



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Bc. P. B.**, zast. Mgr. Petrem Smejkaem, advokátem, se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2006, č. j. 10 Ca 137/2005 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Oznámením Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „NBÚ“) ze dne 11. 3. 2005, č. j. 10927/2005-NBÚ/PFO-P, nebylo žalobci vydáno osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro stupeň utajení přísně tajné. V odůvodnění rozhodnutí bylo mimo jiné uvedeno, že šetřením Bezpečnostní informační služby (dále též jen „BIS“) byly zjištěny skutečnosti, které představují ve vztahu k žalobci bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). Výsledek šetření BIS je utajovanou skutečností stupně utajení „vyhrazené“, a proto nelze jeho obsah v odůvodnění uvést, ale lze na něj podle § 36 odst. 8 zákona odkázat. Důvody, v nichž je spatřováno bezpečnostní riziko byly v odůvodnění rozhodnutí uvedeny.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce stížnost. Oznámením ředitele NBÚ ze dne 13. 4. 2005, č. j. 694/2005-NBÚ/07-SO, byla stížnost žalobce zamítnuta. V odůvodnění rozhodnutí bylo mimo jiné uvedeno, že na rozdíl od NBÚ nemá ředitel NBÚ (dále též jen „žalovaný“) za prokázanou existenci skutečností zakládajících bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. e) zákona. Byly však shledány důvody zakládající bezpečnostní riziko

podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona. Tyto byly spatřovány ve skutečnosti, že se žalobce na cizinecké policii podílel na činnosti, směřující k zajištění povolení k pobytu na území České republiky a na získání občanství cizincům ze zemí bývalého Sovětského svazu, přičemž svou činnost zakrýval smyšlenou záminkou zájmu Bezpečnostní informační služby o tyto cizince. Žalobce tuto činnost prováděl bez vědomí BIS a navíc byl srozuměn i s tím, že při ní byly poskytovány pozornosti a úplatky. Žalovaný dospěl k závěru, že touto činností žalobce zneužil služebního poměru k BIS. Nedůvěryhodné jednání žalobce žalovaný spatřoval i v tom, že žalobce poskytoval z policejních evidencí neoprávněným osobám informace a hesla, která umožňovala přístup do těchto evidencí. Rovněž v tomto případě žalobce zneužil svého služebního poměru. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že podklady získané od BIS není oprávněn přezkoumávat, neboť vychází z presumpce správnosti údajů pocházejících od orgánu státní správy.

V podané žalobě žalobce uvedl, že je ve velice těžké pozici. Konstatoval, že je u něj spatřováno bezpečnostní riziko založené jeho údajným jednáním, které sám popírá a které na druhou stranu nemá ani žalovaný ověřeno, neboť jak sám uvádí v napadeném rozhodnutí, vychází jen a pouze z výsledků šetření a údajů poskytnutých Bezpečnostní informační službou, přičemž tyto údaje neověřuje a presumuje jejich pravdivost a správnost. Namítal, že tyto informace podléhají utajení v režimu „vyhrazené“, takže nemá možnost takové informace vyvracet pomocí důkazních prostředků. Uvedená skutečnost oslabuje až znemožňuje žalobci uplatnit svá procesní práva, a porušuje tak právo žalobce na „fair proces“ garantované mu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv.

Žalobce zdůrazňoval, že obecným principem všech typů řízení v našem právním řádu je zajištění spravedlivého procesu i prostřednictvím úpravy podjatosti a vyloučení určitých subjektů z úkonů konkrétního řízení. V tomto případě stojí výsledek řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi na výsledku šetření a údajů jeho bývalého zaměstnavatele, s nímž již od roku 2000 vede spor o nezákonnost propuštění ze služebního poměru.

Žalobce uvedl, že mu nezbývá než bránit se argumenty, se kterými žalovaný v napadeném rozhodnutí nesouhlasí, že totiž pokud je pravda, že vyrazoval údaje a hesla z policejních evidencí a zajišťoval povolení k pobytu a státní občanství pro občany ze zemí bývalého Sovětského svazu, proč tedy není stíhán pro konkrétní trestné činy, neboť takové jednání nejenže naplňuje bezpečnostní riziko uvedené v § 23 odst. 2 písm. d) zákona, ale je také jednáním zapovězeným trestním zákonem. Nemůže obstát argument napadeného rozhodnutí opřený o ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, podle něhož nemusí BIS předat informace o trestném činu policejním orgánům, pokud by jejich poskytnutí ohrozilo důležitý zájem sledovaný BIS. Žalobce se pozastavoval nad tím, jaký důležitý zájem by v tomto případě ohrozil. To, že nebyl trestně stíhán, je skutečně k jeho prospěchu, jak uvádí žalovaný ve svém rozhodnutí, ale žalobce to uvádí jenom proto, aby vyvrátil tvrzení poskytnutá BIS, protože jinou možnost vyvracet tyto informace nemá. Navíc odkaz NBÚ na zmíněné ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb. nemůže obstát ve světle dalšího postupu BIS, která mu odebrala osvědčení k seznamování se s utajovanými skutečnostmi (byť nezákonně, o čemž svědčí zmíněný spor žalobce s BIS), takže již nemohl existovat žádný důležitý zájem sledovaný touto zpravodajskou službou. Další otázkou podle žalobce je, proč, když již nebyl trestně stíhán snad s odkazem na citované ustanovení zákona o zpravodajských službách, nebyl alespoň dočasně postaven mimo službu. Opět lze nalézt odpověď, a to takovou, že se takového jednání nedopustil. Žalobce uvedl, že se nemůže smířit s argumentem, že žalovaný není oprávněn přezkoumávat obsahovou správnost informací poskytnutých BIS. Nezákonným se žalobci také jeví tvrzení žalovaného v napadeném rozhodnutí, že nakládá s údaji od BIS

jako s fakty a nemá oprávnění je přezkoumávat. Při naznačeném vztahu žalobce k BIS nabývá takové tvrzení na významu.

Žalobce uvedl, že považuje napadené rozhodnutí a stejně tak rozhodnutí prvostupňové za nezákonná z důvodů shora uvedených. Jednak popírá, že by se dopustil jednání, ve kterých žalovaný spatřuje bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona, a jednak má zato, že žalovaný postupoval nezákonně, když bez dalšího převzal informace od zpravodajské služby, aniž by prověřoval jejich správnost. Navrhoval, aby soud rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2005 a rozhodnutí NBÚ ze dne 11. 3. 2005 zrušil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 2. 2006, č. j. 10 Ca 137/2005 - 40, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. K námitkám žalobce uvedl, že závěry obou správních orgánů se opírají o podklady, které jsou dostačující pro závěr v nich učiněný. Skutečnosti, které jsou napadány žalobou jsou obsaženy v materiálech, které byly NBÚ k dispozici před vydáním rozhodnutí ve věci samé. Tyto se staly součástí správního spisu a jsou blíže konkretizovány i v napadeném rozhodnutí. Soud, jemuž byl žalovaný zaslán jak spisový materiál obsahující neutajované písemnosti, tak spisový materiál obsahující utajované písemnosti stupně utajení „vyhrazené“, měl možnost posoudit, zda jednotlivé skutečnosti, které jsou uvedeny v rozhodnutích správních orgánů, korespondují se skutečnostmi uvedenými v podkladových materiálech pro rozhodnutí, tedy s obsahem správního spisu, a rovněž, zda hodnocení těchto skutečností je adekvátní a není NBÚ záměrně dezinterpretováno. Soud dospěl k závěru, že indicie uvedené v rozhodnutí NBÚ nezkreslil, toliko z nich čerpal při svém hodnocení. Soud poté dále konstatoval, že žalobcův subjektivní náhled na jeho tvrzené „znevýhodnění“, spočívající ve skutečnosti, že NBÚ má možnost používat dokumenty, které jsou mu nepřístupné, a nemá tak možnost kontroly, a navíc mezi žalobcem a BIS probíhá spor o ukončení služebního poměru, nelze považovat za důvodný. Soud vyslovil, že nemá žádné pochybnosti o způsobu opatření podkladů s tím, že správní orgány vycházely ze skutečností shromážděných ve spisovém materiálu, který odráží časový sled jednotlivých skutečností; dezinterpretace či nevěrohodnost podkladů nebyla soudem shledána. Soud se dále zabýval i námitkou otázky trestního stíhání žalobce vznesenou v žalobě, přičemž tuto námitku rovněž neshledal důvodnou z týchž důvodů jako žalovaný. S ohledem na tyto skutečnosti soud žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Uvedl, že je přesvědčen, že i napadený rozsudek je nezákonný především ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Základním problémem, na který stěžovatel poukazuje prakticky od počátku správního řízení, je to, že bezpečnostní riziko u stěžovatele je shledáváno na základě důkazních prostředků, které mají podléhat utajení v režimu „vyhrazené“ a v důsledku toho k těmto důkazním prostředkům nemá přístup. Ve své podstatě tak tato situace činí z pohledu stěžovatele ze všech rozhodnutí ve věci rozhodnutí nepřezkoumatelná, jelikož tato skutečnost mu znemožňuje uplatnit procesní práva ve „fair procesu“ garantovaném čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a také čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv.

Rozhodnutí o nevydání osvědčení k seznamování se s utajovanými skutečnostmi je totiž založeno na listinách a údajích poskytnutých žalovanému Bezpečnostní informační službou, která však takové údaje označuje za „vyhrazené“, čímž je mu fakticky odebrána možnost se těmito difamujícími údaji a informacím bránit, ale především takové údaje vyvracet. V celé věci navíc stěžovatele zaráží, že ačkoliv soudu byla známa skutečnost, že vedl s Bezpečnostní informační službou spor o nezákonné propuštění ze služebního poměru,

ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval nezákonnost jednání Bezpečnostní informační služby, a tedy soudu byla známa zjevná podjatost Bezpečnostní informační služby vůči stěžovateli, neprovedl s ohledem na objektivitu řízení přezkoumání informací a jejich hodnocení nezávislým soudním znalcem z oboru ochrany utajovaných skutečností, jak mu to umožňuje současné znění ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., příp. výpovědí svědků podle ustanovení § 104 odst. 1 téhož zákona.

Stěžovatel dále namítal, že napadený rozsudek se pokouší shora označenou procesní vadu překlenout argumentací o tom, že soud měl možnost se z uvedenými údaji seznámit a následně musel konstatovat, že tyto údaje skutečně mohly vést žalovaného k oprávněnému závěru o existenci bezpečnostního rizika, v jejímž důsledku nebylo možné stěžovatele určit k seznamování se s utajovanými skutečnostmi. To však nemůže nic měnit na tom, že stěžovatel neměl možnost se s takovými podklady pro rozhodnutí seznámit, a z jeho pohledu jsou tak všechna rozhodnutí nepřezkoumatelná.

Stěžovatel uvedl, že si je vědom toho, že rozhodování ve věci utajovaných skutečností má určitá specifika, daná velice zřetelným bezpečnostním zájmem státu, který může vést k tomu, že není možné vždy garantovat všechny procesní záruky spravedlivého procesu, ale i v tomto typu řízení je třeba stěžovateli umožnit zákonnou formou realizaci přiměřených záruk soudní ochrany, byť někdy ochranu značně zvláštní a diferencovanou. Původní ustanovení § 36 odst. 8 zákona č. 148/1998 Sb. je dnes reprezentováno ustanovením § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. a je charakteristické prakticky totožným zněním, nicméně problémovost uvedeného ustanovení naznačená obsahem této kasační stížnosti zůstává. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jako správní orgán byl povinen se řídit obecně závaznými právními předpisy, tedy včetně § 36 odst. 8 zákona, který mu ukládal v případě, že část podkladů jeho rozhodnutí tvořily utajované písemnosti, na tyto podklady pouze odkázat, nikoliv však uvést jejich obsah. Vzhledem k tomu, že část podkladů rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 11. 3. 2005 o nevydání osvědčení tvořily utajované písemnosti, postup žalovaného, který na utajovanou část podkladů pouze odkázal, byl zcela správný; pokud by žalovaný obsah utajovaných písemností uvedl, dopustil by se naopak porušení zákonné povinnosti.

Žalovaný zdůraznil, že námitka žalobce je nejen nesprávná, ale rovněž poněkud irrelevantní, neboť se týká pouze prvoinstančního rozhodnutí správního orgánu; v rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 13. 4. 2005 o zamítnutí stížnosti jsou totiž důvody, na základě kterých shledal ředitel Národního bezpečnostního úřadu u žalobce bezpečnostní riziko, již uvedeny všechny, neboť nespočívají na utajovaných písemnostech; utajované písemnosti jsou sice součástí spisového materiálu, ale ředitel Národního bezpečnostního úřadu konstatoval výskyt bezpečnostního rizika na základě neutajovaných částí spisu, jakkoliv na utajované části rovněž odkazuje. Žalovaný v obou vydaných správních rozhodnutích postupoval zcela v souladu se zákonem, žalobci byl v obou případech sdělen obsah těch podkladů, které nebyly utajovanými písemnostmi, a nedošlo tedy k žádnému porušení zákona ani zásahu do práv žalobce. Rovněž napadený rozsudek neshledal v postupu žalovaného pochybení.

Žalovaný dále k argumentu žalobce o údajné podjatosti Bezpečnostní informační služby z důvodu vzájemného soudního sporu s žalobcem uvedl, že předmětné informace k osobě žalobce, které Bezpečnostní informační služba předala žalovanému, shromáždila Bezpečnostní

informační služba ještě před soudním sporem s žalobcem, a proto její podjatost z logiky věci nepřicházela v úvahu. Soudní spor žalobce s Bezpečnostní informační službou byl až následkem skutečnosti, že Bezpečnostní informační služba ukončila s žalobcem služební poměr na základě shromážděných informací, které pak postoupila rovněž žalovanému pro účely jím realizované bezpečnostní prověrky.

Žalovaný se ztotožnil s názorem žalobce, že i v do značné míry specifickém řízení podle zákona č. 148/1998 Sb. musejí být garantovány záruky spravedlivého procesu; žalovaný je však na rozdíl od žalobce přesvědčen, že tyto záruky garantovány byly, mimo jiné opakovaným přezkumem ze strany nezávislých orgánů, Kolegia na úseku ochrany utajovaných skutečností a správního soudu. Žalovaný považoval kasační stížnost žalobce za nedůvodnou a navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Byť stěžovatel v kasační stížnosti výslovně označuje za její důvod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., lze z jejího obsahu zjistit, že se dovolává i důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť se dovolává i nepřezkoumatelnosti rozsudku Městského soudu v Praze pro nedostatek důvodů.

Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud zjistil z obsahu správního spisu, z připojeného spisu Městského soudu v Praze vedeného pod sp. zn. 5 Ca 139/2004 a z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2006, č. j. 10 Ca 60/2005 - 54, následující skutečnosti. Stěžovatel byl u BIS zařazen od 1. 4. 1995 do 31. 7. 1996 jako strážný, tehdy jako občanský pracovník BIS, od 1. 8. 1996 do 31. 7. 1997 jako strážný, již jako příslušník BIS, a od 1. 8. 1997 jako operativní důstojník. Dne 30. 7. 1999 mu bylo vydáno osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi ve stupni „tajné“. Platnost osvědčení byla stanovena do 30. 7. 2004. Dne 17. 4. 2000 vydal bezpečnostní ředitel BIS oznámení o zániku platnosti osvědčení, jímž bylo stěžovateli oznámeno, že přestal splňovat podmínky bezpečnostní spolehlivosti podle zákona č. 148/1998 Sb. a že tímto oznámením zaniká platnost dosavadního osvědčení ze dne 30. 7. 1999. Dne 20. 10. 2000 bylo vydáno služební hodnocení, v němž bylo stěžovateli oznámeno, že přestal splňovat podmínky bezpečnostní způsobilosti, zanikla tedy platnost osvědčení a došlo k zániku určení ke styku s utajovanými skutečnostmi. Dne 30. 11. 2000 vydal ředitel BIS rozhodnutí, jímž byl stěžovatel podle § 40 odst. 1 písm. c) zákona č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě, propuštěn ze služebního poměru. Odvolání proti tomuto rozhodnutí, které nemělo odkladný účinek, bylo zamítnuto rozhodnutím ředitele BIS ze dne 5. 2. 2001. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2004, č. j. 5 Ca 139/2004 - 90, bylo rozhodnutí ze dne 5. 2. 2001 zrušeno a vráceno žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v Praze v tomto rozsudku vycházel ze závazného právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 5 As 25/2003 - 23, o tom, že pravomoc ověřovat trvání podmínek pro osvědčení podle § 36 odst. 5 zákona č. 148/1998 Sb. v jeho znění do 21. 11. 2000 měl pouze Národní bezpečnostní úřad. Zrušení určení takové osoby měl činit statutární orgán BIS, avšak autorem oznámení podle § 36 odst. 6 mohl být jedině Národní bezpečnostní úřad. Takové oznámení ve spise založeno nebylo. Pokud tedy byla argumentace založena na tom, že propuštění ze služebního poměru se opírá o zánik platnosti osvědčení, byl tento závěr chybný. O odvolání stěžovatele znovu rozhodl ředitel BIS rozhodnutím ze dne 7. 2. 2005, jímž odvolání zamítl. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2006, č. j. 10 Ca 60/2005 - 54, a věc byla vrácena žalované BIS. V odůvodnění tohoto rozsudku bylo mj. uvedeno, že původní oznámení o zániku osvědčení je nicotné, neboť jej vydal orgán, který k tomu neměl pravomoc. Platnost osvědčení nezankla vydáním zmíněného rozhodnutí ze dne 17. 4. 2000, a tudíž nemohlo k tomu datu zaniknout určení stěžovatele. Poslední rozhodnutí o odvolání stěžovatele proti propuštění ze služebního poměru bylo vydáno ředitelem BIS dne 5. 3. 2007 pod č. j. 68-8/2006-BIS-1. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2008, č. j. 9 Ca 111/2007 - 72, byla žaloba stěžovatele proti rozhodnutí ze dne 5. 3. 2007 zamítnuta. Stěžovatel od 1. 11. 2001 pracuje v Komerční bance v Praze.

Z obsahu správního spisu (příloha č. 1) plyne, že stěžovatel podal dne 13. 2. 2001 žádost o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi. Dne 30. 4. 2004 byl se stěžovatelem proveden bezpečnostní pohovor podle § 30 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb. Z protokolu o bezpečnostním pohovoru plyne, že bezpečnostní pohovor byl proveden za přítomnosti zástupce stěžovatele Mgr. Pavla Smejkal. V rámci pohovoru byl stěžovatel mimo jiné dotázán na to, zda někdy poskytl ověřené pozvání podle zákona č. 326/1999 Sb. cizím státním příslušníkům. Na tuto otázku stěžovatel odpověděl záporně. Dále bylo stěžovateli sděleno, že NBÚ bylo zjištěno, že stěžovatel sděloval nepovoleným osobám hesla pro lustrace z policejních evidencí a poskytoval informace z evidencí policie. Stěžovatel se k tomu vyjádřil tak, že by se jednalo o trestný čin, za což by měl být trestně stíhán. V ČR platí zásada oficiality. Stěžovatel sdělil, že nic takového nečinil. Dále bylo stěžovateli v rámci pohovoru sděleno, že NBÚ bylo zjištěno, že pod legendou mimo oficiální zájmy BIS v době svého volna a bez vědomí nadřízených zařizoval pro cizí státní příslušníky ze zemí bývalého SSSR české občanství a dlouhodobé povolení k pobytu na území ČR. Stěžovatel se k tomu vyjádřil tak, že to není pravda a odkazoval na svoji předchozí odpověď. Dále z protokolu vyplývá, že stěžovateli bylo sděleno, že podle zjištění NBÚ tito cizí státní příslušníci dávali za vyřizování občanství a dlouhodobého pobytu úplatky, o čemž stěžovatel věděl. Stěžovatel se k tomu vyjádřil tak, že takových informací jsou plně sdělovací prostředky. Stěžovateli nikdo žádné peníze nenabízel a on sám se takovýchto aktivit neúčastnil ani nevěděl, že by někdo někomu na něco takového platil. Na závěr pohovoru stěžovatel uvedl, že mu byla dána dostatečná možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které byly předmětem bezpečnostního pohovoru. Úplně a pravdivě odpověděl na všechny položené otázky a dále využil možnosti vyjádřit se ke všem skutečnostem, které by mohly být na překážku vydání osvědčení. Zároveň uvedl všechny skutečnosti, které považoval pro účely bezpečnostní prověrky za důležité.

V průběhu bezpečnostního pohovoru předložil stěžovatel k založení do bezpečnostního spisu rozsudky ve věci jeho sporu s BIS, služební hodnocení, na základě něhož byl propuštěn, posudek o služební činnosti a rozhodnutí o odvolání proti rozkazu o propuštění.

Z výše uvedeného tedy plyne, že stěžovatel byl propuštěn ze služebního poměru dne 30. 11. 2000 (odvolání proti rozkazu o propuštění ze služebního poměru nemá odkladný účinek - § 134 odst. 1 a 4 zákona č. 154/1994 Sb.). Platnost osvědčení vydaného dne 30. 7. 1999 zanikla uplynutím doby platnosti, tj. dnem 30. 7. 2004.

Z obsahu soudního spisu plyne, že Městský soud v Praze rozhodoval ve věci rozsudkem bez jednání. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že souhlasí s tím, aby soud rozhodl bez jednání a žalobce se k výzvě soudu obsahující poučení podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nevyjádřil, takže Městský soud v Praze vycházel z fikce, že stěžovatel s rozhodnutím bez jednání souhlasí.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že v oblasti působení zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností již existuje judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, od níž se rozhodující senát nehodlal odchýlit. V nálezu Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001, jímž bylo zrušeno ustanovení § 23 odst. 2 ve slově „zejména“, ustanovení 3 věty § 36 odst. 3 a ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb., Ústavní soud uvedl, že „... nelze tedy připustit – což stanoví dnešní zákon – absolutní a bezvýjimečný zákaz uvádění důvodů v oznámení o nevydání osvědčení. Na druhé straně je přirozeně třeba reflektovat legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností a nevádně (do oznámení o nevydání osvědčení) zejména takové důvody, jejichž zveřejnění by takový zájem ohrožovaly, popř. by se dotýkaly oprávněných zájmů třetích osob. ... Podle přesvědčení Ústavního soudu sice představuje ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, natolik specifickou oblast, že ani z ústavně právního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako tomu je u profesí jiných a u pracovních sporů jejich zaměstnanců. Na druhé straně však ani specifika ochrany utajovaných skutečností nemohou vést k vědomé rezignaci na ústavní ochranu práv prověřovaných osob. Jestliže tedy čl. 36 odst. 1, 2 Listiny a článek 6 odst. 1 Úmluvy zaručují každému základní právo na spravedlivý proces a jestliže ze soudního přezkumu nesmí být vyloučen přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, musí zákonodárce i v tomto případě garantovat přezkum správních rozhodnutí nezávislým soudním orgánem, byť nelze vyloučit nikoliv běžný typ řízení, který bude jednotlivé případy dostatečně diferencovat. ... Ústavní soud respektuje skutečnost, že s ohledem na specifika a význam rozhodování ve věcech utajovaných skutečností, kdy je velmi zřetelný bezpečnostní zájem státu, není možné vždy garantovat všechny běžné procesní záruky spravedlivého procesu (např. veřejnost jednání). Nicméně i v tomto typu řízení je úkolem zákonodárce umožnit zákonnou formou realizaci přiměřených záruk na ochranu soudem (či jiným nezávislým a nestranným tribunálem ve smyslu § 6 odst. 1 Úmluvy) byť - podle povahy věci a s přihlédnutím k charakteru příslušné funkce - na ochranu i značně zvláštní a diferencovanou.“

Z tohoto základního a výchozího stanovení zásad vycházely i další nálezy Ústavního soudu. Např. podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2002, sp. zn. IV. ÚS 615/01 „za stavu, kdy napadená rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu neobsahovala důvody nevydání osvědčení k seznamování se s utajovanými skutečnostmi a stěžovatel neměl možnost se náležitě bránit jejich soudním přezkumem, je třeba je považovat, s odkazem na závěry plenárního rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, za porušující práva, zaručovaná čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 241/01 „je porušením čl. 36 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, jestliže prověřované osobě nejsou sděleny důvody pro nevydání osvědčení nebo důvody, proč prověřovaná osoba přestala splňovat zákonné podmínky pro styk s utajovanými skutečnostmi a dále je rovněž porušením čl. 36 odst. 2 Listiny, jestliže není v těchto věcech povolen přezkum nezávislým orgánem, když jde o rozhodnutí týkající se základních práv a svobod.“ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 28/02 „Ústavní soud vychází z přesvědčení, že i když ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, je natolik specifickou oblastí, že ani z ústavně právního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako je tomu u jiných profesí, nelze přes tuto skutečnost rezignovat na zajištění ústavní ochrany práv prověřovaných osob.“ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. I. ÚS 577/01 „Ústavní soud opakuje, že zásadně je porušením čl. 36 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, jestliže prověřované osobě nejsou sděleny důvody pro nevydání osvědčení nebo důvody, proč prověřovaná osoba přestala splňovat zákonné podmínky pro styk s utajovanými skutečnostmi“.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 7 As 9/2006 - 71, „při provádění bezpečnostního pohovoru podle § 30 zákona má navrhovaná osoba právo seznámit se s konkrétními zjištěnými skutečnostmi, nikoliv jen s jejími indiciemi, jsou-li tyto skutečnosti úřadem považovány za relevantní (§ 30 odst. 1 věta druhá zákona). Toto právo může být omezeno pouze v případech, kdy by takové seznámení bylo v rozporu s požadavky § 30 odst. 5 a 6 zákona. I v tomto případě je však úřad povinen se s důvody omezení tohoto práva v odůvodnění následného rozhodnutí vyrovnat“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. 6 Azs 142/2006, „je-li v řízení o udělení azylu podkladem pro výrok o nemožnosti udělení azylu podle § 15 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném k 1. 9. 2005 (důvodné podezření, že se žadatel dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech), utajovaná skutečnost podle zákona č. 148/1998 Sb. o ochraně utajovaných skutečností (zde: informace Bezpečnostní informační služby o žadateli o azyl), a to podkladem pro rozhodnutí určujícím, přičemž z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nelze důvod rozhodnutí seznat, pak nelze žadateli o azyl odeprít možnost seznámit se s obsahem utajované skutečnosti; tím není dotčena povinnost správního orgánu dbát o to, aby nedošlo k ohrožení bezpečnosti státu a třetích osob. Jiný přístup neumožňuje realizaci procesních práv v řízení správním i v přezkumném řízení soudním.“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007 - 107, „v soudním řízení zásadně lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností; to neplatí jen výjimečně, a sice pokud by seznámení se účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému ohrožení obrany nebezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů“.

Při úvahách o této problematice vycházel Nejvyšší správní soud především z té skutečnosti, že v soudním řízení nelze odhlédnout od procesních práv účastníka řízení odvozených z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Při přezkumu rozhodnutí o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi na druhou stranu nelze abstrahovat od bezpečnostních zájmů státu ani z ochrany práv případných třetích osob (jsou-li údaje o nich součástí utajovaných skutečností).

Těmito hledisky se Nejvyšší správní soud řídil i v posuzované věci. Stěžovatel se od počátku řízení o vydání osvědčení dovolává toho, že mu bylo znemožněno uplatnit svá procesní práva ve „fair procesu“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a také ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv. Porušení těchto procesních práv spatřuje v tom, že rozhodnutí o nevydání osvědčení o seznamování se s utajovanými skutečnostmi je založeno na listinách a údajích poskytovaných žalovanému Bezpečnostní informační službou, která však takové údaje označuje za „vyhrazené“, čímž je mu fakticky odebrána možnost se těmito difamujícím údajům a informacím bránit a takové údaje vyvracet. Stěžovatel dále namítá, že napadený rozsudek se pokouší naznačenou procesní vadu překlenout tím, že soud měl možnost se s uvedenými údaji seznámit a že tyto údaje mohly vést žalovaného k oprávněnému závěru o existenci bezpečnostního rizika. Podle názoru stěžovatele to však nic nemění na tom, že stěžovatel se neměl možnost s takovými podklady pro rozhodnutí seznámit, a z tohoto důvodu považuje všechna rozhodnutí za nepřezkoumatelná.

Nejvyšší správní soud s výše uvedeným názorem stěžovatele nesouhlasí.

Poukazuje především na ustanovení § 36 odst. 8 zákona č. 148/1998 Sb. v jeho znění ke dni 22. 5. 2005, podle něhož v oznámení podle odst. 3 a 7 úřad uvede důvody nevydání nebo odnětí osvědčení, zejména uvede, z jakých podkladů vycházel a jak tyto podklady hodnotil. Jsou-li některé z důvodů nevydání nebo odnětí osvědčení utajovanými skutečnostmi, uvede se v oznámení pouze odkaz na podklady, ze kterých úřad vycházel, kterými se řídil při jejich hodnocení, a důvody nevydání nebo odnětí osvědčení se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými skutečnostmi.

V posuzované věci je třeba uvést, že důvody nevydání osvědčení byly stěžovateli známy minimálně od provedení bezpečnostního pohovoru, tedy ode dne 30. 9. 2004, neboť při něm byl stěžovatel na rozhodné skutečnosti dotázán. Důvody nevydání osvědčení byly v průběhu řízení omezeny. Zatímco Národní bezpečnostní úřad spatřoval důvody ve skutečnostech, které podřadil pod ustanovení § 23 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 148/1998 Sb., ředitel NBÚ rozsah rozhodných skutečností omezil a podřadil je pod ustanovení § 23 odst. 2 písm. d) téhož zákona. Podle rozhodnutí žalovaného bylo důvodem pro nevydání osvědčení to, že se stěžovatel na cizinecké policii podílel na činnosti směřující k zajišťování povolení k pobytu na území České republiky a na získání občanství cizincům ze zemí bývalého Sovětského svazu, přičemž svou činnost zakrýval smyšlenou záminkou zájmu BIS o tyto cizince. Dále stěžovatel poskytoval z policejních evidencí neoprávněným osobám informace a hesla, která umožňovala přístup do těchto evidencí. K těmto skutečnostem je ve svazku č. 2 založeno podání na č. l. 83, služební záznam na č. l. 141, 153, 160, 170, dále informace o monitoringu telefonického provozu jako příloha č. 14 k č. j. 385/2004-BIS-9, informace ze dne 18. 12. 2001 jako příloha č. 15 k č. j. 385/2004-BIS-9. V obou rozhodnutích správních orgánů jsou tyto důvody velice podrobně rozepsány s tím, že v některých částech rozhodnutí je odkázáno na materiály BIS označené stupněm utajení „vyhrazené“.

Nejvyšší správní soud uvádí, že jakkoliv je v rozhodnutí NBÚ i v rozhodnutí žalovaného odkazováno na materiály získané Bezpečnostní informační službou označené stupněm utajení „vyhrazené“, je třeba zdůraznit, že rozhodnutí žalovaného je vystavěno na skutečnostech a důvodech, které nevycházejí z utajovaných částí spisu, ale jsou shromážděny ve spise (svazky 1, 2, 4 a 5), který režimu utajení nepodléhal. Výskyt bezpečnostních rizik vyplývá z výše uvedených zjištění, která jsou obsažena v neutajovaných částech spisu. Ve vztahu ke stěžovateli to znamená, že skutečnosti, z nichž jsou dovozovány důvody o bezpečnostní nespolehlivosti podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb., mohl stěžovatel seznat ze spisu, jehož obsah nepodléhal žádnému stupni utajení.

Jakkoliv lze se stěžovatelem souhlasit v tom, že nebyl seznámen s obsahem částí spisu označeným stupněm utajení „vyhrazené“, nebyla tato skutečnost způsobila vyvolat úvahu o nezákonném postupu správních orgánů, neboť rozhodující informace jsou obsaženy ve spise, který stupni utajení nepodléhal. Stěžovateli tedy nelze přisvědčit, že tato skutečnost zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů.

Nejvyšší správní soud pak neshledává nepřezkoumatelným ani napadený rozsudek Městského soudu v Praze. V odůvodnění rozsudku sice tento soud poukázal na to, že měl možnost se seznámit i se spisovým materiálem obsahujícím utajované skutečnosti stupně utajení „vyhrazené“, avšak jeho odůvodnění je obsahově založeno na skutečnostech a důvodech, které stupni utajení nepodléhaly. Stěžovatel tak měl přístup ke všem relevantním důkazním prostředkům.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že úkolem soudů nemohlo být meritorní posouzení otázky, zda stěžovatel svým jednáním naplnil některé z bezpečnostních rizik ve smyslu § 23 zákona č. 148/1998 Sb., či zda u něj takové riziko bylo nepochybně prokázáno. Soudní přezkum byl zaměřen na to, zda postup rozhodujících orgánů, který vyústil v rozhodnutí o nevydání osvědčení, nebyl v rozporu se zákonem č. 148/1998 Sb., dále na to, zda stěžovateli byly sděleny důvody, pro něž žalovaný a správní orgán I. stupně osvědčení nevydaly, a zda skutečnosti zjištěné ve vztahu k osobě stěžovatele mohly vyvolat úvahu správních orgánů o jeho bezpečnostní nezpůsobilosti.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel byl na základě své žádosti ze dne 13.2.2001 podroben bezpečnostní prověrce 4. stupně pro stupeň utajení „přísně tajné“. Podmínkou pro vydání osvědčení pro stupeň utajení „přísně tajné“ je bezpečnostní spolehlivost. Bezpečnostní spolehlivost upravoval zákon č. 148/1998 Sb. v § 23. Podle § 23 odst. 2 písm. d) nebyla za bezpečnostně spolehlivou považována osoba, u které bylo zjištěno bezpečnostní riziko, za něž se považovalo chování a způsob života, který mohl mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost utajovat skutečnosti. Pojem „riziko“ v sobě zahrnuje určitou obavu, nebezpečí, možnost škody, ohrožení. Pojem bezpečnostního rizika je tedy nutno vykládat tak, že shromážděné podklady se vyhodnocují ve vztahu k eventuální možnosti bezpečnostního rizika, což znamená, že pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti postačuje již samotné podezření z existence bezpečnostních rizik. Nejvyšší správní soud má za to, že skutečnosti zjistitelné z listin obsažených ve správním spise, jsou způsobitelné dovodit závěr o tom, že u stěžovatele bezpečnostní riziko ve smyslu § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb. existovalo.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že řízení, resp. výsledek tohoto řízení, tj. napadené rozhodnutí, je výsledkem posouzení a vyhodnocení podkladů ve vztahu k event. možnosti existence bezpečnostního rizika. Úkolem Národního bezpečnostního úřadu již není poskytnuté podklady od jednotlivých subjektů přezkoumávat, neboť takováto činnost by byla v rozporu s pravomocí tohoto orgánu, jež je dána ustanovením § 8 zákona č. 148/1998 Sb.

V případě soudní kontroly bezpečnostního prověřování se jedná o oblast připouštějící určitá omezení základních práv. Uvedené s sebou přináší omezení stěžovatele se seznámit a vyjadřovat se ke všem podkladům řízení, což ve svých důsledcích znamená omezení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. V každém jednotlivém případě je tedy nutno z hlediska zásady proporcionality posuzovat zájem stěžovatele na úplném využití a uplatňování jeho procesních práv a případně práva na svobodnou volbu povolání (individuální zájem stěžovatele), na straně jedné, a zájmu žalovaného na ochraně utajovaných skutečností, na straně druhé.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen o tom, že postup žalovaného a jeho rozhodnutí, stejně tak jako rozsudek Městského soudu v Praze, výše vysloveným požadavkům dostály.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že jsou-li skutečnosti a důvody, pro něž nebylo vydáno osvědčení pro stupeň utajení „přísně tajné“ podle zákona č. 148/1998 Sb. seznatelné z obsahu správního spisu, který nepodléhal žádnému stupni utajení, a důvody nevydání osvědčení byly jasně a zřetelně formulovány v rozhodnutí žalovaného, pak okolnost, že se stěžovatel neseznámil s obsahem spisu označeným stupněm utajení „vyhrazené“, nemůže vyvolat úvahu o nepřezkoumatelnosti takového rozhodnutí. Je-li napadené rozhodnutí žalovaného založeno na důvodech, které byly zřetelně a jasně formulovány a vyplývaly z neutajovaných částí správního spisu, nelze dovodit, že stěžovatel nemohl uplatnit svá procesní práva vyplývající z ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

Za této situace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná. Pokud jde o požadavek přezkoumání zjištění znalcem z oboru utajovaných skutečností, považuje soud tento požadavek uplatněný poprvé v kasační stížnosti za nepřipustný ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci podotýká, že z obsahu správního ani soudního spisu nezjistil, že by stěžovatel byl osobou, která nezbytně nutně potřebuje k výkonu své činnosti

se seznamovat s utajovanými skutečnostmi. V době podání žádosti dne 13. 2. 2001 již stěžovatel nebyl ve služebním poměru k BIS, neboť jeho služební poměr skončil dne 30. 11. 2000. Od 1. 11. 2001 pracuje v Komerční bance, avšak ani z informace tohoto zaměstnavatele ze dne 16. 12. 2008 nevyplývá, že výkon jeho zaměstnání nezbytně nutně vyžadoval seznamování se s utajovanými skutečnostmi. Nelze přehlédnout ani to, že v době podání žádosti platilo osvědčení vydané stěžovateli dne 30. 7. 1999, jehož platnost zanikla dne 30. 7. 2004 (v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně stěžovatel platným osvědčením nedisponoval).

K tomu nutno uvést, že zákon č. 148/1998 Sb. sice pojem navrhovaná osoba blíže nevysvětloval, ale z hlediska zájmu na nejvyšší možné ochraně utajovaných skutečností, by měl být přístup k nim umožněn pouze osobám, které je nezbytně nutně potřebují k výkonu svého povolání nebo funkce. Tomuto závěru nasvědčuje i důvodová zpráva k zákonu č. 148/1998 Sb., podle jejíž části II. „*nový systém ochrany utajovaných skutečností umožní minimalizovat počet skutečností utajovaných ve veřejném zájmu, zajistí jim nejvyšší možnou ochranu a zabezpečí přístup k těmto skutečnostem pouze osobám, které je nezbytně potřebují k výkonu svého povolání nebo funkce. Dále vytvoří předpoklady pro výměnu utajovaných skutečností v rámci mezinárodních styků*“.

Rovněž k § 17 a 18 zákona č. 148/1998 Sb. důvodová zpráva uvádí, že „*z důvodu omezení okruhu osob, které se budou seznamovat s utajovanými skutečnostmi, vymezují tato ustanovení podmínky, jejichž splnění je nezbytné pro přístup k utajovaným skutečnostem. Stanovení podmínek, které musí splňovat určená osoba, má za cíl vyloučit riziko obroženi utajovaných skutečností ze strany této osoby. Splnění těchto podmínek je současně i kvalifikačním předpokladem pro výkon práce*.“

Naskytá se tedy otázka, zda v době podání žádosti stěžovatele i následném období byly vůbec splněny podmínky pro řízení podle zákona č. 148/1998 Sb. Protože však tato úvaha jde nad rámec kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud na tento stav věci pouze poukazuje, aniž by z ní vyvozoval další procesní závěr.

Se zřetelem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel nebyl s kasační stížností úspěšný a z obsahu spisu nebylo zjištěno, že by žalovaný vynaložil náklady řízení, které by byly nad rámec jeho úřední činnosti (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. ledna 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu