



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: **Ing. P. M.**, zastoupen JUDr. Josefem Lžičářem, advokátem se sídlem Sokolovská 24/37, Praha 8, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2007, č. j. 7 Ca 353/2006 – 34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2007, č. j. 7 Ca 353/2006 – 34, **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 10. 10. 2007, č. j. 7 Ca 353/2006 – 34, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „NBÚ“) ze dne 10. 11. 2006, č. j. 311/2006-NBÚ/07-OP, kterým byl zamítnut rozklad stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí NBÚ ze dne 31. 7. 2006, č. j. 56937/2006-NBÚ/P, o nevydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že je nutné mít na zřeteli, že řízení o ověřování bezpečnostní způsobilosti je řízením specifickým, jehož zásadním posláním je zajistit, aby činnosti, jejichž zneužitím by mohlo dojít k ohrožení bezpečnosti státu nebo jiného důležitého zájmu státu, vykonávala pouze osoba, která je bezpečnostně způsobilá. Při ověřování bezpečnostní způsobilosti přitom správní orgán často vychází ze skutečností, které je nutno v zájmu České republiky utajovat. Závěry NBÚ se podávají z materiálů, které byly označeny stupněm utajení „vyhrazené“. S ohledem na tuto skutečnost na ně bylo v napadeném rozhodnutí bez bližší specifikace odkázáno. NBÚ tedy plnil zákonnou povinnost, když uvedené skutečnosti v napadeném rozhodnutí neuvedl, a zároveň postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud stěžovatele s těmito skutečnostmi neseznámil. Zákon č. 412/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“) totiž nemá, na rozdíl zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žádné procesní ustanovení, které by odpovídalo § 36 odst. 3 správního řádu. V kontextu s tím je nutné poukázat na § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Podkladem rozhodnutí správních

orgánů jsou informace zpravodajské služby a tyto, s ohledem na jejich povahu, nemohly být v odůvodnění uvedeny. Stěžovatel tedy neměl právo na seznámení se s utajovanými skutečnostmi, ze kterých NBÚ vycházel při rozhodování věci, a tyto pak nemohly být uvedeny ani v napadeném správním rozhodnutí. Pokud rozhodnutí vychází z utajovaných skutečností, soud jejich obsah věcně nepřezkoumává, nemůže je nijak hodnotit. Vychází pouze z jejich existence. Městský soud část správního spisu s utajovanými skutečnostmi oddělil s tím, že do ní stěžovatel nahlédnou nemůže. Vycházel zejména ze sdělení NBÚ, že ve vztahu k těmto skutečnostem nelze zprostit mlčenlivosti, přitom se jedná o případ, kdy by zpřístupněním předmětných informací mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie (§ 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací). Pokud tedy byly správnímu orgánu předány informace, ze kterých se podávají skutečnosti předpokládané v ustanovení § 84 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně utajovaných informací, důvodně stěžovateli doklad o bezpečnostní způsobilosti nevydal. Tvrdil-li stěžovatel v žalobě, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav věci a nehodnotily zjištěné skutečnosti podle výkladového pravidla uvedeného v ustanovení § 84 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací, nemůže toto tvrzení obstát. Není-li z rozhodnutí zřejmé, v čem spočívají negativní okolnosti, nemůže se z něj ani podávat hodnocení skutkového stavu z hlediska ustanovení § 54 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací. Nelze tedy ani v žalobě namítat absenci takového hodnocení nebo jeho nesprávnost. Nedůvodným soud shledal také tvrzení stěžovatele, že zjištěné skutečnosti existenci negativních okolností pouze nasvědčují. V rozhodnutí totiž NBÚ uvedl, že zjištění zpravodajské služby kritérium negativních okolností přímo naplňují.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Podle stěžovatele závěr městského soudu o nemožnosti přezkoumávat obsah zjištění zpravodajských služeb ve svém důsledku znamená, že o osudu člověka, o jeho osobnostních právech, možnosti pracovního uplatnění, rozhodují nepřezkoumatelné informace zpravodajských služeb. Z podtextu rozhodnutí městského soudu, především však z napadeného správního rozhodnutí se dále podává, že ani NBÚ nemá mechanismy k subjektivnímu přezkumu výsledků činnosti zpravodajských služeb. Stěžovatel se v řízení před městským soudem domáhal přezkumu subjektivních závěrů zpravodajských služeb, neboť je přesvědčen, že těmito informacemi je poškozován. Obracel se na městský soud proto, že soudy jsou nezávislé a nestranné a cílem jejich činnosti má být také zaručení práva na spravedlivý proces. Právo na soudní ochranu je třeba interpretovat v souladu s čl. 81 a s čl. 82 Ústavy, v souvislosti se závazností mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách zakotvených v čl. 10 Ústavy. Nemožnost bránit se závěrům plynoucím z šetření zpravodajských služeb brání také tomu, aby mohlo být řádně posouzeno, zda uvažování ředitele NBÚ v jeho rozhodnutí je v souladu s obecnými zásadami pro dokazování. Za těchto okolností může stěžovatel stěžii provést analýzu poznatků o pramenech důkazů a závažnosti skutečností plynoucích z šetření zpravodajských služeb. Velmi obtížně pak může reagovat na vyslovené závěry, když mu není známo, co bylo jejich podkladem. Stěžovatel poukázal na to, že každé rozhodnutí zasahující do osobnostních práv by mělo být v právním státě řádně odůvodněno a toto odůvodnění by mělo být výsledkem složitého myšlenkového pochodu založeného na všestranném, hlubokém a logickém zhodnocení důkazů, sice založeném na vnitřním přesvědčení, avšak řádně a přesvědčivě zdůvodněném. Rozhodnutí NBÚ je v rozporu s principy spravedlivého rozhodování a jde tak o projev libovůle absolutizované státní moci. Pokud soud není oprávněn zkoumat, zda závěry zpravodajských služeb zasahují do osobnostních práv občana a zda jsou přezkoumatelné, pak je nutné klást si otázku, jaký význam má vůbec soudní přezkum. Měl-li zákonodárce na mysli, že rozhodnutí jediné osoby mají přezkoumávat nezávislé a nestranné soudy, lze důvodně očekávat, že se tohoto úkolu zhostí tak, jak odpovídá principům demokratického právního státu. V opačném případě by přezkumná řízení neměla žádný význam. Stěžovatel se tak dostal do situace, kdy je o něm rozhodováno, aniž by věděl pravý důvod závěrů

zpochybnujících jeho pověst, čest, společenské postavení a nemá reálnou možnost obrany. Podle stěžovatele z rozhodnutí NBÚ i rozsudku městského soudu vyplývá, že o osudu občana v demokratickém právním státě rozhodují bez možnosti seriózního přezkoumání jedině a pouze zpravodajské služby. Podle stěžovatele musí být v přezkumných řízeních dodržovány principy materiálního právního státu a nelze se omezit pouze na dodržování formálních ustanovení právních předpisů. Přesto, že v dané věci jde o řízení „sui genesis“, lze se domnívat, že i účastník tohoto řízení má právo na to, aby vydané rozhodnutí z hlediska logiky odpovídalo skutkovému stavu věci, který byl věcně a právně posouzen. Stěžovatel je přesvědčen, že pouhý odkaz na zákon či citace ustanovení zákona je v rozporu s požadavkem na řádné zdůvodnění a dochází tak k zásahům do jeho práv. Stěžovatel pocituje jako újmu, že v průběhu řízení před správním orgánem, a také v soudním řízení, se nemohl bránit jemu neznámým tvrzením, že nesplňuje zákonné podmínky pro vydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby. Informace zpravodajské služby nemůže být pokládána za nespornou skutečnost či notorietu. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

NBÚ ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, a ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, ve kterých Ústavní soud respektoval, při splnění podmínky nezávislého soudního přezkumu rozhodnutí NBÚ, možnost neuvádět do rozhodnutí o nevydání zejména takové důvody, jejichž zveřejnění by ohrožovalo legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací, popřípadě by se dotýkalo oprávněných zájmů třetích osob. NBÚ poukázal na stávající judikaturu Městského soudu v Praze týkající se této problematiky a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 – 58, byť se tento týká především problematiky azylového řízení. Nejvyšší správní soud zde připustil jistou odlišnost při nakládání s utajovanými informacemi v řízení o bezpečnostních prověrkách, potažmo dokladech, na straně jedné, a v řízení o azylu, případně trestním řízení, na straně druhé. NBÚ neshledává důvodu pro zrušení napadeného rozsudku, a proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

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.

Nejvyšší správní soud především odkazuje na rozsudky zdejšího soudu ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007 – 107, a ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 41/2007 – 58, v nichž bylo vysloveno, že v soudním řízení lze zásadně provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností. To neplatí jen výjimečně, a to v případě, že by seznámení účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému ohrožení obrany nebo bezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů. Nejvyšší správní soud si je ovšem vědom toho, že v těchto případech se jednalo o řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi a o řízení o vydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby podle zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, zatímco v dané věci bylo o bezpečnostní způsobilosti stěžovatele rozhodováno podle zákona o ochraně utajovaných informací. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je problematika dokazování ohledně obsahu utajovaných informací v zákoně o ochraně utajovaných informací účinném od 1. 1. 2006 upravena v souladu s tím, jak Nejvyšší správní soud vyložil ustanovení dřívějšího předpisu za použití ústavně konformního výkladu v citovaných rozsudcích.

Podle ustanovení § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací se dokazování v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost

o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie. K těmto okolnostem lze provést důkaz výsledkem jen tehdy, byl-li ten, kdo povinnost mlčenlivosti má, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn; zprostit mlčenlivosti nelze pouze v případě, kdy by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výsledkem. Úřad označí okolnosti uvedené v odstavci 2, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena; do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou. V ostatním nejsou ustanovení zvláštního právního předpisu (soudní řád správní) o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.

Podle ustanovení § 45 odst. 3 s. ř. s. při předložení spisu správní orgán vždy označí ty části spisu, které obsahují utajované informace chráněné zvláštním zákonem, a předseda senátu tyto části spisu vyloučí z nahlížení. V odst. 4 citovaného ustanovení je stanoveno, že nelze z nahlížení vyloučit části spisu uvedené v odstavci 3, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem.

Z posledně uvedeného ustanovení lze proto vyvodit, že respektuje v neprospěch ochrany utajovaných informací práva účastníka řízení ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť ve své podstatě upravuje jeho oprávnění a oprávnění jeho zástupce nahlížet do částí spisu, jež obsahují utajované informace a jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem. Účelu zajištění ochrany utajovaných informací má být dosaženo tím, že předseda senátu poučí nahlížející osoby podle zvláštního zákona o trestních následcích porušení tajnosti utajovaných informací, jak vyplývá z ustanovení § 45 odst. 6 s. ř. s. Podpisem protokolu o tomto poučení se poučené osoby stávají osobami určenými v rozsahu potřeby k seznámení s utajovanou informací. S tím koresponduje i právní úprava obsažená v zákoně o ochraně utajovaných informací, který v ustanovení § 58 odst. 4 odkazuje na zvláštní právní předpis (v daném případě s. ř. s.), který stanoví, které fyzické osoby a za jakých podmínek mají přístup k utajované informaci bez platného osvědčení fyzické osoby v trestním řízení, v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním, a to v rozsahu nezbytném pro uplatnění jejich práv a plnění povinností v těchto řízeních.

Z citovaných ustanovení tedy vyplývá, že při soudním přezkumu nelze obecně vyloučit dokazování obsahu utajovaných informací, musí být ovšem stanoveny pro zajištění ochrany utajovaných informací zvláštní podmínky. Mezi tyto podmínky lze zařadit nutnost poučení předsedou senátu, nutnost zproštění mlčenlivosti či dokonce vyloučení možnosti dokazování, pokud by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Závěr městského soudu, že dokazování ohledně věcného obsahu utajovaných informací nepřipadá v úvahu, není správný.

Pokud městský soud podle § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací oddělil části spisu s utajovanými informacemi, do níž nemohl stěžovatel nahlížet, přičemž vycházel ze sdělení NBÚ, nemohl Nejvyšší správní soud přezkoumat, zda byl tento postup v souladu se zákonem. Citované ustanovení stanoví dvě podmínky pro vyloučení dokazování ve věci. První podmínkou je, že NBÚ označí okolnosti, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti. Tato podmínka byla v daném případě splněna. Druhou podmínkou je, že předseda senátu rozhodne o oddělení těch částí spisu, kterých se tyto okolnosti týkají, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena. Předseda senátu musí vždy podle konkrétních okolností (především podle obsahu a charakteru utajované skutečnosti, podle jejich vztahu k účastníkům řízení či dalším v řízení vystupujícím

osobám a podle toho, jaký význam ony informace pro dotyčné osoby mají) posoudit, zda lze zajištění ochrany utajovaných skutečností v daném případě dosáhnout prostředky, jež procesní práva prověřovaných osob omezí v menší míře, než je vyloučení dokazování věcného obsahu utajovaných skutečností, anebo zda je třeba vyloučit dokazování věcného obsahu, z důvodu, že by seznámení účastníků řízení s utajovanými informacemi vedlo k výraznému ohrožení nebo váženému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Tato druhá podmínka však splněna nebyla, neboť ve spise nejsou v utajované části založeny podklady, na základě kterých by mohl být vyvozen závěr, zda by seznámení účastníků řízení s utajovanými informacemi vedlo k ohrožení nebo váženému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. V daném případě si NBÚ vyžádal písemný souhlas stěžovatele se šetřením příslušné zpravodajské služby (§ 109 odst. 2 a § 107 zákona o ochraně utajovaných informací), který byl následně udělen. Ve spise ale není založena zpráva o výsledcích šetření zpravodajských služeb, neboť ze sdělení zpravodajských služeb neplyne žádná skutečnost o výsledcích šetření, nýbrž pouze názor zpravodajských služeb o spolehlivosti stěžovatele. I když není vyloučeno, že tento názor je odůvodněný, nelze jej považovat za zprávu o výsledcích šetření. Podle ustanovení § 107 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací jsou zpravodajské služby a policie povinny žádosti NBÚ o šetření vyhovět a podat zprávu o výsledcích provedených šetření. Toto ustanovení je podle názoru Nejvyššího správního soudu *lex specialis* vůči ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zpravodajských službách“), které stanoví, že zpravodajské služby předávají státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti; to neplatí, jestliže by poskytnutí ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou. Obě ustanovení sice upravují součinnost orgánů z hlediska „zpravodajských zjištění“, ustanovení zákona o ochraně utajovaných informací je však v daném kontextu *lex specialis* a jeho úprava má přednost před zákonem o zpravodajských službách jako zákonem obecným (*legi generali*). V zákoně o zpravodajských službách je součinnost orgánů upravena obecně pro všechny státní orgány a pro všechny případy, kdy je této součinnosti třeba, naopak v zákoně o ochraně utajovaných informací je vymezena součinnost konkrétně pro účely bezpečnostního řízení prováděného NBÚ, které má řadu specifíků, zejména to, že NBÚ zásadním způsobem zasahuje do ústavně zaručených práv osob a jeho rozhodnutí determinuje, a to nezřídkem na dlouhou dobu či dokonce na celý život, možnost těchto osob vykonávat určité povolání či veřejnou funkci. Z hlediska povahy bezpečnostního řízení je přitom logické, a samo o sobě zcela legitimní, že NBÚ využívá i výsledků šetření zpravodajských služeb, k jejichž provedení jsou zpravodajské služby oprávněny používat specifické prostředky, zpravodajské prostředky nebo prostředky k získávání informací podle zákonů, které upravují činnost jednotlivých zpravodajských služeb. Za provedení a výsledek bezpečnostního řízení však odpovídá NBÚ. Proto je v zákoně stanoveno oprávnění vyžadovat součinnost jiných orgánů, které jsou povinny žádosti vyhovět. Zpráva o výsledcích požadovaných šetření proto musí obsahovat konkrétní informace či takový jejich souhrn, že to NBÚ, a následně případně i soudu v přezkumném řízení, umožní účinně ověřit relevanci zjištění zpravodajských služeb, tj. zejména věrohodnost jimi zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení. Jen tak lze v dostatečné míře zajistit vyloučení libovůle u zpravodajských služeb i NBÚ, k níž by velmi jednoduše mohlo dojít, pokud by se NBÚ, a následně i případný soudní přezkum, musel spokojit s tím, že zpravodajským službám se „uvěří“, aniž by jejich informace mohly být podrobeny kognici. Pokud by informace zpravodajských služeb nebyly výše uvedeným způsobem přezkoumatelné, znamenalo by to, že o bezpečnostní způsobilosti by fakticky rozhodoval jiný orgán než NBÚ, což by bylo v rozporu s § 81 zákona o ochraně utajovaných informací.

Nejvyšší správní soud si je vědom, že v bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy. Na jedné straně zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána,

na druhé straně zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy však v žádném případě nelze dosáhnout, pokud nebude zajištěna účinná soudní, a tedy na exekutivě nezávislá a ve sporu mezi účastníkem řízení a exekutivou nestranná, kontrola relevance informací, na základě nichž je v bezpečnostním řízení rozhodováno. Tím však není vyloučeno, právě kvůli nutnosti najít rovnováhu mezi oběma protichůdnými legitimními zájmy, že i když v rámci soudního přezkumu ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení, musí mít za účelem jejich přezkumu přístup soud, může být tento přístup v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám (zástupcům účastníků, zúčastněným osobám aj.). Ostatně právě proto mají také soudci podle ustanovení § 58 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení ode dne jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon. Soudní kontrola, které nemůže být za žádných okolností přístup k informacím relevantním pro výsledek bezpečnostního řízení odepřen, tak může v míře ještě dostačující zajistit vyloučení libovůle u zpravodajských služeb a NBÚ při zachování utajení té nezbytné části informací relevantních pro bezpečnostní řízení, jejichž poskytnutí účastníkům řízení by bylo v rozporu s veřejným zájmem na utajení takových informací. Exekutiva má tedy právo, za určitých okolností, tomu, kdo je podrobován bezpečnostní prověrce, výjimečně neříci, z jakých konkrétních skutkových důvodů nebyl shledán bezpečnostně způsobilým. Je však vždy povinna, chce-li, aby její rozhodnutí obstálo při soudní kontrole, umožnit v plném rozsahu, tedy zejména ve skutkové rovině, přezkum těchto důvodů soudem. Toho nelze dosáhnout jinak, než že informace, o něž se rozhodnutí v bezpečnostním řízení opírá, musí být součástí spisu NBÚ, spolu s ním musí být poskytnuty soudu v rámci přezkumu a soud z úřední povinnosti, i nad rámec žalobních námitek, přezkoumá relevanci těch informací, jež účastníkovi řízení nebyly zpřístupněny a ve vztahu k nimž je mu znemožněno, či přinejmenším zásadně omezeno právo, namítat jejich nezákonnost, věcnou nesprávnost či relevanci pro řízení. To znamená, že NBÚ může ve správním rozhodnutí své závěry opřít výlučně o informace, jež byly součástí spisu a pokud jeho rozhodnutí stojí i na jiných informacích, je v tomto rozsahu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stíženo vadou řízení spočívající v tom, že nemá oporu ve spisech. Dále to pro soudní přezkum znamená, že ve vztahu k informacím, jež nejsou účastníkovi řízení zpřístupněny, neplatí, že se tento zásadně drží pouze v mezích žalobních bodů. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. je proto v daném případě nepoužitelné, neboť jeho aplikací by v daném případě došlo k faktickému odepření soudní ochrany – účastník řízení nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví důležitými.

Zákon o ochraně utajovaných informací přitom obsahuje opatření pro zajištění dostatečné ochrany informací ze zprávy o výsledcích požadovaných šetření. Podle ustanovení § 89 odst. 7 mají účastník řízení a jeho zástupce právo nahlížet do bezpečnostního svazku a činit si z něj výpisy, s výjimkou té jeho části, která obsahuje utajovanou informaci. Podle ustanovení § 124 odst. 3 a 4 zákona o ochraně utajovaných informací je možné údaje uvedené v bezpečnostním svazku využívat pouze pro potřeby plnění úkolů podle tohoto zákona. Zaměstnanci NBÚ, kteří provádějí řízení, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o údajích uvedených v bezpečnostním svazku, se kterými se seznámili při provádění tohoto řízení nebo v souvislosti s ním. Podle ustanovení § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací platí, že jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se NBÚ řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi. Konečně i ustanovení § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací je dostatečným prostředkem k ochraně informací

zpravodajských služeb, neboť právě při rozhodování o vyloučení dokazování předseda senátu zkoumá, zda zpřístupněním informací může být činnost zpravodajských služeb ohrožena nebo vážně narušena, tedy i to, zda by jejich zpřístupnění ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou.

Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, k bezpečnostnímu řízení 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) byt' - podle povahy věci a s přihlédnutím k charakteru příslušné funkce – na ochranu i značně zvláštní a diferencovanou.“ Ústavní soud rovněž v plenárním rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 11/2004, ze dne 26. 4. 2005 konstatoval, že „jakkoli se v případě soudní kontroly bezpečnostního prověřování jedná o oblast připouštějící určitá omezení základních práv, Ústavní soud připomíná, že na projednávanou materii je třeba nahlížet z hlediska vynucování ústavního zákazu diskriminace (čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny), z něhož minimálně vyplývá právo na přezkoumání toho, zda průběh a výsledek bezpečnostního prověřování, které je plně v rukou výkonné moci s uplatněním široké diskrece, neměly diskriminační charakter a zda nebyly poznamenány libovůlí. Vedle práva na volbu povolání, modifikovaného ve výše uvedeném smyslu, se u některých kategorií prověřovaných nesporně uplatní i čl. 21 odst. 4 Listiny, který stanoví, že občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“.

Nejvyšší správní soud i s ohledem na judikaturu Ústavního soudu dospěl k závěru, že pokud by informace zjištěné zpravodajskými službami nebyly založeny v bezpečnostním spise, ale bylo by na jejich základě rozhodováno, nebyla by zaručena reálná soudní ochrana. Soud by totiž byl v takovém případě ve skutkové rovině „slepý“, musel by se spolehnout pouze na správnost názoru zpravodajských služeb a přezkoumával by pouze procesní námitky. Z dosavadní judikatury Ústavního soudu však vyplývá, že z hlediska ochrany základních práv a svobod nemůže být veřejný zájem na utajování při přezkumu rozhodnutí, které v přímém důsledku omezuje možnost vykonávat určité konkrétní povolání, důvodem k vynětí tohoto rozhodnutí z aplikačního záběru čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jež zakotvují právo na soudní ochranu. Procesní práva účastníků řízení mohou být v daném typu řízení omezena, ale pouze tak, aby byla zaručena reálná, a nikoli pouze fiktivní, soudní ochrana.

S ohledem na výše uvedené nemohl Nejvyšší správní soud v daném případě přezkoumat, zda městský soud vyloučil dokazování v dané věci v souladu se zákonem. Informace zjištěné zpravodajskými službami nebyly založeny v bezpečnostním spise a spoléhat pouze na názor zpravodajských služeb ohledně spolehlivosti stěžovatele nelze. Stížní námitka stěžovatele je tudíž s ohledem na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. důvodná, neboť řízení před NBÚ bylo stíženo vadou spočívající v tom, že napadené správní rozhodnutí nemá oporu ve spisech.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že rozhodnutí NBÚ jen proto, že v něm nejsou uvedeny utajované důvody, pro které byl stěžovatel shledán bezpečnostně nezpůsobilým, nelze považovat za nepřezkoumatelné. NBÚ totiž postupoval v souladu s ustanovením § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací, podle kterého jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. K tomu lze odkázat na náleží Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, ve kterém tento soud vyslovil, že „není jistě možné, aby byl NBÚ pod záminkou absolutního zachování procesních práv účastníka nucen uvádět ve svých rozhodnutích skutečnosti, které by mohly ohrozit zájem státu, efektivitu práce zpravodajských služeb či policejních složek, anebo bezpečnost jejich agentů či třetích osob“. Je totiž třeba vzít v potaz legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a neuvádět do rozhodnutí takové důvody, jejichž zveřejnění by takový zájem ohrožovalo. V tomto smyslu

tedy rozhodnutí, u něhož nejsou v souladu s § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací uvedeny důvody proto, že jde o utajované informace, jen proto za nepřezkoumatelné považovat nelze, neboť zákon zde výjimečně umožňuje v rozhodnutí tyto důvody neuvádět. Přezkoumatelnost rozhodnutí je pak zajištěna, byť nepochybně obtížněji než u „běžných“ správních rozhodnutí tím, že orgán, jenž má pravomoc správní rozhodnutí přezkoumávat (tj. v první řadě soudy ve správním soudnictví) musí mít plný přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu. V daném případě NBÚ ve svém rozhodování vycházel ze skutkových okolností, které nemají oporu ve správním spisu, což je vada řízení před NBÚ, ovšem nikoli vada spočívající v nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Městský soud je v dalším řízení 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 9. dubna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu