



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Z. N.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dražkovice 122, Pardubice, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2007, č. j. 7 Ca 147/2005 - 33,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2007, č. j. 7 Ca 147/2005 – 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2007, č. j. 7 Ca 147/2005 - 33 byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti oznámení ředitele Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „ředitel NBÚ“) ze dne 30. 3. 2005, č. j. 4698/2004-NBÚ/07-ZD, kterým byla zamítnuta stížnost stěžovatele proti oznámení Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „NBÚ“) ze dne 29. 10. 2004, č. j. 1740/2004-NBÚ/BZ, o zániku platnosti dokladu č. 004692 o bezpečnostní způsobilosti.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnosti, v níž uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že byl statutárním orgánem společnosti REAL TRADE PRAHA, a. s. a odebráním dokladu o bezpečnostní způsobilosti došlo ke zvýhodnění konkurence v oblasti obchodu s vojenským materiálem. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že odebrání dokladu bylo vyvoláno tlaky konkurence na odstranění citované společnosti z trhu a že se jedná o korupční jednání. Stěžovatel od samého počátku tvrdí, že se s žádnými závadovými osobami nestýká a nestýkal a že na tuto skutečnost byl velmi opatrný. K tomu navrhl důkaz správním spisem, aby dokázal své tvrzení, že se s žádnou závadovou osobou nestýkal. V napadeném rozsudku je uvedeno,

že se stěžovatel provedením důkazu správním spisem nesnaží prokázat své tvrzení, nýbrž se pouze snaží seznámit se s jeho obsahem a obejít tak § 81i odst. 4 zákona č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně utajovaných skutečností“). Stěžovatel setrval na svém názoru, že navrhoval důkaz, neboť chtěl dokázat své tvrzení, že se s žádnou závadovou osobou nestýkal. Soud v napadeném rozsudku tuto skutečnost překroutil. Při soudním jednání před městským soudem bylo navrženo, aby strany sporu byly poučeny ve smyslu § 49 odst. 6, respektive § 45 odst. 6 s. ř. s. a teprve poté proveden důkaz spisovým materiálem NBÚ. Stěžovatel považuje za nehorázné, že městský soud v napadeném rozsudku konstatuje, že cílem tohoto návrhu bylo zveřejnění utajovaných skutečností. Stěžovatel k tomu uvádí, že nemělo dojít ke zveřejnění, ale mělo dojít ke spravedlivému procesu, tedy k prověření toho, zda správní spis obsahoval vůbec nějaké informace závadového charakteru, a pokud ano, zda tyto informace odpovídají závěrům NBÚ. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ředitel NBÚ ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil souhlas se závěry městského soudu. Podle jeho názoru nelze posoudit tvrzení stěžovatele, že mu byl doklad o bezpečnostní způsobilosti odebrán v důsledku tlaku konkurence a korupčního jednání, neboť stěžovatel svá tvrzení nedokládá důkazy ani konkrétními důvody, které ho k této domněnce vedou. Ředitel NBÚ není zcela srozuměn s důvody, pro které se stěžovatel domnívá, že soud není oprávněn ke svému názoru k pohnutkám stěžovatele k nahlédnutí do utajované části spisu. Jelikož stěžovatel vyjádřil svůj zájem nahlédnout do utajovaných částí spisu, musel městský soud nějakým způsobem na tuto žádost reagovat a byl jistě oprávněn své zamítavé stanovisko i odůvodnit. Městský soud byl rovněž nepochybně oprávněn neprovést důkaz utajovanou skutečností. Podle § 52 s. ř. s. je to právě soud, který rozhodne, který z navržených důkazů provede. Z ustanovení § 45 odst. 3 s. ř. s. plyne, že utajované informace (skutečnosti) jsou vyloučeny z nahlížení do spisu. Bylo by proti smyslu tohoto ustanovení a smyslu ochrany utajovaných informací, pokud by soud měl utajovanou skutečnost přechíst při ústním jednání. Ostatně i zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, účinný od 1. 1. 2006, reflektuje veřejný zájem na ochraně utajovaných informací i ve vztahu k soudnímu řízení v ustanovení § 133 odst. 2 a 3 a u některých utajovaných informací dokonce výslovně zakazuje provést důkaz výslechem. Podle ředitele NBÚ lze za dostatečnou procesní záruku považovat, že se s utajovanými informacemi seznámí soud, čímž je i v tak specifickém řízení, jako je žaloba proti rozhodnutí NBÚ, kde figurují utajované informace, zaručeno právo stěžovatele na spravedlivý proces. Z těchto důvodů navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Pokud jde o stížní námitku, že byla porušena procesní práva stěžovatele a byl zbaven možnosti vyjadřovat se k věci a uvádět důkazy na podporu svých tvrzení, neboť neměl možnost seznámit se s konkrétními skutečnostmi, které vedly k zániku platnosti dokladu o bezpečnostní způsobilosti, městský soud vyslovil, že nepřezkoumává věcně obsah utajovaných skutečností a vychází pouze z jejich existence. S tím úzce souvisí podle městského soudu i návrh stěžovatele na dokazování obsahem správního spisu, neboť pokud by soud posuzoval utajované skutečnosti, došlo by tak v konečném důsledku k jejich zveřejnění.

Městský soud tak vlastně dospěl k závěru, že dokazování ohledně věcného obsahu utajovaných skutečností nepřipadá v úvahu. Tento přístup však obecně, tj. bez přihlídnutí

ke konkrétnímu obsahu utajovaných skutečností, vylučuje realizaci procesních práv v přezkumném soudním řízení a je tak v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto článku má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 - 58, v němž se zabýval použitím utajované skutečnosti jako podkladu rozhodnutí v azylovém řízení ve vztahu k procesním právům účastníka řízení a dospěl k závěru, že „skutečnost, že jeden z důkazů, o něž se má rozhodnutí opírat, je utajovanou skutečností ve smyslu zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (resp. v současnosti utajovanou informací ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), nemůže být na újmu realizaci základního práva účastníka řízení na to, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“. Dále lze poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (uveřejněno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 32, nález č. 10, str. 61), v němž Ústavní soud odmítl názor, že by účastník trestního řízení neměl možnost se vyjádřit k důkazu, který je utajovanou skutečností, jako názor, který je v rozporu právě s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jakkoliv se v těchto dvou případech jednalo věcně o jiné řízení (přezkum rozhodnutí vydaného v azylovém řízení a přístup advokáta k utajovaným skutečnostem v řízení trestním), lze tyto názory částečně vztáhnout i na danou věc.

Při úvahách o této problematice Nejvyšší správní soud vycházel z následujících východisek. V soudním řízení nelze odhlédnout od procesních práv účastníka řízení odvozených od čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Při přezkumu rozhodnutí o zániku platnosti dokladu o bezpečnostní způsobilosti na druhou stranu nelze abstrahovat od bezpečnostních zájmů státu ani od ochrany práv případných třetích osob, jsou-li údaje o nich součástí utajovaných skutečností. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, taková omezení rovněž nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Ústavní soud v usnesení ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 28/02 konstatoval že „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 ústavněprávního 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“. Rovněž v nálezu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 vyslovil, že „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 čl. 6 odst. 1 Úmluvy) byť - podle povahy věci a s přihlédnutím k charakteru příslušné funkce - na ochranu i značně zvláštní a diferencovanou“.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené zastává názor, že je třeba jednotlivé případy diferencovat a nepřistupovat tak v konkrétních případech k omezování základních práv nad nezbytně nutnou míru.

Podle § 45 odst. 3 s. ř. s. při předložení spisu správní orgán vždy označí ty části spisu, které obsahují utajované informace (skutečnosti) chráněné zvláštním zákonem, a předseda senátu tyto části spisu vyloučí z nahlížení.

Toto ustanovení upravuje základní pravidlo vyloučení utajované části spisu z nahlížení. V odst. 4 citovaného ustanovení je však stanovena výjimka z tohoto pravidla, neboť nelze z nahlížení vyloučit části spisu uvedené v odst. 3, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem. Toto ustanovení tak respektuje v neprospěch ochrany utajovaných skutečností práva účastníka ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť ve své podstatě upravuje oprávnění účastníka řízení a jeho zástupce nahlížet do částí spisu, jež obsahují utajované skutečnosti a jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem. S tím ostatně koresponduje i zákon o ochraně utajovaných skutečností, který v ustanovení § 38 odst. 7 odkazuje na s. ř. s., podle něhož způsob určení osoby v rozsahu potřeby k seznámení s utajovanou skutečností v občanském soudním řízení a ve správním soudnictví stanoví zvláštní předpis.

Městský soud vyšel ve svých úvahách především ze zájmu na zajištění ochrany utajovaných skutečností a dospěl k závěru, že soud nepřezkoumává věcně obsah utajovaných skutečností a proto ohledně věcného obsahu utajovaných skutečností nepřipadá v úvahu dokazování. Tato argumentace sleduje ochranu veřejného zájmu na bezpečnosti státu, jehož součástí je i zajištění ochrany utajovaných skutečností, avšak na druhé straně zcela omezuje procesní práva prověřované osoby. Vyloučení dokazování vzhledem k utajovaným skutečnostem s sebou bezpochyby nese i nerespektování základního práva účastníka řízení vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, neboť v posuzovaném případě právě obsah utajované skutečnosti je poznatkem, který je pro rozhodnutí o vydání osvědčení určujícím. Jedná se tedy v procesním smyslu o důkaz, neboť důkazem je poznatek, který správní orgán či soud získal o skutkovém stavu z důkazního prostředku. Důkazem tak v daném případě jsou poznatky získané z obsahu listin, jež zachycují podkladové materiály výsledků šetření a nebo poznatky z evidencí zpravodajských služeb.

Městský soud tak v daném případě absolutizoval ochranu utajovaných skutečností, neboť neposuzoval, zda nedošlo k omezení základního práva ve smyslu čl. 38 Listiny základních práv a svobod nad nezbytně nutnou míru. Z hlediska principu proporcionality je nutné, aby soud zvažoval podle konkrétních okolností (především charakteru utajované skutečnosti), zda lze zajištění ochrany utajovaných skutečností v konkrétním případě dosáhnout prostředky, jež procesní práva prověřovaných osob omezí v menší míře, než je vyloučení dokazování věcného obsahu utajovaných skutečností. Možnost seznámení se s celou částí utajovaného spisu v soudním řízení totiž nemusí vést vždy ke skutečnému ohrožení obrany nebo bezpečnosti státu či výraznému ohrožení jiných důležitých státních zájmů. V takovém případě pak zpravidla bude třeba (vzhledem k základnímu právu vyjádřit se ke všem prováděným důkazům), aby soud umožnil nahlížení i do utajované části spisu. Účelu zajištění ochrany utajovaných skutečností se přitom dosáhne poučením předsedy senátu o povinnostech plynoucích ze zákona o utajovaných skutečnostech. Podle § 45 odst. 6 s. ř. s. před nahlédnutím do spisu, který obsahuje informace uvedené v odstavci 3, poučí předseda senátu nahlízející osoby podle zvláštního zákona o tom, že každý, kdo není určenou osobou a seznámí se s utajovanou skutečností, má povinnost zachovávat mlčenlivost, a o trestních následcích porušení tajnosti utajovaných informací (skutečností). Podpisem protokolu o tomto poučení se poučené osoby stávají osobami určenými v rozsahu potřeby k seznámení s utajovanou informací (skutečností). Stejnopis protokolu po jeho vyhotovení zašle NBÚ.

Na druhé straně ne vždy bude možné zpřístupnit utajované skutečnosti v autentické podobě, neboť ta může být takového charakteru, že by mohla potenciálně způsobit ohrožení základního cíle utajování skutečností. Tímto cílem je podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností vyloučení neoprávněného nakládání s informací, jež by mohlo způsobit újmu zájmům České republiky nebo zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala, nebo by mohlo být pro tyto zájmy nevýhodné. Zájmem České republiky je pak třeba chápat

ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona zájem na zachování ústavnosti, svrchovanosti, územní celistvosti, zajištění obrany státu, veřejné bezpečnosti, ochraně důležitých ekonomických a politických zájmů, práv a svobod fyzických a právnických osob a ochrana života nebo zdraví fyzických osob. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 - 58 judikoval, že pokud by seznámení účastníka s plným zněním utajované skutečnosti v řízení mělo znamenat popření základního účelu zákona o ochraně utajovaných skutečností, lze akceptovat, že správní orgán (zde soud) rozhodující o veřejných subjektivních právech účastníku řízení sdělí pouze pro řízení relevantní obsah takové skutečnosti, a to v přiměřené formě (např. anonymizované či agregované údaje, apod.). V případě stěžovatele bylo třeba sdělit obsah informace, který odůvodnil závěr o nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi. Jen ve výjimečných případech si lze představit, že bude třeba zcela vyloučit zmíněná procesní práva účastníků řízení a nesděliti ani obsah utajované informace.

Tento výklad ustanovení § 45 s. ř. s. odpovídá i znění ustanovení § 38 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných skutečností, které počítá se zpřístupněním utajované skutečnosti v rozsahu potřeby pro seznámení. Lze proto konstatovat, že případné omezení procesních práv účastníků řízení se odvíjí od uvážení soudu, který musí vycházet i ze specifík oblastí bezpečnostního prověřování osob a účelu utajování. Tento výklad nejvíce vyhovuje čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť nejvíce šetří podstatu a smysl práva na vyjádření se k prováděným důkazům. Nejvyšší správní soud proto shledal důvodnou stížní námitku, že městský soud nesprávně posoudil uvedenou právní otázku a zároveň tím porušil procesní práva stěžovatele. Kasační stížnost tak je důvodná pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem /§ 103 odst. 1 písm. a)/ i pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé /§ 103 odst. 1 písm. d)/.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 24. dubna 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu