

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ing. K. D.**, zastoupen Mgr. Martinem Bělinou, advokátem se sídlem Pobřežní 4, Praha 8, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 16, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 25. 6. 2012, č. j. 157/2012-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 12. 2016, č. j. 6 A 122/2012 – 80,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 12. 2016, č. j. 6 A 122/2012 – 80, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 25. 6. 2012, č. j. 157/2012-NBÚ/07-OP, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 25.456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martina Běliny, advokáta se sídlem Pobřežní 4, Praha 8.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2012, č. j. 18782/2012-NBÚ/P, žalovaný zrušil žalobci platnost osvědčení pro stupeň utajení Tajné z důvodu, že žalobce přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o utajovaných informacích“). V odůvodnění upřesnil, že dne 16. 6. 2011 obdržel sdělení od

příslušné zpravodajské služby ve stupni utajení Důvěrné (založené v utajované části bezpečnostního svazku pod č. j. D5806/2011-NBÚ/P), na jehož základě žalovanému vyvstala důvodná pochybnost o tom, zda žalobce nadále splňuje podmínky stanovené zákonem pro držitele osvědčení. Proto se žalobcem dne 11. 7. 2011 provedl pohovor (§ 105 zákona o utajovaných informacích). Dne 21. 12. 2011, 24. 2. 2012 a 2. 3. 2012 obdržel žalovaný další tři sdělení od příslušné zpravodajské služby ve stupni utajení Důvěrné (založené v utajované části bezpečnostního svazku pod č. j. D10597/2011-NBÚ/P, D1457/2012-NBÚ/P a D1578/2012-NBÚ/P).

[2] Žalovaný v rozhodnutí konstatoval, limitován utajovaným charakterem zpráv, že činnost žalobce svou závažností, soustavností a dlouhodobostí směřuje proti zájmům na ochranu ekonomiky a zajištění obrany. Proto shledal existenci bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o utajovaných informacích (závažná nebo opakovaná činnost proti zájmům České republiky, která představuje překážku pro vydání dotčeného osvědčení.

[3] Žalobcův rozklad ředitel žalovaného v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Zdůraznil, že u poznatků předávaných zpravodajskými službami se presumuje věcná správnost a procesní zákonnost. Žalovaný poznatky pouze shromažďuje a v souhrnu s celým spisovým materiálem vyhodnocuje z pohledu, zda informace v nich obsažené představují negativní okolnosti, či nikoliv. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009 č. j. 9 As 68/2008 - 101, podle kterého není úkolem ani pravomocí Národního bezpečnostního úřadu podklady od jednotlivých subjektů přezkoumávat.

[4] K námitce neseznámení se sděleními zpravodajské služby ředitel žalovaného odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 9/2010 - 94, v němž soud zdůraznil, že rozhodnutí, které neobsahuje utajované důvody, pro které byl účastník shledán nezpůsobilým, nelze považovat za nepřezkoumatelné.

II. Rozsudek městského soudu

[5] Proti rozhodnutí ředitele žalovaného ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze; ten ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud po seznámení se s utajovanou i neutajovanou částí spisového materiálu, konstatoval, že listiny v něm obsažené skýtají pro závěr správních orgánů dostatečnou oporu. Soud se neztotožnil s tvrzením žalobce, že účelově opatřené podklady (zprávy) ho měly poškodit jako odveta za posudek, který vypracoval v souvislosti s nákupem letadel Casa.

[6] Soud zdůraznil, že úvahy, kterými se žalovaný řídil při hodnocení podkladů, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi (§ 122 odst. 3 zákona o utajovaných informacích). Po podání žaloby má pak soud možnost zjistit, zda uvedené podklady jsou skutečně obsaženy v utajované části bezpečnostního svazku a zda jejich obsah odpovídá závěru učiněnému správním orgánem.

Soud má také zkoumat, zda je možné z hlediska dokladů založených v utajované části správního spisu učinit závěr o věrohodnosti těchto sdělení. V daném případě soud uzavřel, že lze zjištění popsaná ve sděleních uvedených v odůvodnění rozhodnutí považovat za věrohodná, byť z utajované části spisu není zřejmé, jakými konkrétními prostředky byly uvedené poznatky získány.

[7] Obsah uvedených sdělení koresponduje s tvrzeními žalobce, jak v samotném správním řízení, tak v prohlášeních žalobce pro sdělovací prostředky, jejichž kopie tvoří součást správního spisu. Z obsahu rozhodnutí vydaných v obou stupních je zřejmé, že závěr o nutnosti zrušení osvědčení není odůvodněn okolnostmi vztahujícími se k trestnímu řízení vedenému se žalobcem (tyto skutečnosti nebyly důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí); městskému soudu tedy nepřísluší hodnotit okolnosti týkající se žalobcových trestních věcí.

[8] Soud shrnul, že závěr o existenci bezpečnostního rizika sice vychází ze zjištění zpravodajské služby, ale vzhledem k tomu, že uvedené poznatky jsou v souladu s řadou dalších poznatků, které byly získány bez spolupráce se zpravodajskou službou, i se samotnými sděleními žalobce, nebylo potřebné prověřovat, jakým způsobem zpravodajská služba svá zjištění získala. Věrohodnost těchto zjištění se jeví jako vysoce pravděpodobná s ohledem na další podklady rozhodnutí, ze kterých vyplývá finanční situace žalobce a i jeho profesní činnost včetně uváděných kontaktů s osobami vyvíjejícími činnost v žalobcem zpracovávané problematice (pohovor, rozklad, zprávy finančních organizací). K žalobcem tvrzené účelovosti řízení soud uvedl, že z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí není rozhodný důvod zahájení řízení, ale zjištění skutkového stavu a hodnocení zjištěných okolnosti. Účelovost či libovůli v postupu žalovaného soud neshledal.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v níž navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel předně nesouhlasí s postupem soudu, který rozhodl ve věci bez nařízení jednání. Již v reakci na výzvu soudu sdělil dne 18. 12. 2012, že nesouhlasí s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání. Jelikož byl soud nečinný, požádal dne 27. 2. 2014 výslovně o nařízení jednání. Dne 10. 3. 2014 mu soud sdělil, že jeho návrhu na nařízení jednání nelze vyhovět pro množství sporů, souhlasil tedy s tím, aby soud rozhodl bez jednání, neboť předpokládal, že tím vyřízení věci uspíší. Rozsudek mu byl však doručen až po 5 letech od podání žaloby (dne 24. 2. 2017). Postup městského soudu je tedy v rozporu s § 51 s. ř. s.

[11] V řízení, jehož předmětem jsou utajované informace, soudy disponují plnou jurisdikcí a jsou tak povinny přezkoumávat postup a důvody rozhodnutí žalovaného v plném rozsahu, tedy i nad rámec žalobních námitek. Soud však postupoval v rozporu

s touto zásadou; z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že neprověřoval postup žalovaného nad rámec žalobních tvrzení, naopak opřel se pouze o podklady žalovaného a údajně korespondující tvrzení žalobce. Rezignoval tak na svoji povinnost zajistit žalobci rovnost zbraní.

[12] Soud dle stěžovatele navíc ani nevycházel z důkazů navržených v žalobě. Žalobce předložil soudu zprávu zástupkyně ombudsmana ze dne 19. 3. 2013, podle které v rámci řízení o zrušení platnosti osvědčení *„došlo k jistým pochybením.... navíc spisový materiál neobsahuje důkazní podklady na které jako nezpochybnitelné při rozhovoru zástupci NBÚ odkazovali"*. Soud se vůbec tímto důkazem nezabýval, neprověřil postup žalovaného, ačkoli díky šetření veřejného ochránce práv disponoval konkrétní informací o tom, že v rámci řízení o zrušení platnosti osvědčení žalovaný pochybil.

[13] Soud konstatoval, že není podstatné, jakým způsobem byly utajované informace získány, neboť má za to, že to není potřebné, jen sdělil, že věrohodnost zjištění se mu jeví jako vysoce pravděpodobná. Takový postup označil stěžovatel za nepřípustný a nezákonný.

[14] Zcela mylný byl i závěr soudu, že se nemusí věnovat žalobnímu tvrzení o účelovosti postupu žalovaného (vzhledem k zadání zdiskreditovat žalobce v souvislosti se stále aktuální kauzou pořízení letadel Casa). Bylo na soudu, aby zhodnotil, zda takové jeho vysvětlení není pravděpodobnějším důvodem pro odebrání bezpečnostní prověrky než údajné bezpečnostní riziko pro Českou republiku. Pro dokreslení stěžovatel dodal, že v době, kdy řízení proti němu bylo vyvoláno, stál v čele Vojenského zpravodajství O. P., jenž se měl dle veřejných zdrojů podílet na zneužití Vojenského zpravodajství v kauze J. N.

[15] Ze všech těchto důvodů je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný a nezákonný.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. S odkazem na nálezy Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 28/02, sp. zn. II. ÚS 377/04, sp. zn. Pl ÚS 5/16) uvedl, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva osob nakládajících s utajovanými informacemi a je nutné reflektovat legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a zejména neuvádět takové důvody, které by tyto zájmy ohrožovaly. Bezpečnostní zájem státu je rovněž Ústavou chráněnou hodnotou.

[17] Je pravda, že jde-li o soudní přezkum tohoto typu rozhodnutí, má účastník řízení oslabenou pozici při své obraně, a proto je povinností soudů suplovat jejich procesní aktivitu a přezkoumat důvody napadeného rozhodnutí i postup vedoucí k jeho vydání.

[18] Žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Upozornil, že rozšířený senát v usnesení ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40, dospěl k závěru, že *„žalovaný ani správní soudy sdělení zpravodajských služeb nepřezkoumávají v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Judikatura nicméně zdůraznila, že byť jde o podkladové akty, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost*

a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení". Z tohoto pohledu je nutno odmítnout kasační námitku, že postup městského soudu byl pasivní.

[19] Žalovaný zdůraznil, že správní soudy ani žalovaný sám, nejsou oprávněni přezkoumávat a hodnotit výsledky práce zpravodajské služby. Při provádění šetření na žádost žalovaného používají zpravodajské služby tzv. specifické prostředky získávání informací a dále využívají osob jednajících ve prospěch zpravodajské služby; jsou proto ze zákona povinny zabezpečit ochranu zpravodajských prostředků před zneužitím, vyzrazením, poškozením či zničením a jsou povinny ochraňovat osoby jednající v jejich prospěch. Právě vzhledem k těmto specifickým metodám ukládá zákon zpravodajským službám poskytovat žalovanému jen zprávu o výsledku šetření, ne nějaký „zpravodajský spis".

[20] Rovněž tak soud správně odmítl tvrzení o účelovosti bezpečnostního řízení. Ze spisu nevyplývají žádné okolnosti, které by tuto tezi potvrzovaly. Nedostatek bezpečnostní spolehlivosti totiž může být dán již jen při pouhém podezření z existence bezpečnostního rizika. Při ověřování existence bezpečnostních rizik se posuzuje na základě dostupných informací, zda chování účastníka řízení může být bezpečnostním rizikem.

[21] K neprovedení důkazu zprávou zástupkyně ombudsmana žalovaný připomněl, že tento dokument byl výzvou k vyjádření podle § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Žalovaný k této výzvě zaslal svou reakci, v níž upozornil na nejednotný postup v obdobných případech. Zástupkyně ombudsmana následně žalovaného informovala, že z důvodu podání správní žaloby šetření končí. Stěžovatelem předkládaný dokument tedy nelze v žádném případě hodnotit jako důkaz o pochybení žalovaného.

[22] Ze všech shora uvedených důvodů navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[23] Soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Napadený rozsudek městského soudu přezkoumal v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejprve se soud zabýval námitkou, podle níž městský soud jednal bez přítomnosti účastníka, a nebyly tak v žalobním řízení splněny podmínky pro rozhodování bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.). V případě důvodnosti této námitky by totiž musel být napadený rozsudek bez dalšího zrušen, neboť ani jeden ze závěrů v něm uvedených by nemohl soud učinit před projednáním žaloby při ústním jednání.

[25] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*

[26] Z obsahu spisu městského soudu vyplývá, že stěžovatel byl přípisem ze dne 11. 10. 2012 vyzván k vyjádření, zda požaduje, aby ve věci soud nařídil jednání. V reakci na tuto písemnost stěžovatel přípisem ze dne 12. 10. 2012 soudu sdělil, že požaduje, aby bylo ve věci jednání nařízeno. Stěžovatel dále v podání ze dne 27. 2. 2014 požádal soud o nařízení jednání. Předsedkyně senátu mu k této žádosti sdělila (přípisem ze dne 10. 3. 2014), že soud projednává žaloby podle pořadí, v jakém soudu napadly, a proto nelze stěžovatelově návrhu v současné době vyhovět. V doplnění žaloby ze dne 8. 4. 2014 stěžovatel uvedl, že na základě sdělení soudu ze dne 10. 3. 2014, souhlasí s tím, aby soud ve věci rozhodl bez jednání.

[27] Za této situace není pochybením soudu, jestliže rozhodl věc bez nařízení jednání, neboť stěžovatel s takovým postupem souhlasil; je již nerozhodné, co bylo pravou pohnutkou k projevu stěžovatelova souhlasu. Nejvyšší správní soud připouští, že doba, po kterou soud o věci nerozhodl, byla neúměrně dlouhá (téměř pět let). K odstranění takových prodlev v řízení o věci však slouží jiné právní prostředky (návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích). Námitka je nedůvodná.

[28] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, a to z toho důvodu, že se nijak nevypořádal s tvrzeními žalobce odkazujícími na šetření zástupkyně veřejného ochránce práv, resp. s výsledky tohoto šetření, které si v rozporu se svou povinností přezkoumat podklady rozhodnutí nad rámec žalobních tvrzení ani neopatřil.

[29] Nejvyšší správní soud z předloženého soudního spisu ověřil, že v doplnění žaloby ze dne 8. 4. 2014 stěžovatel odkazoval na šetření úřadu Veřejného ochránce práv. Citoval ze sdělení ze dne 19. 3. 2013 a navrhl soudu, aby si vyžádal zprávu o výsledku šetření vedenou pod sp. zn. 5826/2012/VOP/MK. Z tohoto sdělení a zprávy o výsledku šetření dle stěžovatele vyplývají závěry, které podporují žalobní tvrzení.

[30] Městský soud v odůvodnění rozsudku na toto žalobní tvrzení skutečně nijak nereagoval. Nezohlednil stěžovatelem předložené sdělení ze dne 19. 3. 2013 a nezdůvodnil, proč neprovedl navržený důkaz zprávou o výsledku šetření. Toto pochybení soudu nabývá na intenzitě s ohledem na povahu souzené věci, neboť stěžovatelovy možnosti konkrétní procesní obrany jsou vzhledem k tomu, že je mu odepřen přístup do některých (utajovaných) částí správního spisu, značně omezené. Význam soudního přezkumu správních rozhodnutí a aktivní role soudu je v tomto řízení ještě zesílena tak, aby mohla být práva účastníka řízení účelně chráněna (viz níže). Ve vztahu k žalobní argumentaci sdělením zástupkyně ombudsmana a návrhu na provedení důkazu zprávou o výsledku šetření je tedy rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

[31] Ostatní kasační námitky lze shrnout tak, že jde o stěžovatelův nesouhlas s hodnocením a posouzením věci žalovaným i městským soudem; stěžovatel je přesvědčen, že nebyl učiněn správný závěr z podkladů, které měli (na rozdíl od stěžovatele) k dispozici, a zcela pak odmítl názor městského soudu, že není podstatné, jakým způsobem byly informace získány. To vše za situace, kdy stěžovatel nezná důvod, proč mu byla zrušena platnost osvědčení, a nemůže tedy vědět, jakým způsobem se má bránit (neví, k čemu se má vlastně vyjadřovat). Je přesvědčen, že se navíc jednalo o manipulaci a o účelový postup žalovaného.

[32] Soud tedy k této kasační námitce prověřoval, zda má skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, oporu ve spisech.

[33] Z odůvodnění napadeného rozhodnutí soud zjistil, že je vystaveno pouze na informačních zdrojích, které mají být uloženy v utajované části bezpečnostního spisu. Jen z těchto zdrojů (dle odůvodnění) žalovaný čerpal své přesvědčení o škodlivosti činnosti stěžovatele a nutnosti zrušení platnosti osvědčení pro stupeň utajení Tajné, jiné důvody v rozhodnutí neuvedl.

[34] Jak je zřejmé z odůvodnění napadeného rozhodnutí, žádné podklady uvedené ve veřejné části spisu žalovaný pro své závěry vtělené do výroku rozhodnutí nepoužil (resp. se o nich v přezkoumávaném rozhodnutí ani nezmínil).

[35] Soud tedy prozkoumal utajovanou část správního spisu a prověřoval, zda podklady zde uvedené korespondují přesvědčivě závěru vyúsťujícím ve výrok rozhodnutí, tedy ve zrušení platnosti osvědčení pro stupeň utajení Tajné.

[36] Před samotným posouzením dostatečnosti podkladů soud zdůrazňuje, že si je vědom zvláštního charakteru řízení, v jehož rámci je nakládáno s utajovanými skutečnostmi. Platí, že určité skutečnosti, byť by byly podstatné pro rozhodnutí, zůstanou účastníku řízení utajeny. Tato skutečnost však současně zvýrazňuje význam soudního přezkumu a vede k povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí, s podklady pro jehož vydání se účastník řízení nemohl plně seznámit, i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů. K podrobnému výkladu relevantního právního rámce, stejně jako související judikatury, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva, se již soud opakovaně vyjadřoval (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2012, č. j. 7 As 31/2011 - 101, č. 2602/2012 Sb. NSS, a ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 – 28, č. 2825/2013 Sb. NSS).

[37] Jak soud již dříve uvedl ve zmíněném rozsudku č. j. 7 As 31/2011 - 101, v bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy - zájmem 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. Této rovnováhy nelze dosáhnout bez účinné soudní kontroly. Proto musí mít soud v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. 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 (zástupcům účastníků, zúčastněným osobám aj.).

[38] Právě proto, že účastník řízení nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem (jak ostatně tvrdí stěžovatel i v nyní posuzované věci), musí to naopak být soud, který „supluje" aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými.

[39] Nejvyšší správní soud výslovně uvedl požadavek na kvalitu podkladů pro rozhodnutí správního orgánu v bezpečnostním řízení ve zmíněném rozsudku č. j. 7 As 117/2012 – 28. Zde zdůraznil, že *„Má-li být způsobilým podkladem rozhodnutí správního orgánu v bezpečnostním řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, utajovaná informace, je nezbytné nejen, aby tato informace byla dostatečně konkrétní, ale také aby bylo patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá"*.

[40] Tento požadavek však správním orgánem v nyní souzené věci naplněn nebyl. V části utajovaného spisu jsou uvedeny pouze shrnující zprávy příslušné zpravodajské služby, aniž by bylo zřejmé, z jakého zdroje zprávy čerpají podklady pro své závěry. Zprávy příslušné zpravodajské služby, na které žalovaný odkazoval v obou rozhodnutích a které jsou založeny v utajované části správního spisu, obsahují pouze prostá sdělení různých zjištění, aniž by tato tvrzení byla podložena jediným důkazem, kterým by byl jejich obsah podepřen, a bylo možno jeho podloženost ověřit. Nenachází-li se zdroj těchto sdělení jako opora opodstatněnosti skutkových informací („pravdivosti") v utajované části spisu, pak je povinností správního orgánu (žalovaného) zajistit, aby informace takto sdělené bylo možno ověřit jiným způsobem. Obsahuje-li však správní spis (utajovaná část) toliko souhrnnou zprávu, popisující některá zjištění a přinášející souhrnný výsledek těchto zjištění, nemá soud vůbec možnost ověřit, zda byl skutečně z jednotlivých výstupů učiněn správný závěr vtělený do výsledné zprávy, která tvoří jediný podklad pro skutkové závěry žalovaného. Z odkazované části správního spisu není vůbec patrné, jakým způsobem byly informace získány a o jaká konkrétní skutková zjištění se opírají. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již dříve (srov. rozsudek ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 As 29/2009 – 84), *„závěry žalovaného, resp. městského soudu se nemohou opírat pouze o podklady reprodukující informace z původních zdrojů, které nejsou součástí správního spisu, neboť jejich absence znemožňuje ověřit opodstatněnost přebíraných informací."*

[41] Rozhodnutí žalovaného je tedy zatíženo vadou řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž v napadeném správním rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, přičemž tato vada nebyla zhojena ani v řízení o rozkladu. Základním, a pro věc klíčovým, skutkovým důvodem rozhodnutí žalovaného byly utajované informace zpravodajské služby (tedy podklady, nacházející se výlučně v utajované části spisu). Vzhledem k povaze této informace nemůže soud o ní sdělit nic bližšího než to, že v případě, že by byla pravdivá, mohla by žalovaného opravňovat k závěru, že u stěžovatele existuje bezpečnostní riziko. Tato informace je pro účel bezpečnostního řízení i dostatečně konkrétní, ale zcela u

ní chybí cokoli, co by nezávislému příjemci informace umožnilo učinit si závěr o její věrohodnosti.

[42] Z toho, co je obsahem správního spisu, včetně jeho utajované části, však nelze učinit žádný závěr, zda informace zpravodajské služby popisuje skutečný stav věcí, anebo zda se jedná o tvrzení zcela či zčásti smyšlené nebo zkreslené. Není z ní patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá. Nezávislému příjemci informací, jímž je v daném případě soud, pak nezbývá nic jiného, než této informaci uvěřit nebo neuvěřit. Takový podklad rozhodnutí není v právním státě přípustný, jestliže rozhodnutí správního orgánu, třebaže zcela legitimně podléhá vysokému stupni utajení, zasahuje do tak významných subjektivních práv stěžovatele, jakým je základní právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Představa, že soud uvěří zpravodajské službě, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě (srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 As 73/2012 – 43).

[43] Jak již Nejvyšší správní soud v podobných kauzách konstatoval, po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. V již citovaném rozsudku č. j. 7 As 31/2011 - 101 Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[p]osuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika (§ 14 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) 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.“*

[44] Pro účely bezpečnostního řízení by tedy postačoval konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Za těchto podmínek by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu jednotlivce tím, že na jejím základě nezíská způsobilost pro práci s utajovanými informacemi.

[45] Soud si je vědom nelehké úlohy, kterou zde má zpravodajská služba. Pokud uvolní konkréta o tom, jak informace získala, může tím, že se, byť i v režimu nakládání s utajovanými informacemi, k nim dostanou další subjekty, konkrétně příslušní soudci, potenciálně ohrozit zdroj informací či jiné důležité hodnoty či zájmy chráněné zpravodajskou službou, neboť každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyzrazení. Na druhé straně, pokud tak zpravodajská služba neučiní, její informace nemohou být podkladem pro závěr o existenci bezpečnostního rizika. Pokud žalovaný nebude schopen existenci tohoto rizika dovodit i z jiných, na zjištěních zpravodajských služeb nezávislých, informací, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno o existenci bezpečnostního rizika, a tedy rozhodnout např. o

nevydání příslušného osvědčení pro práci s utajovanými informacemi, jak tomu je v případě stěžovatele. Tuto volbu však za žalovaného a s ním spolupracující zpravodajské služby nemůže vyřešit soud tím, že rezignuje na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Je na uvedených orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v bezpečnostním řízení (srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 As 73/2012 – 43).

[46] Na základě shora popsaných východisek je pak nutno nahlížet i na stěžovatelovu námitku týkající se účelovosti postupu žalovaného při zahájení řízení o zrušení platnosti osvědčení pro stupeň utajení Tajné. Jak již soud výše konstatoval, předložený správní spis ani ve své utajované části neobsahuje podklady, které by mohly být oporou pro závěr o jejich dostatečné informační hodnotě podporující skutková zjištění žalovaného. Ze stejného důvodu ze správního spisu nevyplývá účelovost zahájení řízení o zrušení platnosti osvědčení. Současně je ale třeba zdůraznit, že z důvodu nedostatečnosti podkladů obsah správního spisu nevylučuje ani variantu tvrzenou stěžovatelem, tedy že řízení bylo skutečně zahájeno účelově. Je proto též v zájmu žalovaného, aby v dalším řízení správní spis doplnil o takové podklady, které by tuto eventualitu vylučovaly.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Soud dále uzavřel, že skutková podstata, z níž žalovaný, resp. ředitel žalovaného, vycházel, nemá oporu ve spisech, přičemž šlo o vadu v žalobě důvodně vytýkanou, pro kterou měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[48] Jelikož podklady pro závěr městského soudu i ředitele žalovaného o skutkovém stavu byly shledány neúplnými a městský soud by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než napadené rozhodnutí zrušit, Nejvyšší správní soud postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a), § 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 4 s. ř. s. a současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost také napadené rozhodnutí s tím, že žalovanému věc vrátil k dalšímu řízení.

[49] V dalším řízení bude žalovaný vázán shora vysloveným právním názorem soudu, a to zejména v části týkající se náležitostí podkladů pro řízení o zrušení platnosti osvědčení pro stupeň utajení Tajné.

[50] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. „[r]*ozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.*“ Jelikož kasační stížnost byla plně úspěšná, stěžovatel má nárok na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[51] Za řízení před krajským soudem stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení v celkové částce 16.342 Kč. Tato částka sestává z náhrady nákladů na právní zastoupení ve výši 12.342 Kč odpovídající mimosmluvní odměně právního zástupce za tři úkony právní služby po 3.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a další podání k soudu – doplnění žaloby s předložením důkazu dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších přepisů (dále jen „advokátní tarif“)] a třem paušálním částkám jako náhradě hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že soud ověřil, že stěžovatelův zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměna se zvyšuje o náhradu za tuto daň (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) vypočtenou sazbou 21 % z předchozích částek, tj. o 2.142 Kč. Součástí nákladů řízení je konečně i soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1.000 Kč.

[52] Za řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení v souhrnu za 9.114 Kč. V řízení o kasační stížnosti má procesně úspěšný stěžovatel právo na náhradu nákladů na právní zastoupení ve výši 4.114 Kč představovaných odměnou právního zástupce za jeden úkon právní služby (sepis kasační stížnosti) ohodnocený podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu částkou ve výši 3.100 Kč a jednou paušální částkou jako náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), k čemuž je třeba přičíst náhradu za 21 % daň z přidané hodnoty podle § 57 odst. 2 s. ř. s. z předchozích částek ve výši 714 Kč. Žalobci náleží také náhrada soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč.

[53] Celkem tedy přiznaná náhrada nákladů řízení činí za řízení v obou stupních 25.456 Kč a žalovaný je povinen ji uhradit k rukám stěžovatelova zástupce v přiměřené lhůtě, kterou Nejvyšší správní soud stanovil v trvání 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. srpna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu