlivý proces přiměřené, či nikoli. Také Nejvyšší správní soud důkladně prostudoval utajovanou část soudního spisu a zabýval se otázkou, zda bylo její oddělení opravdu nezbytné pro ochranu veřejného zájmu. Nakonec shledal, že tomu tak skutečně bylo. Utajovaná část spisu totiž obsahuje informace, ze kterých plyne relevantní kontakt stěžovatele s osobami, které vyvíjí nebo vyvíjely činnost proti zájmu České republiky. Z této části spisu je patrné, že zpravodajské služby činnost těchto osob úspěšně a přehledně monitorují. Stejně tak bylo zmapováno i spojení stěžovatele s těmito osobami. Podklady zpravodajských služeb jsou tak naprosto přesvědčivé a Nejvyšší správní soud v nich nenašel žádné rozpory nebo nesrovnalosti. Po zralém uvážení je proto i Nejvyšší správní soud toho názoru, že přístupem k utajovaným informacím ze strany stěžovatele by mohlo dojít k narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie a jejich dosavadní práce. Vyzrazením informací by mohlo dojít i k odhalení informačních zdrojů a postupů těchto složek, což by mohlo vést k narušení stávajících ověřených metodik.

Podobně se Nejvyšší správní soud staví i k namítané nedostatečné argumentaci směrem k věcné stránce posuzovaného případu. Toto tvrzení je možné najít v námitkách uvedených v kasační stížnosti pod písm. a) a e). V případě, kdy převáží zájem ochrany utajovaných informací, k čemuž došlo v nyní posuzované věci, ocitají se správní orgány a soudy ve složité situaci, protože detailní odůvodnění jejich rozhodnutí, by velmi pravděpodobně ústilo k vyzrazení některých důležitých informací. Složitá je situace zvláště v případě, kdy stěžejním důkazem posuzované věci je utajovaná zpráva zpravodajských služeb nebo policie. Právě takovému problému musel čelit žalovaný i městský soud. Za takové konstelace neměl městský soud příliš možností, aby svým odůvodněním uváděné rozpory rozptýlil. Nejvyšší správní soud přezkoumal, zda se městský soud vyjádřil dostatečným způsobem alespoň k těm rozporům, které by bylo možné vyvrátit bez odtajnění informací a v intencích § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Stěžovatel poukazuje na určité nejasnosti, vycházejí z premisy, že osoby, které vyvíjí nebo vyvíjely činnost proti zájmům České republiky, stěžovatel uvedl v pohovoru ze dne 20. 8. 2009, který byl součástí bezpečnostního řízení, a o nichž tedy žalovaný věděl již předtím. V žalobě potom popsal, proč jednotlivé osoby, které v pohovoru označil, nemohou spadat do kategorie osob vyvíjejících činnost proti zájmům ČR, případně proč nemohly být bezpečnostním rizikem. Nejvyšší správní soud nejprve upozorňuje, že tato premisa nevychází z relevantních informací. Rozhodnutí žalovaného čj. 83/2010- NBÚ/07-OP neobsahuje žádný závěr, který by takovou konstrukci navozoval. Žalovaný pouze uvedl, že styky žalobce s určitými osobami byly prokázány ze zpráv zpravodajských

služeb, případně z výpovědí stěžovatele při pohovoru. Z takového závěru však není možné dovozovat, že se jedná pouze o ty osoby, které stěžovatel uvedl v pohovoru. Ani k jednotlivým osobám, které stěžovatel uváděl, se nemohl městský soud vyjádřit. Mohl by tím buď přímo rozkrýt utajované informace, nebo by mohl stěžovatele nasměrovat tak, že by si utajované informace dovodil sám. Takový postup by však odporoval veřejnému zájmu na ochranu utajovaných informací a byl by i v rozporu s ust. § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací.

Nejvyšší správní soud proto podotýká, že rozhodnutí žalovaného ani rozsudek městského soudu nemůže být považován za nepřezkoumatelný, popřípadě věcně nesprávný jen proto, že v něm nejsou podrobně uvedeny všechny důvody, pro které byl stěžovatel shledán bezpečnostně nezpůsobilým. Výše uvedené zcela odpovídá závěrům Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, konstatoval, 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*“. Z výše uvedeného je tedy patrné, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) neobstál a Nejvyšší správní soud se tak věnoval dalším tvrzeným námitkám, jež jsou v kasační stížnosti obsaženy.

Druhým kasačním důvodem, kterého se stěžovatel dovolává, je nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pod tento důvod je možné podřadit kasační námitky uvedené v kasační stížnosti pod písmeny b), c) a d). Nejvyšší správní soud se tak věnoval těmto námitkám v uvedeném pořadí.

Námitka pod písm. b) vytýká vadné procesní posouzení věci, na základě kterého nemělo být správní řízení vůbec zahájeno. Obsahem této námitky je především výklad § 101 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací, ale také problematika pojmu „bezpečnostní riziko“ a nakonec i úvaha nad zpětným zásahem rozhodnutí do práv stěžovatele. K pojmu bezpečnostní riziko se pojí i námitka uvedená pod písmenem c) a Nejvyšší správní soud se k němu vyjádří v té části rozsudku, kde se námitkou c) zabývá. Stěžejním argumentem v první části námitky b) je výklad výše uvedeného ustanovení, který dle stěžovatele neumožňuje zrušit platnost osvědčení v případě, kdy žalovaný zrušil osvědčení na základě skutečností, o kterých věděl již v době, kdy jej vydával. Stěžovatel zastává názor, že v takovém případě je zrušení možné na základě skutečnosti, která nastala až po vydání původního osvědčení. Nejvyšší správní soud v tomto názoru nemůže stěžovateli přisvědčit a ztotožňuje se s výkladem městského soudu. Nejvyšší správní soud si je vědom judikatury Ústavního soudu v otázkách přiměřenosti a výkladu práva při výkonu státní správy. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 (Sb. n. u., sv. 31, č. 145, str. 291), „*Za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje*“ a k postupu potom, že „*jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius).*“. Tento závěr v podstatě přikazuje v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ norem dát přednost té alternativě, která je pro jednotlivce nejvýhodnější. Nejvyšší správní soud však pokládá za důležité, že

zároveň je nutné respektovat účel, který má být právní normou dosažen. Jeho nerespektování je totiž způsobilé založit významný rozpor s principy spravedlnosti. Tento názor ostatně rovněž zastává Ústavní soud, který se mnohokrát vyslovil v tom smyslu, že ve své rozhodovací činnosti upřednostňuje materiální (a nikoliv formální) pojetí právního státu a interpretaci právních norem z hlediska jejich účelu a smyslu (k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2002, sp. zn. I.ÚS 306/01). Několikrát také zdůraznil, že „*obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku*“ (k tomu srov. např. nález ve věci sp. zn. II. ÚS 1648/10). Účel předmětného ustanovení je nutné vykládat v souladu s § 12 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací, ve kterém se uvádí, že podmínky pro vydání osvědčení fyzické osoby, musí fyzická osoba splňovat po celou dobu platnosti osvědčení. Pokud by tedy podmínky nesplňovala již před vydáním osvědčení, neznamená to, že je nemusí splňovat ani v době, kdy již je držitelem osvědčení. Účelem § 101 zákona o ochraně utajovaných informací je zcela nepochybně zamezení přístupu k utajovaným informacím těm osobám, které nemají předepsané bezpečnostní předpoklady. Výklad provedený stěžovatelem je tak v rozporu s účelem obou ustanovení, protože připouští, že některé osoby, které bezpečnostní předpoklady nemají, mohou s utajovanými informacemi disponovat, a to například proto, že se jim relevantní informaci v určitém okamžiku podaří utajit. V konkrétním případě bylo bezpečnostní riziko dáno tím, že se stěžovatel stýká s osobami, které vyvíjí činnost proti ČR. Lze si jednoduše představit situaci, že o těchto stycích žalovaný věděl předtím, než stěžovateli osvědčení vydal, ale tyto styky nebyly tak intenzivní, aby představovaly bezpečnostní riziko. Možná je i situace, kdy samy inkriminované osoby nemusely být takovým bezpečnostním rizikem, protože jejich činnost nebyla natolik významná. V případě, kdy by se některá z těchto hypotéz změnila a osoby kolem stěžovatele by se staly opravdu nebezpečné pro zájmy ČR (ať už zvýšením intenzity styků, nebo jejich činností), vedl by výklad stěžovatele k absurdnímu závěru, který by neumožnil osvědčení stěžovatele zrušit. Nejvyšší správní soud věcně souhlasí s výkladem, který provedl městský soud a navíc poznamenává, že ze spisového materiálu ani neplyne, že by žalovaný o stycích stěžovatele s takovými osobami věděl předtím, než mu osvědčení vydal. Nakonec je třeba dodat, že názoru stěžovatele nesvědčí také doslovný gramatický výklad ustanovení § 101 odst. 1, 2 zákona o utajovaných skutečnostech. Plnění podmínky pro bezpečnostní osvědčení fyzické osoby je tímto ustanovením jednoznačně vázáno na kterýkoli okamžik, a to právě po vydání osvědčení („*řízení o zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby ...Úřad zahájí, existuje-li důvodná pochybnost o tom, že držitel takovéto veřejné listiny i nadále splňuje podmínky pro její vydání*“ a dále „*přestal-li držitel osvědčení fyzické osoby...splňovat podmínky pro vydání takovéto veřejné listiny, Úřad její platnost zruší*“).

Ani v otázce ochrany již nabytých práv (založených vydáním osvědčení) a zpětného zásahu do nich, nemůže dát Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu. Tato námitka souvisí s výše podaným výkladem § 12 a § 101 zákona o ochraně utajovaných informací. Citovaná ustanovení jsou postavena na jasném principu, že osoba, která nesplňuje (respektive přestane splňovat) podmínky pro vydání osvědčení, nemůže být jeho držitelem. Zákon neumožňuje zohledňovat situace, zda určitá osoba je již držitelem osvědčení, či nikoli. Je to logické, protože hlavním účelem zákona je zajistit bezpečnost veřejných zájmů

a ochranu utajovaných informací a tento účel by byl přístupem dle představ stěžovatele popřen. S tímto předpokladem nepochybně stěžovatel do posuzovaného právního vztahu vstupoval, rozhodně jej měl povinnost a možnost akceptovat nebo se účasti v takovém systému zkrátka vyhnout. Princip ochrany nabytých práv, který soud rozhodně nijak nepopírá, musí být tedy v posuzované věci chápán jen ve shora uvedeném smyslu.

Je však zcela jistě nutné, právě z důvodu zpětného zásahu do práv stěžovatele, trvat na řádném, důkladném a spravedlivém postupu orgánů, které o takovém zásahu rozhodují. I k tomu je zde nakonec soudní přezkum, který může pochybnosti stěžovatele potvrdit, či vyvrátit. Nejvyšší správní soud však v daném případě nenašel v rozhodování žalovaného nebo městského soudu pochybení. Veškerá procesní pravidla byla dodržena a zjištěný skutkový stav nevzbuzuje pochybnosti. V takovém případě je nutné námitku odmítnout a předchozí postup označit za správný a v souladu se zákonem.

Další námitka je v kasační stížnosti označena písmenem c) a spočívá v tvrzeném vadném hmotněprávním posouzení věci. Především se má jednat o chybnou aplikaci § 14 zákona o ochraně utajovaných informací. Nejvyšší správní soud se společně s touto námitkou zabýval i pojmem „bezpečnostní riziko“, jehož aplikaci zpochybnil stěžovatel v kasační námitce b). Nejvyšší správní soud nejprve souhlasí se stěžovatelem, že § 14 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací umožňuje úvahu správních orgánů o tom, zda je v daném případě bezpečnostní riziko dáno. Stejnému závěru svědčí i výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 31/2011 - 101, kde se ve vztahu k citovanému ustanovení uvádí, že „*Zde zákon reflektuje, že v realitě života mohou mít ty samé vzorce chování v různých případech velmi odlišné důsledky a že v takových případech by byl každý zákonný automatismus kontraproduktivní. Záleží vždy na kontextu, tedy na době, situaci, povaze jednajícího a mnoha dalších zákonem jen obtížně definovatelných okolnostech. Zákonodárce proto v citovaném ustanovení zcela záměrně užívá slova „lze“, jímž správnímu orgánu vymezuje prostor pro komplexní, všestrannou a do hloubky konkrétních okolností jednotlivého případu jdoucí úvahu o tom, zda v daném případě je bezpečnostní riziko vskutku dáno, i když je splněna nutná vstupní podmínka, tedy naplnění některé konkrétní skutkové podstaty uvedené v písmenech a) až j) citovaného ustanovení. K tomu, podle jakých pravidel a na základě jakých kritérií má být správní úvaha vedena, je obsaženo vodítko v ust. § 14 odst. 6 zákona o utajovaných informacích.*“, lze připustit jistou restrikci úvah. Rozhodně je třeba odmítnout tvrzení, že se žalovaný (i městský soud) vůbec nezabýval hledisky dle § 14 odst. 6 zákona o ochraně utajovaných informací. Jak bylo uvedeno výše, nacházejí se správní orgány i soudy v tomto typu řízení ve složité situaci, protože musí balancovat na hraně mezi povinností důkladného odůvodnění úvah a povinností respektovat ochranu informací z utajované části spisu. V nyní posuzovaném případě nebyl k ještě podrobnějšímu odůvodnění příliš prostor. Nejvyšší správní soud má tak posouzení této otázky a zdůvodnění přijatého závěru za dostatečné. Na tomto místě je vhodné vyjádřit se i k pojmu „bezpečnostní riziko“. Opět je možné citovat z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu: „*Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto - a Nejvyšší správní soud to zmínil již ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 - 74, www.nssoud.cz - někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se*

na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“. Bezpečnostní riziko lze chápat z hlediska pravděpodobnosti určité situace relevantně ohrozit zákonem definovaný zájem, v posuzované věci tedy ochranu utajovaných informací. Důležitá je tedy pravděpodobnost bezpečnostního rizika a proto je třeba tento aspekt hodnotit, přiřazovat mu odpovídající relevanci. Pokud míra pravděpodobnosti překročí určitou mez, je nutné stav vyhodnotit jako opravdové nebezpečí. Nejvyšší správní soud ověřil, že předcházející rozhodnutí jsou založena na správných skutkových zjištěních a má za to, že objektivní faktor má skutečně takový vliv také na subjektivní schopnost stěžovatele utajovat informace, že by to v souhrnu mohlo vést k nebezpečí, že utajované informace nebudou ochráněny. Jak vyplynulo ze zjištěných skutečností, stěžovatel v pohovoru z 20. 8. 2009 neuvedl všechny informace, které byly k prověření jeho bezpečnostní spolehlivosti podstatné. Není ani tak důležité, z jakého důvodu se to stalo, protože už z prosté absence některých skutečností je možné s určitou pravděpodobností dovodit negativní závěry. Zatajení, neuvedení či neznalost zjištěných skutečností bezpečností rizika takového jednání nesnižují, dokonce tomu může být naopak. Absenci těchto informací hodnotí také Nejvyšší správní soud jako skutečnost, která, z bezpečnostního hlediska, zvyšuje pravděpodobnost rizikového jednání stěžovatele natolik, že by to opravdu mohlo vést ke skutečnému nebezpečí ochrany utajovaných informací.

Skutečnost, že držitel osvědčení nemusí tušit (netuší), jaké osoby v jeho okolí vyvíjejí činnost proti zájmům ČR, bezpečnostní riziko rovněž zvyšuje. Držitel osvědčení tím má velmi sníženou schopnost čelit promyšleným tahům ze strany rizikových osob a ty se tak mohou k utajovaným informacím dostat snadněji. V tom je zcela přiléhavý názor Nejvyššího správního soudu, který městský soud citoval. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že na něj není aplikovatelný. Přijmout argumentaci stěžovatele ve vztahu k citovanému rozsudku by znamenalo nemožnost použít jakékoli rozhodnutí soudů na podporu právní argumentace, protože rozsudek soudu je vždy individuálním právním aktem a z podstaty věci tak nemůže být nikdy plně souladný s jiným případem. Takový přístup by však byl zcela jistě v rozporu s principy právní jistoty ve smyslu předvídatelného rozhodování soudů v podobných věcech podobně.

Kasační námitkou pod písm. d) vyjádřil stěžovatel pochybnosti nad přiměřeností správního rozhodnutí. Tento argument byl však prakticky vyvrácen již v předchozím bodě tohoto odůvodnění. Nejvyšší správní soud se v této otázce zcela shoduje s názorem městského soudu, a proto se jí věnuje souhrnně. Zákon o ochraně utajovaných informací opravdu nedovoluje správnímu orgánu jiný postup, než ten, který použil žalovaný. Nejvyšší správní soud ověřil, že v posuzované věci existuje v souvislosti se stěžovatelem bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností, posuzované vhledem k odst. 6 uvedeného zákona, jehož pravděpodobnost je dostatečně velká, aby mohla znamenat nesplnění bezpečnostních podmínek stěžovatele. Pokud tedy byla tato část bezpečnostního řízení vyhodnocena správně, neměl žalovaný jinou možnost, než postupovat dle § 101 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací a osvědčení zrušit, přičemž stěžovatel musel být s takovým postupem srozuměn. Možnost promítnout do takového rozhodování osobní zájmy stěžovatele z dikce zákona zcela jistě neplyne. Kdyby tyto zájmy žalovaný vzal v potaz, dopustil by se naopak on porušení zákona a ústavního principu, dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které

stanoví zákon (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jedním z hlavních principů dobré správy je pak nepochybně zásada legality, která by byla jiným, stěžovatelem preferovaným, postupem popřena.

Poslední námitkou kasační stížnosti je tvrzená účelovost rozhodnutí žalovaného. Dle stěžovatele směřoval postup žalovaného více k tomu, aby mu byl znemožněn výkon funkce ředitele Českého domu v Moskvě, než ke skutečné ochraně utajovaných informací. Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností (srov. čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Právě takovou podmínkou a zároveň i omezením ve výkonu určitých povolání je nutnost bezpečnostní způsobilosti, konstatované na základě bezpečnostní prověrky. Stěžovateli lze dát za pravdu, že bezpečnostní prověrky by neměly být zneužity k dosažení zastřených personálních cílů. I proto je nutné, aby bylo rozhodnutí správních orgánů přezkoumatelné soudem (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000). Nejvyšší správní soud však nezjistil, že by rozhodnutí žalovaného sledovalo nevyslovené cíle a bylo v tomto směru účelové. V utajované ani veřejné části spisu není jediná informace o tom, že by k přezkoumání bezpečnostní spolehlivosti stěžovatele došlo v souvislosti s jeho zájmem o místo ředitele Českého domu v Moskvě. Městský soud to pouze zmínil jako jednu z možností, proč legitimně mohlo být přezkumné řízení provedeno. Úvahy o účelovosti prověrky ovšem v takovém případě ztrácejí opodstatnění a ostatně ztrácejí smysl ve chvíli, kdy skutečnosti zjištěné zpravodajskými službami dosáhly stupně závažnosti připouštějícího existenci bezpečnostního rizika. Styk stěžovatele s osobami, které vyvíjí nebo vyvíjely činnost proti ČR, je zprávami zpravodajských služeb prokázán a bezpečnostní riziko nepochybně představuje. Proto je provedení bezpečnostní prověrky (před rozhodnutím o obsazení místa ředitele Českého domu v Moskvě nebo kdykoli jindy bez takového důvodu) možné označit za pozitivní. Nejvyšší správní soud považuje za vcelku logickou úvahu, že v souvislosti s případnou vyšší funkcí by na straně stěžovatele rostlo i bezpečnostní riziko plynoucí z kontaktu s problematickými osobami v jeho okolí. Nejvyšší správní soud by proto nepovažoval za nijak zvláštní, kdyby bylo impulzem k novému prověření stěžovatele výběrové řízení na danou pozici. Není nic neobvyklého, když chce budoucí zaměstnavatel, popřípadě ten, kdo výběr provádí, mít o uchazeči o pracovní pozici aktuální informace. Mezi takové informace je zcela určitě možné zařadit bezpečnostní spolehlivost uchazeče, jestliže ta patří mezi podmínky úspěšného personálního rozhodnutí.

Z výše uvedeného je zřejmé, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není oprávněný v žádném z namítaných případů. Městský soud postupoval při přezkumu správního rozhodnutí správně a námitky stěžovatele posoudil v souladu se smyslem zákona. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný náhradu nákladů nežádal a ostatně mu ani žádné náklady, nad rámec vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 30. ledna 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu