ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. T. Ž., MBA**, zast. JUDr. Ivanem Roubalem, advokátem se sídlem U Nikolajky 833/5, Praha 5, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, P.O.BOX 49, Praha 5, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 14. 11. 2012, čj. 281/2012-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2016, čj. 6 A 192/2012-40,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2016, čj. 6 A 192/2012-40, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 7. 2012, čj. 50476/2012-NBÚ/P, nebyl žalobci vydán doklad o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby, neboť žalobce nesplňoval podmínku spolehlivosti podle § 81 odst. 1 písm. e) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“). Shora specifikovaným rozhodnutím ředitel žalovaného rozkladem napadené rozhodnutí potvrdil a rozklad zamítl.

[2] Žalobu podanou proti rozhodnutí ředitele žalovaného shledal Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) důvodnou, rozhodnutí ředitele žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud konstatoval, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav a v důsledku toho i nedostatečně odůvodnil jím přijatý právní závěr.

[4] Nejprve městský soud poukázal na charakter přezkoumávaného správního aktu, kterým je nevydání osvědčení, a uvedl, že při hodnocení zákonných podmínek pro nevydání tohoto osvědčení se hodnotí vysoce neurčité právní pojmy, přičemž žalovaný má velké správní uvážení. Tato východiska na jednu stranu dávají žalovanému poměrně značný prostor pro interpretaci právní normy a její aplikaci na konkrétně zjištěný skutkový stav, na druhou stranu tento postup musí být dostatečně odůvodněn a musí pramenit z řádně provedeného dokazování, v němž budou respektovány obecné zásady správního řízení.

[5] Městský soud uvedl, že za podstatný rozhodovací důvod bylo vzato jednak vyjádření bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s. (zaměstnavatele žalobce) ke zjištění, zda byl žalobce seznámen s tím, že pro výkon své funkce musí být držitelem příslušného osvědčení, a jednak že asistentka žalobce tuto věc opakovaně probírala s příslušnými útvary žalobcova zaměstnavatele. Žalovaný se však zabýval pouhým sdělením bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s. poskytnutým písemně, aniž by ho vyslechnul jako svědka. Městský soud také poukázal na závažné porušení procesních předpisů, neboť s vyjádřením bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s. nebyl žalobce seznámen. Takový procesní postup byl nepřípustný a zatížil správní rozhodnutí vadou, k níž měl ředitel žalovaného v rozkladovém řízení přihlédnout z úřední povinnosti. Stranou dokazování zůstalo také zjištění, jak měla probíhat jednání asistentky žalobce při obstarávání příslušného osvědčení a co bylo obsahem automaticky generovaných e-mailů, jimiž měl být žalobce opakovaně upozorňován na povinnost být držitelem platného dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby. Tento postup vedl k tomu, že žalobou napadení rozhodnutí bylo opřeno o rozhodovací důvod, který byl zjištěn velmi povrchně.

[6] Absence solidních skutkových zjištění podle městského soudu vedla k nedostatečnému odůvodnění zákonných důvodů podle § 84 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací. V této souvislosti městský soud poznamenal, že pouze okolnost uplynutí doby, po kterou žalobce nebyl držitelem příslušného osvědčení, není dostatečná k závěru, že se jedná o nedůvěryhodnou osobu ve smyslu § 84 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně utajovaných informací, a k závěru, podle něhož by samotná tato skutečnost mohla vést ke zneužití výkonu citlivé činnosti.

[7] Městský soud z uvedených důvodů napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž žalovaného zavázal svým právním názorem. K tomu uvedl, že *„[v] dalším řízení žalovaný, pokud bude při rozhodování vycházet z určitých podkladů, které je nutné provést dokazováním, tak je procesně korektně provede (výslech svědka), přičemž bude postupovat v souladu se správním řádem a před vydáním rozhodnutí upozorní žalobce na možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Při hodnocení zákonných znaků podle ust. § 84 odst. 3 písm. c) zákona o utajovaných informací bude žalovaný postupovat v souladu se zákonnými okolnostmi uvedenými v ust. § 84 odst. 5 zákona o utajovaných informací, přičemž hodnotit bude pouze ty podklady, které byly shromážděny procesně korektním postupem shora naznačeným dokazováním. Rovněž se žalovaný musí konkrétně vypořádat se skutečnostmi, které ve správním řízení uvedl*

či uvede žalobce, a případně odstranit rozpory, které prozatím plynou z (nedostatečných) skutkových zjištění žalovaného a tvrzení žalobce.“

II. Kasační stížnost

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost co do obsahu opřenou o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Stěžovatel namítl, že pro bezpečnostní řízení, jako pro řízení *sui generis*, platí zákonná úprava části čtvrté zákona o ochraně utajovaných informací. Ve vztahu k městským soudem tvrzené nutnosti provést výslech svědka stěžovatel namítl, že pro bezpečnostní řízení jsou stěžejní úkony podle § 107 a násl. zákona o ochraně utajovaných informací, v rámci kterých stěžovatel vyžaduje potřebné informace od příslušného orgánu státu, právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, pokud s nimi nakládají. Stěžovatel zdůraznil, že podle § 104 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací nelze výpovědí svědka úkony v řízení podle § 107 až § 109 zákona o ochraně utajovaných informací nahrazovat. Podle stěžovatele stěžovatel i ředitel stěžovatele posoudili vyžádanou písemnou informaci, poskytnutou bezpečnostním ředitelem ČEZ, a. s., v souhrnu s ostatními získanými informacemi jako relevantní a dostatečný podklad pro zhodnocení spolehlivosti žalobce podle § 84 zákona o ochraně utajovaných informací.

[10] Odkaz městského soudu na judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůrazňující nutnost řádného zjištění skutkového stavu v přestupkovém řízení považuje stěžovatel za zcela nepřípadný. Smyslem bezpečnostního řízení je totiž ověřit, komu přiznat mimořádné oprávnění seznamovat se s utajovanými informacemi či vykonávat citlivou činnost. Toto řízení je ovládáno zásadou „v pochybnostech v neprospěch“, neboť pro konstataci bezpečnostního rizika, potažmo negativní okolnosti, postačí oprávněná pochybnost o jeho (její) existenci. Na bezpečnostní řízení nelze aplikovat principy trestního řízení, jehož účel je zcela odlišný. V bezpečnostním řízení není ve všech případech možné zjišťovat důkazy „*nade vší*“ pochybnost, jako je tomu v řízení trestním. Stěžovatel uzavřel, že v souzeném případě nebyl výslech bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s. bezpodmínečně nutný, neboť stěžovatel dostatečným způsobem ověřil, že „*existují oprávněné pochybnosti o spolehlivosti žalobce úkony podle § 107 zákona* [o ochraně utajovaných informací].“

[11] Stěžovatel namítl, že ani závěr městského soudu, podle kterého neseznámení žalobce s vyjádřením bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s. způsobovalo vadu bezpečnostního řízení, nemůže akceptovat. Podle § 159 zákona o ochraně utajovaných informací je totiž použití správního řádu pro bezpečnostní řízení vyloučeno. Stěžovatel dodal, že si je vědom toho, že ve smyslu § 177 s. ř. není vyloučeno použití základních zásad činnosti správních orgánů, v rozporu s nimi však stěžovatel nejednal. Podle stěžovatele není, na rozdíl od úpravy ve správním řádu, právo nahlédnout do bezpečnostního svazku (jeho neutajované části) podle § 89 zákona o ochraně utajovaných informací spjato s povinností správního orgánu dát účastníkovi řízení před vydáním rozhodnutí možnost seznámit se s podkladovými materiály a vyjádřit se k nim. Stěžovatel poukázal na to, že žalobce možnosti nahlédnout do bezpečnostního svazku nevyužil.

[12] Na závěr kasační stížnosti stěžovatel dodal, že pochybení zaměstnavatele nemůže nijak „smazat“ pochybení žalobce, který po dobu dvou let působil jako ředitel Jaderné elektrárny Dukovany, aniž by měl patřičný doklad, a tudíž neplnil povinnost stanovenou zákonem o ochraně utajovaných informací, na což byl opakovaně upozorňován.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněného důvodu, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti správně uvedl, že bezpečnostní řízení je upraveno v části čtvrté zákona o ochraně utajovaných informací a že se jedná o správní řízení *sui generis*. O tom svědčí i důvodová zpráva k zákonu o ochraně utajovaných informací, v níž je uvedeno, že § 89 zákona o ochraně utajovaných informací *„specifikuje obecné zásady bezpečnostního řízení, které je principiálně správním řízením sui generis”*.

[17] Podle § 159 zákona o ochraně utajovaných informací se správní řád vztahuje pouze na řízení podle jeho části druhé hlavy IX, není-li stanoveno jinak, na řízení podle § 116 a na řízení podle části osmé zákona o ochraně utajovaných informací. Použití správního řádu při řízení podle části čtvrté zákona o ochraně utajovaných informací (bezpečnostní řízení), je proto vyloučeno. Zákon o ochraně utajovaných informací na rozdíl od § 36 odst. 3 s. ř. nestanovuje, že účastníkům řízení musí být před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Stěžovatele proto nestíhala povinnost postupovat obdobným způsobem, jaký předpokládá § 36 odst. 3 s. ř., a žalobce před vydáním rozhodnutí vyzývat, aby se k podkladům rozhodnutí (včetně vyjádření bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s.) vyjádřil. Stěžovatel tedy v souzené věci nepochybil, nevyzval-li žalobce k seznámení se s obsahem spisového materiálu před vydáním rozhodnutí.

[18] Na straně druhé však nelze ani ve správním řízení vedeném podle zákona o ochraně utajovaných informací rezignovat na základní procesní práva jeho účastníků, včetně práva na seznámení se se skutečnostmi, které mohou být vzaty za základ rozhodnutí. I stěžovatel je povinen postupovat v souladu s článkem 38 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý mimo jiné právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. V bezpečnostním řízení je toto právo účastníkům řízení zaručeno prostřednictvím práva nahlížet do bezpečnostního svazku před vydáním rozhodnutí za podmínek § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací. K porušení těchto principů řízení ze strany stěžovatele však nedošlo, neboť žalobci bylo jako účastníkovi bezpečnostního řízení umožněno

seznámit se s obsahem bezpečnostního svazku; správní orgán přitom rozhodoval pouze na základě podkladů v bezpečnostním svazku zařazených.

[19] K námitkám stěžovatele zpochybňujícím závěr městského soudu o nutnosti provést výslech svědka Nejvyšší správní soud uvádí následující. Úvaha stěžovatele, zda je okolnost podle § 84 odst. 3 písm. c) zákona o utajovaných informacích (nedůvěryhodnost fyzické osoby, která může vést ke zneužití výkonu citlivé činnosti) negativní okolností, musí vycházet z dostatečných skutkových zjištění. Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém souhrnu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená existence okolnosti podle § 84 odst. 3 písm. c) zákona o utajovaných informacích také existenci negativní okolnosti. Za účelem zjištění těchto skutkových okolností si stěžovatel podle § 109 odst. 1 zákona o utajovaných informacích vyžádá potřebné informace od příslušného orgánu státu, právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, pokud s nimi nakládají. Stěžovatel má také podle § 104 zákona o utajovaných informacích možnost provést výslech svědka. Je přitom na úvaze stěžovatele, zda k výslechu svědka přistoupí, nebo zda informace získané podle § 109 odst. 1 zákona o utajovaných informacích považuje za dostatečné a výslech svědka jako nadbytečný neprovede.

[20] V napadeném rozsudku městský soud uvedl, že *„[p]okud však, jako v tomto případě, správní orgán přímo hodnotí nedůvěryhodnost žalobce na základě vyjádření tohoto bezpečnostního ředitele, pak tak musí učinit procesně korektním způsobem, a tím je podle názoru soudu jedině výslech této osoby jako svědka. Až tímto postupem tak bude moci být vyřešen rozpor mezi vyjádřením této osoby a vyjádřením žalobce při bezpečnostním pohovoru i v důvodu podaného rozkladu, že o povinnosti být držitelem příslušného osvědčení nevěděl a že ke splnění této povinnosti nebyl zaměstnavatelem vyzýván.“* a *„v daném případě je bezpodmínečně nutné tuto osobu (bezpečnostního ředitele zaměstnavatele žalobce) vyslechnout jako svědka“*.

[21] V případě rozporu mezi tvrzením žalobce při pohovoru podle § 105 zákona o utajovaných informacích a informací získanou postupem podle § 109 odst. 1 zákona o utajovaných informacích, je zajisté možné vyslechnout osobu, která tuto informaci poskytla, i svědecky. V souzeném případě však žalobce při pohovoru podle § 105 zákona o utajovaných informacích na otázku, z jakého důvodu více než dva roky nereagoval na upozornění zasílaná mu e-mailovou poštou, jimiž byl upozorňován na to, že nesplňuje podmínku pro výkon citlivé činnosti, uvedl: *„Je zřejmé, že jsem si toho, že nemám platné osvědčení nebo doklad, nevšiml. Pokud bych si toho všiml, určitě bych začal pátrat, jak ve věci postupovat.“* V závěru pohovoru žalobce uvedl, že si je *„vědom osobního pochybení, ke kterému došlo z důvodu velké pracovní vytíženosti. Na pracovní poštu ředitele JE přichází několik desítek emailů denně a jejich vyřízení není jednoduché.“* (Podobně se koneckonců vyjádřil žalobce i jako účastník řízení v průběhu ústního jednání před městským soudem, kde výslovně například uvedl, že z jeho strany rozhodně nešlo o záměr, *„byla to nedbalost, která ho stála kariéru“*.) Z uvedeného je zřejmé, že žalobce při pohovoru nepopřel, že byl zaměstnavatelem upozorňován na to, že nesplňuje podmínku pro výkon citlivé činnosti. Ve vyjádření bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s. bylo pouze potvrzeno, že žalobcův zaměstnavatel sleduje, kdo ze zaměstnanců nesplňuje podmínky podle zákona o utajovaných informacích. V uvedeném Nejvyšší správní soud nespatřuje rozpor, ale pouze doznání žalobce, že předmětným e-mailům nevěnoval náležitou pozornost. Nejvyšší

správní soud konstatuje, že záleželo jen na úvaze stěžovatele, zda přistoupí k výslechu bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s. jako svědka; popsané okolnosti (údajný rozpor mezi vyjádřením žalobce a bezpečnostního ředitele ČEZ, a. s.) jej však k tomu nezavazovaly. Rozhodně nelze v postupu stěžovatele, jak to učinil městský soud, shledávat pochybení ústící až do nezbytnosti zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť k soudem vytýkané nezákonnosti a vadě řízení nedošlo.

[22] Zakládaly-li skutečnosti uvedené bezpečnostním ředitelem ČEZ, a. s. (ve vztahu k monitorování plnění podmínek podle zákona o utajovaných informacích u zaměstnanců ČEZ, a. s.) spolu s výpovědí žalobce při pohovoru důvodné pochybnosti stěžovatele o spolehlivosti žalobce, nebyl stěžovatel povinen zjišťovat okolnosti, za kterých probíhala jednání žalobcovy asistentky ohledně obstarání příslušného dokladu. I v případě, kdy by vyšlo najevo, že jednání za tímto účelem vůbec neprobíhala, je nepochybné, že žalobce byl zaměstnavatelem na to, že nesplňuje podmínku pro výkon citlivé činnosti, upozorňován. Svědčí o tom i výběr expiračních e-mailů za období od 18. 1. 2010 do 12. 3. 2012, které byly automaticky vygenerovány a odeslány žalobci a jeho nadřízenému. Tento výběr je přílohou č. 11 k protokolu o výsledku kontroly ochrany utajovaných informací provedené u zaměstnavatele žalobce v termínu 25. – 28. 6. 2012. V předmětných e-mailech bylo uvedeno: *„Bezp. způsobilost pro citlivé činnosti Ž. T. (X) platnost do: 13.01.2010“*. Tyto e-maily byly odesílány na elektronickou adresu X, což je totožná e-mailová adresa jako ta, kterou žalobce uvedl v dotazníku fyzické osoby, přiloženém k žádosti o doklad podle § 99 zákona o utajovaných informacích. Zmíněný výběr e-mailů podle Nejvyššího správního soudu dostatečně prokazuje, že žalobce byl opakovaně upozorňován na to, že osvědčení jeho způsobilosti pro citlivé činnosti pozbylo platnosti.

[23] Kromě toho, i kdyby tu takových výslovných upozornění nebylo, nelze odhlédnout od faktu, na který upozorňovala jak správní rozhodnutí ve věci vydaná, tak i – v tomto směru zcela správně a přiléhavě – i napadený rozsudek městského soudu.

[24] Žalobce byl ředitelem Jaderné elektrárny Dukovany od 1. 1. 2010 do 14. 8. 2012, přičemž již od 13. 1. 2010 nebyl držitelem platného dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby či osvědčení fyzické osoby. Nepochybně proto jako osoba nesplňující charakteristiku osoby bezpečnostně způsobilé nesměl vykonávat citlivou činnost ve smyslu § 80 zákona o ochraně utajovaných informací. Že je za tuto citlivou činnost považována i organizace a řízení provozu jaderného zařízení stanoví výslovně § 2a písm. a) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů již od účinnosti zákona č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, tj. od 1. 1. 2006. Představu, že řediteli jaderné elektrárny není (nebyla) tato právní úprava známa, či snad že z ní mohl rozumně dovodit, že se jej jako ředitele řízení jaderného zařízení netýká, musí Nejvyšší správní soud odmítnout. Ostatně kdyby snad takovouto úvahu žalobce měl, jen by to potvrdilo důvodnost nevydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti žalobce. V tomto směru zcela správně uvedl městský soud, že *„ředitel jaderné elektrárny je osobou, která má vykonává citlivé činnosti a má na ně přímý vliv, proto musí být držitelem příslušného osvědčení podle zákona o utajovaných informací. Totéž je pak možné uvést k dodržování povinností podle zákona o ochraně utajovaných informací – žalobce sám o sobě je povinen tyto povinnosti dodržovat a plnit, pokud určitou činnost*

vykonává; této povinnosti se nemůže zprostit pouze tím, že bude tvrdit, že se jednalo o povinnost jeho zaměstnavatele; tuto okolnost je možné hodnotit v rámci zákonných podmínek ust. § 84 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně utajovaných informací.“

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud opodstatněné kasační stížnosti vyhověl, napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm městský soud znovu posoudí, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), zda pochybnosti stěžovatele o spolehlivosti žalobce byly oprávněné. Rozsah stěžovatelem zjištěných informací považuje Nejvyšší správní soud za dostatečný pro závěr o vydání či nevydání dokladu podle § 99 zákona o utajovaných informacích.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně 20. prosince 2016

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu