



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **prof. Ing. V. K., CSc.**, zastoupeného Mgr. Antonínem Zralým, advokátem se sídlem Ponávka 2, Brno, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2606/2005-NBÚ/07-ZO, ve věci vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2007, č. j. 7 Ca 107/2006 - 52,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí náměstkyně ředitele pověřené řízením Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „odvolací orgán“) ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2606/2005-NBÚ/07-ZO. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta stížnost stěžovatele proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „NBÚ“ nebo „Úřad“) ze dne 16. 11. 2005, č. j. 55612/2005-NBÚ/PFO-P, jímž byl stěžovateli oznámen zánik platnosti osvědčení č. 008077 pro stupeň utajení „*Tajné*“ s odůvodněním, že stěžovatel přestal splňovat podmínky pro vydání osvědčení pro stupně „*Důvěrné*“, „*Tajné*“ a „*Přísně tajné*“ uvedené v ustanovení § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně

utajovaných skutečností (dále jen „zákon č. 148/1998 Sb.“ nebo „zákon o ochraně utajovaných skutečností“). Stěžovatel se v rozporu s ustanovením § 73 odst. 3 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) stal členem představenstva společnosti OPROX, a. s., přičemž o působení ve statutárním orgánu jmenované společnosti se při bezpečnostním pohovoru nezmínil. Jednání stěžovatele může mít dle názoru NBÚ vliv na důvěryhodnost jeho osoby a Úřad v něm shledal bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností.

Stěžovatel v žalobě činil sporným především závěr odvolacího orgánu, že byl zaměstnancem ozbrojených sil. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku poukázal na to, že zákon č. 15/1993 Sb., o Armádě České republiky a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 15/1993 Sb.“) výslovně nedefinuje, co vše je Armádou České republiky, a nepřiznává armádě jako celku právní subjektivitu, v ustanovení § 3 odst. 1 však počítá s rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi v působnosti Ministerstva obrany, přičemž podle názoru soudu právě takovou organizací byla i Vojenská akademie (nyní Univerzita obrany). Armádu je přitom nutno považovat za součást státu (státní moci), která jedná navenek orgány vojenské správy, Ministerstvem obrany, popř. Vojenským úřadem pro právní zastupování, vytvořenou za účelem ochrany jeho bezpečnosti. Městský soud v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že do takto široce vymezeného pojmu nepochybně spadají i vojenské vysoké školy. Vojenská akademie v Brně proto byla podle názoru městského soudu součástí armády a ozbrojených sil, a na její zaměstnance se vztahovala omezující ustanovení konkrétně § 73 odst. 2, 3 a 4 tohoto zákona, podle nichž zaměstnanci zde vyjmenovaných orgánů státní správy a organizačních složek státu nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Namítané porušení dvojinstančnosti řízení v důsledku rozdílného právního posouzení skutkového stavu ze strany odvolacího orgánu ve vztahu k rozhodnutí orgánu prvního stupně městský soud neshledal. Jako nedůvodnou odmítl městský soud také argumentaci stěžovatele týkající se tvrzené nepřezkoumatelnosti a nicotnosti rozhodnutí odvolacího orgánu. Skutečnost, že o stížnosti rozhodla náměstkyně ředitele NBÚ pověřená řízením Úřadu, nikoliv ředitel NBÚ sám, podle názoru soudu nečiní napadené rozhodnutí nicotným. Rozhodující je v tomto ohledu pouze to, že obdobně jako ředitel byla náměstkyně určena vládou, a měla tedy pravomoc o stížnosti rozhodnout. K námitce nepřezkoumatelnosti pak soud uvedl, že z napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, že bezpečnostní riziko je u žalobce spatřováno v porušení ustanovení § 73 zákoníku práce.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje námitku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), namítá tak nesprávné posouzení právní otázky soudem a vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem vyjádřeným v odůvodnění napadeného rozsudku, podle něhož byl stěžovatel v rozhodném období jakožto zaměstnanec vojenské vysoké školy součástí ozbrojených

sil, a proto se na něj vztahovala omezení dle ustanovení § 73 odst. 3 a 4 zákoníku práce. Městský soud podle něj posoudil nesprávně především námitku týkající se jeho podnikatelské činnosti, neboť stejně jako správní orgány v předcházejících rozhodnutích vycházel ze zjištění, že dlouhodobě provozoval podnikatelskou činnost podle živnostenského zákona, aniž k tomu měl předchozí písemný souhlas svého zaměstnavatele. Tato skutková podstata nemá oporu ve spisech a je podstatnou vadou řízení, pro kterou měl městský soud rozhodnutí odvolacího orgánu zrušit. Podnikáním dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“) se rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost za účelem dosažení zisku. Podnikatelem podle citovaného zákona je mimo jiné osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění. K tomu, aby mohl být učiněn skutkový závěr, že stěžovatel vykonává podnikatelskou činnost podle § 73 odst. 4 zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 7. 2000, by musely být ve spisech obsaženy důkazy nasvědčující tomu, že stěžovatel vykonával činnost ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku. Pouhá existence živnostenského oprávnění ještě neznamena, že stěžovatel podnikal. Živnostenské oprávnění jako akt správního orgánu vydávaný na základě veřejnoprávního předpisu souvisí s legitimitou eventuelního podnikání v předmětu činnosti vymezeném v tomto oprávnění. Živnostenský list sám o sobě (a samotná možnost provozovat živnost) není podle názoru stěžovatele důkazním prostředkem ke skutkovému závěru o podnikání.

Obdobně popírá stěžovatel zjištění, že byl zaměstnancem ozbrojených sil. Ustanovení § 73 odst. 2 zákoníku práce odkazuje v poznámce pod čarou na definici ozbrojených sil uvedenou v ustanovení § 3 odst. 2 a odst. 7 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 219/1999 Sb.“ nebo „zákon o ozbrojených silách“). Podle těchto ustanovení tvoří ozbrojené síly vojáci v činné službě a občanskí zaměstnanci. Dle § 3 odst. 2 tohoto zákona se ozbrojené síly člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. V daném případě „jde o výklad přísně taxativní“, neboť z gramatického hlediska postrádá uvození slovy jako „např.“, „zejména“, „především“ apod. „Výklad, jaký učinil městský soud, že pod zákonné ustanovení zákona č. 219/1999 Sb. zahrnul i subjekt v tomto taxativním výčtu neuvedený, tj. Vojenskou akademii v Brně“, tedy podle přesvědčení stěžovatele není přípustný. Stěžovatel naopak souhlasí s názorem městského soudu, že vojenskou školu nelze podřadit pod Vojenskou kancelář prezidenta republiky ani pod Hradní stráž, a souhlasí rovněž s tím, že zákon č. 15/1993 Sb., o Armádě České republiky počítá v ustanovení § 3 odst. 1 s rozpočtovými organizacemi v působnosti Ministerstva obrany. Z tohoto ustanovení však podle něj nelze dovodit, že by všechny rozpočtové organizace v působnosti tohoto ministerstva byly součástí armády a všichni zaměstnanci těchto rozpočtových organizací by byli „zaměstnanci ozbrojených sil“... a nelze také „činit rovnítko mezi rozpočtovou organizací zřízenou Ministerstvem obrany a Armádou České republiky tak, jak to ve svém odůvodnění učinil Městský soud v Praze“. Stejně tak nelze činit jakýkoliv závěr o tom, zda je vojenská škola (dnes Univerzita obrany), součástí ozbrojených sil na základě toho, že je financována ze státního rozpočtu. Stěžovatel uvádí, že „rozpočet kapitoly Ministerstva obrany pro rok 2007 se dle programové struktury členil mimo jiné na Vojenské útvary a zařízení podřízené ústřednímu správnímu orgánu a Vojenské školství, přičemž právě armáda se dle ustanovení § 13 zákona o ozbrojených silách organizačně člení na vojenské útvary a vojenská

zařízení... z toho vyplývá, že i programová struktura pro členění rozpočtu Ministerstva obrany počítá s financemi pro armádu (vojenské útvary a zařízení) a s financemi pro vojenské školství, přičemž tyto dvě složky jsou od sebe odděleny“, a odkazuje v této souvislosti na § 29 odst. 2 zákona o ozbrojených silách, které stanoví, že výcvik vojáků se uskutečňuje ve vojenských objektech, vojenských újezdech, vojenských útvarech, vojenských zařízeních, vojenských záchranných útvarech a ve vojenských školách. Pokud by úmyslem zákonodárce bylo podřadit vojenské školy pod pojem armáda, pak by toto ustanovení neobsahovalo vedle sebe pojmy vojenská zařízení a vojenské útvary na straně jedné a vojenské školy na straně druhé, neboť vojenské školy by byly podřaditelné pod pojem vojenská zařízení nebo vojenské útvary. Stěžovatel je přesvědčen, že na jeho pracovní poměr u Vojenské akademie v Brně se ustanovení § 73 odst. 3 a 4 zákoníku práce vůbec nevztahovalo, a že u jeho osoby byl jak správními orgány, tak městským soudem učiněn nesprávný právní závěr o tom, že je zaměstnancem ozbrojených sil.

Nezákonnost napadeného rozsudku spočívá dle názoru stěžovatele i v nesprávném posouzení námitky o porušení dvojinstančnosti řízení, které napadenému rozhodnutí předcházelo. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu bylo založeno z převážné většiny na zcela nových právních úvahách, se kterými stěžovatel nebyl seznámen a nemohl tak proti nim vznést své argumenty a námitky. Podle § 36 odst. 8 zákona č. 148/1998 Sb., musí oznámení podle odst. 7 téhož paragrafu obsahovat důvody pro odnětí osvědčení, zejména zde musí být uvedeno, z jakých podkladů NBÚ vycházel a jak je hodnotil. Jestliže odvolací orgán změnil v převážné většině svůj právní názor oproti právnímu názoru správního orgánu prvního stupně, a na tomto novém právním názoru založil své rozhodnutí, pak byla porušena zásada dvojinstančnosti řízení, neboť stěžovatel neměl možnost se k novým právním úvahám vyjádřit formou řádného opravného prostředku. Městský soud měl proto žalobou napadené rozhodnutí zrušit, neboť v řízení před správním orgánem 2. stupně byl dle názoru stěžovatele porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Nezákonnost shledává stěžovatel i v nesprávném posouzení namítané nicotnosti rozhodnutí vydaného JUDr. Zdeňkou Jůzlovou jako náměstkyní ředitele pověřenou řízením NBÚ. Rozhodnutí bylo vydáno orgánem, který k tomu není příslušný. Podle ustanovení § 75 zákona č. 148/1998 Sb. měl o stížnosti stěžovatele rozhodovat ředitel NBÚ, zákon neumožňuje, aby o stížnosti rozhodl náměstek ředitele, přičemž termín „osoby pověřené řízením“ tento zákon nezná. Zákon naopak zcela jasně stanoví podmínky pro vznik funkce ředitele NBÚ, a podle § 2 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., v tehdy platném znění, ředitele NBÚ jmenuje a odvolává vláda. Stěžovatel uvádí, že mu není známo, že by JUDr. Zdeňka Jůzová byla do této funkce jmenovaná a z tohoto důvodu je třeba vyslovit nicotnost tohoto rozhodnutí. S právním posouzením věci městským soudem tak nelze souhlasit.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti stěžovatel navrhuje napadené rozhodnutí městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odvolací orgán ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 4. 3. 2008 uvedl, že je přesvědčen o tom, že rozhodnutí městského soudu je v souladu s právními předpisy. S výrokem rozsudku, jakož i s jeho odůvodněním se ztotožňuje a plně na ně odkazuje. Poukazuje zejména na to, že soud v odůvodnění mj. konstatoval, že závěr ředitele Úřadu

odpovídá zjištěnému bezpečnostnímu riziku podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 148/1998 Sb.“ nebo „zákon o ochraně utajovaných skutečností“). Podotýká dále, že vzhledem ke zjištěnému bezpečnostnímu riziku stěžovatel nesplnil podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. 148/1998 Sb., nutnou pro vydání požadovaného osvědčení. Kasační stížnost považuje za nedůvodnou a navrhuje ji proto zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu kasační soud nejprve ověřil skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci samé a přistoupil ke stručné rekapitulaci skutkových i právních okolností případu, z nichž posléze vycházel.

Ve věci není sporné, že stěžovatel byl vojákem z povolání od roku 1962, v činné službě dosáhl vojenské hodnosti plukovníka a jeho služební poměr k Armádě České republiky skončil ke dni 30. 4. 1997. Taktéž není sporné, že poté až do konce roku 2003 byl zaměstnán v pracovním poměru jako akademický pracovník (vysokoškolský učitel) u Vojenské Akademie v Brně, a to i v době podání žádosti ve funkci proděkana fakulty. Dne 16. 6. 1999 podal na NBÚ za stěžovatele jako za tzv. „navrbovanou osobu“ generálmajor Ing. Jaroslav Hudec v postavení statutárního orgánu Ministerstva obrany žádost o bezpečnostní prověrku na stupeň utajení „Tajné“. Příslušné osvědčení č. 008077 bylo stěžovateli vydáno dne 8. 12. 2000. Z podnětu Ministerstva obrany, odboru bezpečnostních prověrek ze dne 2. 10. 2003, jenž byl Úřadu dán v souladu s ustanovením § 11 zákona o ochraně utajovaných skutečností, však NBÚ znovu prověřil osobu stěžovatele ve vztahu k již vydanému osvědčení, přičemž výsledkem, resp. vyústěním této prověrky provedené z podnětu příslušného odboru Ministerstva obrany (viz shora) bylo oznámení dle ustanovení § 36 odst. 7 zákona č. 148/1998 Sb. o zániku platnosti shora specifikovaného osvědčení ke dni 22. 11. 2005 (oznámení ředitele odboru personální bezpečnosti bezpečnostních složek státu ze dne 16. 11. 2005, č. j. 55612/2005-NBÚ/PFO-P, na č. 1. 53 správního spisu). NBÚ tak postupoval v souladu s dikcí předmětného ustanovení v posuzovaném období („zjistí-li Úřad, že osoba, které bylo vydáno osvědčení, některou z podmínek uvedených v § 18 odst. 2 přestala splňovat, Úřad oznámí tuto skutečnost této osobě a statutárnímu orgánu, který osobu určil. Statutární orgán neprodleně zruší určení osoby“). Z odůvodnění tohoto oznámení (které je bez ohledu na to, jak je formálně označeno, rozhodnutím v materiálním smyslu) je zřejmé, že ve věci stěžovatele bylo shledáno bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností a nesplnění podmínky bezpečnostní spolehlivosti dle § 18 odst. 2 písm. c) tohoto zákona, spočívající v tom, že se stěžovatel ke dni 3. 9. 2001, tedy po vydání osvědčení, stal členem představenstva společnosti OPROX,

a. s., což je v rozporu s ustanovením § 73 odst. 3 zákoníku práce, ve znění v předmětném období, které toto členství zaměstnancům ozbrojených sil zakazuje.

Vzhledem k tomu, že proti zániku platnosti osvědčení je podle § 75 odst. 2 citovaného zákona přípustná stížnost k řediteli NBÚ podaná do 15 dnů ode dne doručení tohoto oznámení, stěžovatel tohoto oprávněného prostředku využil a stížnost (označenou jako „odvolání“) si dne 12. 12. 2005 podal. Připustil v ní, že jeho osoba k tomuto dni figurovala v obchodním rejstříku ve 25 obchodních společnostech či družstvech případech (zahrnuje v to v té době jak platná, tak i již tehdy neplatná oprávnění k činnosti). Uvedl, že veškeré své mimopracovní aktivity konal v souladu se zákonem, s vědomím a řádným souhlasem zaměstnavatele, přičemž tyto aktivity mu nikdy nebyly vytýkány ani zaměstnavatelem, ani jiným orgánem. Porušení zákona nebylo při žádné z provedených kontrol zjištěno. Na otázky v průběhu bezpečnostního pohovoru odpovídal pravdivě, o členství ve statutárním orgánu společnosti OPROX, a. s., se opomněl zmínit proto, že z něj neměl žádné příjmy a otázky při pohovoru směřovaly ke stěžovatelovu osobnímu životu, majetkovým poměrům a příjmům z podnikání. Stěžovatel poukazyval mj. i na délku řízení o stížnosti, v první řadě však brojil proti tomu, aby byl označen jako osoba nedůvěryhodná, představující bezpečnostní riziko, neboť zánik platnosti osvědčení byl ze strany Úřadu vysloven již jen krátce před vypršením doby jeho platnosti, tj. pěti let od doby vydání tohoto osvědčení.

Odvolací orgán, stejně jako orgán NBÚ v prvním stupni, shledal v případě stěžovatele jako navrhované osoby na vydání osvědčení pro stupeň utajení „Tajné“ bezpečnostním rizikem dle § 23 odst. 2 písm. d) jeho chování a způsob života, který může mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost utajovat skutečnosti. Za součást bezpečnostního rizika považoval odvolací orgán nejen stěžovatelovo působení v představenstvu společnosti OPROX, a. s., ale rovněž jeho působení v představenstvu obchodní společnosti INSTITUT STRATEGICKÉ PODPORY, a. s., dříve Vlárské strojírna, a. s., které je stejně tak v rozporu s ustanovením § 73 odst. 3 zákoníku práce. V odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán poukázal na to, že této společnosti od roku 2003 (konkrétně ke dni 19. 3. 2003) přibylo dalších 13 předmětů podnikání, a nejedná se tak o společnost, která by aktivně nevykonávala podnikatelskou činnost. Stěžovatel tak jednal i v rozporu s § 73 odst. 4 zákoníku práce, neboť dlouhodobě provozoval podnikatelskou činnost jako podnikatel podle živnostenského zákona. Podnikatelem podle živnostenského zákona byl stěžovatel ostatně již od roku 1994. Odvolací orgán zdůraznil, že nedatovaný souhlas děkana „FVTDV“ s provozováním živnosti pro činnost vědeckou a pedagogickou a pro správu vlastního majetku nelze považovat za souhlas zaměstnavatele ve smyslu § 73 odst. 2, 4 zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 7. 2000.

Předmětem posouzení je v dané věci především otázka, zda stěžovatel jako zaměstnanec Vojenské akademie v Brně byl v rozhodném období (tj. v době podání žádosti o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi) příslušníkem ozbrojených sil, a zda se na něj z tohoto důvodu vztahovalo omezení vyplývající z ustanovení § 73 odst. 3 a 4 zákoníku práce, tj. zákaz členství v řídicích a kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Tato otázka je v posuzované věci otázkou klíčovou, neboť jádro argumentace městského soudu

v odůvodnění napadeného rozsudku tkví právě ve zde vysloveném právním názoru, že pojem „*armáda*“, který není v zákoně č. 15/1993 Sb. výslovně definován, či pojem „*ozbrojené síly*“ zahrnuje i vojenské vysoké školy, tzn. vč. Vojenské akademie v Brně.

Nejvyšší správní soud nepopírá názor stěžovatele vyjádřený v žalobě, že na Vojenskou akademii v Brně je nutno principiálně nahlížet jako na vysokou školu ve smyslu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“). K formulaci odůvodnění napadeného rozsudku v této části považuje za vhodné pouze upřesnit, že v příloze č. 2 k tomuto zákonu, v platném znění, není již uvedena Vojenská akademie v Brně, ale Univerzita obrany v Brně. Tato univerzita totiž vznikla v roce 2004 (ke dni 1. 9. 2004 zákonem č. 214/2004 Sb., o zřízení Univerzity obrany) splnutím Vysoké vojenské školy pozemního vojska ve Vyškově, Vojenské lékařské akademie Jana Evangelisty Purkyně v Hradci Králové a Vojenské akademie v Brně, přičemž všechny tyto tři zmíněné vysoké školy ke dni zřízení Univerzity obrany zanikly. Vojenská akademie v Brně však v příloze č. 2 k citovanému zákonu figurovala až do 12. 9. 2005, kdy byl text přílohy změněn novelou provedenou zákonem č. 342/2005 Sb., a název zaniklé Vojenské akademie byl nahrazen názvem nově vzniklé univerzity. Racionalitu výše uvedeného názoru ostatně nerozporoval ani městský soud, který však v příslušné pasáži odůvodnění rozsudku tuto výchozí úvahu doplnil v tom ohledu, že „*tento zákon obsahuje obecnou úpravu vysokého školství, a nijak nevylučuje, aby podle něj zřízená vysoká škola byla na základě své povahy a svých cílů zároveň součástí ozbrojených sil*“. Podle názoru městského soudu tato vysoká škola byla součástí armády. Nejvyšší správní soud tento názor plně sdílí, pouze koriguje posledně citovaný text, neboť Vojenská akademie v Brně nemohla být zřízena zákonem č. 111/1998 Sb., jenž nabyl účinnosti až ke dni 1. 7. 1998. Na její fungování však jako na speciální vzdělávací instituci zřízenou pro potřeby armády dopadala právní úprava vyjádřená v dříve platných zákonech o vysokých školách, tj. v zákonech č. 172/1990 Sb., č. 39/1980 Sb., a č. 19/1966 Sb.

Městský soud svůj právní názor, podle něhož Vojenská akademie v Brně jako škola vojenského typu byla součástí ozbrojených sil, i když nebyla zařazena do zákonného výčtu v ustanovení § 3 zákona č. 219/1999 Sb., opřel o extenzivní výklad pojmu „*armáda*“. V odůvodnění rozsudku zdůraznil skutečnost, že tato vysoká škola byla zaměřena zejména na vzdělávání, výchovu a přípravu vojenských profesionálů pro potřeby Armády České republiky, a je zde tedy patrná účelová vazba na Armádu ČR. Poukázal také na to, že škola nemá finanční autonomii, neboť Vojenská akademie v Brně byla přímo součástí Ministerstva obrany, a jako taková byla financovaná ze státního rozpočtu (z rozpočtové kapitoly tohoto ministerstva). V ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb. je uvedeno, že „*Armáda České republiky je hlavní složkou ozbrojených sil České republiky, které dále tvoří Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž*“. Armádu České republiky pak dle uvozujiícího ustanovení § 2 zákona č. 15/1993 Sb. tvoří „*vojenské útvary a zařízení Československé armády umístěné ke dni jejího zániku na území České republiky*“. Zároveň je v této souvislosti třeba poukázat na to, že dle § 3 odst. 7 zákona č. 219/1999 Sb. se v ozbrojených silách zaměstnávají občanští zaměstnanci, kteří tvoří civilní personál ozbrojených sil, a jejich pracovněprávní vztahy ke státu se řídí zákoníkem práce. Z tohoto hlediska je pak nerozhodné, zda byl stěžovatel v předmětném období vojákem z povolání

ve služebním poměru, či pouze akademickým zaměstnancem dotčené vysoké školy v pracovním poměru. Rozhodujícím je pouze otázka zda lze Vojenskou akademii v Brně podřadit pod pojem „ozbrojené síly“, resp. „armáda“. I když tedy městský soud mezi pojmy „ozbrojené síly“ a „armáda“ v podstatě nerozlišoval, je třeba „ozbrojené síly“ vnímat jednoznačně jako pojem širší, který v sobě „armádu“ zahrnuje jako hlavní složku ozbrojených sil (viz shora).

V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že žádné ustanovení zákona Armádu České republiky nedefinuje, a nedeclaruje ji jako právnickou osobu ani jako jeden celek. Také judikatura se k otázce právního charakteru armády vyjádřila pouze okrajově a sporým způsobem. Vyplývá z ní mimo jiné to, že armáda nemá právní osobnost od státu jakkoli odlišnou, a tvoří proto nedílnou součást státního mechanismu (viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 1996, č. j. 6 A 170/94 – 14). Při výkladu věcného rozsahu zákona je tedy nutno vedle výkladu gramatického a systematického použít i výklad historický. Je přitom třeba vycházet z teze o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky a zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu. Okolnosti vzniku určité právní úpravy nebo okolnosti jejího historického vývoje (neboť ty vymezují prostor přípustné aktivity nejen zákonodárce, ale i interpreta zákona) mohou přispět k takovému výkladu, který je pokud možno v souladu s intencí zákonodárce, je-li tato intence seznatelná a našla-li v zákoně samotném dostatečně určitý výraz. V posuzovaném případě je tedy nutno při výkladu sporné otázky zohlednit i důvodovou zprávu k novele zákoníku práce provedené zákonem č. 155/2000 Sb., účinné od 1. 7. 2000, jejímž prostřednictvím došlo k rozšíření okruhu zaměstnanců, kteří „mají zvýšené povinnosti“ dle § 73 odst. 2 zákoníku práce, výslovně i o zaměstnance ozbrojených sil.

V důvodové zprávě k ustanovení § 73, bod 36 je konstatováno, že se „navrhuje stanovit zvýšené povinnosti a omezení podnikatelské činnosti všem občanským zaměstnancům v působnosti resortu Ministerstva obrany“. V části týkající se předpokládaných hospodářských a finančních dopadů navrhované úpravy se pak výslovně konstatuje, že *rozšířením okruhu zaměstnanců, kteří mají zvýšené povinnosti dle § 73 odst. 2 zákoníku práce, o občanské zaměstnance armády, bude představovat zvýšení nákladů o 302 894 tis. Kč. Ministerstvo obrany nebude považovat pro krytí těchto nákladů do své kapitoly vyžadovat zvláštní dotaci*“.

Nejvyšší správní soud za této situace sdílí názor městského soudu, že na bývalou Vojenskou akademii v Brně (a každou jinou vojenskou vysokou školu) je třeba nahlížet jako na součást Armády České republiky, přičemž zaměstnance každé vysoké vojenské školy je zároveň nutno zařadit mezi zaměstnance ozbrojených sil v širším kontextu, a to bez ohledu na to, zda jsou ve služebním poměru přímo k armádě jako takové, nebo zda jsou zaměstnání jako civilní zaměstnanci v pracovním poměru k určité vojenské vysoké škole. Pojem „armáda“ i pojem „ozbrojené síly“ je tedy třeba v nastíněném kontextu vnímat v širším smyslu. Tento závěr podporuje mimo výše uvedeného historického výkladu i fakt, že řízení obou vysokých vojenských škol, tj. jak zaniklé Vojenské akademie v Brně, tak i pozdější Univerzity obrany, v souladu s ustanovením § 95 zákona o vysokých školách, spadá přímo pod resort Ministerstva obrany, nikoli pod resort Ministerstva školství (také Statut Univerzity obrany podléhá schválení ministra obrany, nikoli ministra školství). S touto úvahou, která je dle názoru kasačního soudu naprosto logická,



koresponduje nakonec i skutečnost, že za stěžovatele jako za navrhovanou osobu podal na NBÚ žádost o bezpečnostní prověrku statutární orgán Ministerstva obrany (viz výše).

Námitku porušení dvojinstančnosti řízení z toho důvodu, že odvolací orgán „*změnil v převážné většině svůj právní názor oproti právnímu názoru správního orgánu prvního stupně, a na tomto novém právním názoru založil své rozhodnutí*“ a stěžovatel se neměl možnost se k novým úvahám vyjádřit, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Městský soud sice v odůvodnění rozsudku uvedl, že odvolací orgán sám nové skutečnosti nezjišťoval, jen zjištěný skutkový stav z právního hlediska rozdílně posoudil, kasační soud je však toho názoru, že se soud v tomto ohledu pouze poněkud nepřesně vyjádřil. Z výše uvedeného resumé skutkových a právních okolností posuzované věci je zřejmé, že odvolací orgán pouze rozšířil svou argumentaci, s tím, že poukázal na další zjištěné skutečnosti (týkající se týchž skutkových okolností), o něž pak opřel svůj závěr. V každém případě však vycházel ze stejných právních východisek a závěry odvolacího orgánu jen potvrdily právní názor, k němuž dospěl orgán v prvním stupni řízení. Argumentaci i důvody rozhodnutí tak odvolací orgán jen rozhojnil. Dle názoru zdejšího soudu se tak nejedná o rozdílné právní posouzení (a to ani tehdy, přibyly-li v argumentaci odvolacího orgánu závěry o tom, že bezpečnostní riziko bylo u stěžovatele shledáno v členství nejen ve statutárním orgánu jedné společnosti, ale v členství ve statutárních orgánech vícero společností, a o tom, že stěžovatel dlouhodobě aktivně provozoval podnikatelskou činnost na základě živnostenského oprávnění, resp. vícero živnostenských oprávnění). „*Nové*“ skutečnosti přitom odvolací orgán nezjišťoval rozsáhlým doplňováním dokazování, neboť se jednalo o veřejně dostupné informace zjistitelné pouhým nahlédnutím do příslušného obchodního rejstříku, a podřaditelné typově pod skutečnosti známé odvolacímu orgánu tzv. „*z úřední činnosti*“.

Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné doplnit, že v obchodním rejstříku u Krajského soudu v Brně byly k obchodní společnosti OPROX, a. s., od roku 1996 do roku 2006 postupně zapsány tyto předměty činnosti: organizační a ekonomické poradenství, koupě zboží za účelem dalšího prodeje a prodej, výroba, instalace a opravy elektronických zařízení, výuka a výcvik ve střelbě se zbraní, činnost podnikatelských, finančních, organizačních a ekonomických poradců, specializovaný maloobchod, fotografické služby, testování, měření a analýzy, poskytování software a poradenství v oblasti hardware a software, výzkum a vývoj v oblasti přírodních a technických věd, reklamní činnost a marketing, činnost technických poradců v oblasti strojírenství, optiky, elektroniky a elektrotechniky, grafické a kresličské práce, příprava a vypracování technických návrhů, pořádání odborných kurzů, školení a jiných vzdělávacích akcí včetně lektorské činnosti. K obchodní společnosti INSTITUT STRATEGICKÉ PODPORY, a. s., pak byly od roku 1997 do roku 2004 zapsány jako předměty činnosti následující podnikatelské aktivity: koupě zboží za účelem dalšího prodeje a prodej, zprostředkovatelská činnost v oblasti pojišťovnictví ve smyslu zákona č. 363/1999 Sb., zprostředkování obchodu, realitní činnost, výzkum a vývoj v oblasti přírodních a technických věd nebo společenských věd, činnost podnikatelských, finančních, organizačních a ekonomických poradců, činnost technických poradců v oblasti strojírenství, speciálních materiálů a techniky a energetiky, poradenská činnost v oblasti společenských věd a rozvoje osobnosti, reklamní činnost a marketing, výuka jazyků, překladatelská a tlumočnická činnost z jazyků, vydavatelské a nakladatelské činnosti,

poskytování služeb osobního charakteru, ubytovací služby, poskytování software a poradenství v oblasti hardware a software, zpracování dat, služby databank, správa sítí a poradenství v oblasti krizového řízení. Ze spisu také vyplynulo, že stěžovatel byl v určitém období aktivně činný jako správce konkurzních podstat.

V návaznosti na shora uvedený rozsáhlý výčet podnikatelských aktivit stěžovatele zapsaných v obchodním rejstříku je možno reagovat na kasační námitku, že živnostenské oprávnění souvisí pouze s legitimitou eventuálního podnikání (a znamená tedy pouhou možnost provozovat určitou živnost). Stěžovatel namítal, že samotná existence živnostenského oprávnění sama o sobě není důkazním prostředkem o provozování aktivní podnikatelské činnosti. V obecné rovině sice lze s tímto názorem souhlasit, ovšem s tím, že na oprávnění provozovat živnost se automaticky váže celá řada povinností, mj. i tzv. „*oblašovací povinnost*“. Např. ustanovení § 31 odst. 11 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ukládá podnikateli, jemuž bylo určité živnostenské oprávnění vydáno, povinnost oznámit živnostenskému úřadu přerušování provozování živnosti na dobu delší než 6 měsíců, a to předem a písemně. Pokud tedy stěžovatel aktivně své živnosti za účelem dosažení zisku dlouhodobě nevykonával, měl podle citované normy postupovat. Ze spisového materiálu není zřejmé, že by tak učinil. Z odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu naopak vyplývá, že stěžovatel byl veden u živnostenského úřadu jako podnikatel podle živnostenského zákona již od roku 1994, a při bezpečnostním pohovoru tento fakt nepopíral. V této souvislosti dokonce výslovně uvedl, že živnostenské oprávnění, které bylo předmětem zájmu a šetření správních orgánů, bylo platné a nepřerušované. Tuto námitku stěžovatele proto kasační soud odmítl jako nedůvodnou.

Dále stěžovatel poukázal na to, že dle ust. § 7 odst. 2 zákona č. 148/1998 Sb. (nikoli dle § 2 zákona č. 2/1969 Sb., jak se uvádí v kasační stížnosti) ředitele NBÚ jmenuje a odvolává vláda. Stěžovatel v kasační stížnosti konstatuje, že mu není známo, že by JUDr. Zdeňka Jůzlová, byla jmenována do funkce ředitele NBÚ. K tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud toliko konstatuje, že usnesením vlády České republiky č. 139 ze dne 8. 2. 2006 o změně ve funkci ředitele NBÚ vzala vláda na vědomí rezignaci Mgr. Jana Mareše k tomuto dni (pod bodem I.), a ode dne 9. 2. 2006 pověřila řízením tohoto Úřadu JUDr. Zdeňku Jůzlovou, náměstkyní ředitele NBÚ (pod bodem II.). Usnesení je dostupné na [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz). Je zřejmé, že v rozhodném období, kdy byla stížnost stěžovatele zamítnuta, v NBÚ nebyla obsazena funkce ředitele, a jediným, kdo byl oprávněn o stížnosti stěžovatele rozhodnout, byla právě vládou zmocněná náměstkyně ředitele. Ta přitom byla shora specifikovaným usnesením vlády pověřena dočasně Úřad řídit a legitimně tak vykonávat řídicí činnost v čele NBÚ v rozsahu pravomocí ředitele, jež na ni cestou vládního zmocnění přešly (vyjádření ke kasační stížnosti z roku 2008 je již podepsáno opět ředitelem řádně jmenovaným vládou). Je tudíž naprosto nepochybné, že o stížnosti stěžovatele rozhodoval věcně příslušný orgán. Rozhodnutí odvolacího orgánu proto netrpí ze shora popsaného důvodu tak závažnou vadou, která by jej činila nicotným. Zároveň nerozhodoval ani týž orgán, který rozhodoval v prvním stupni, žalobou napadené rozhodnutí tudíž netrpí vadou ani z důvodu porušení dvojinstančnosti řízení z tohoto hlediska. Závěrem lze konstatovat i to, že dogmatické lpění na požadavku, aby o stížnostech podle zákona o ochraně utajovaných skutečností

rozhodoval výhradně ředitel NBÚ, ačkoli byla vládou na přechodné období zmocněna zástupováním náměstkyně bývalého ředitele, by bylo možno podepřít pouze čistě formalistickým výkladem zákona, a to formalistickým až do té míry, že by tento výklad ve svých důsledcích vedl *ad absurdum*, neboť do jmenování nového ředitele vládou by byl Úřad v tomto směru zcela nefunkční. Nejvyšší správní soud proto neshledal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení nicotnosti rozhodnutí odvolacího orgánu.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, odvolacímu správnímu orgánu náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. prosince 2008

Mgr. Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu