



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2008, č. j. 8 Ca 228/2005 - 59,

**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 kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 4. 2008, č. j. 8 Ca 228/2005 – 59, zrušil rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „stěžovatel“) ze dne 9. 5. 2005, č. j. 583/2005-NBÚ/07-SO, kterým byla zamítnuta stížnost podaná žalobcem (dále jen „účastník řízení“) proti oznámení ze dne 14. 2. 2005, č. j. 6773/2005-NBÚ/PFO-P, o nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi pro skutečnostmi pro stupeň utajení „Tajné“. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že v dané věci na základě žádosti statutárního orgánu Ministerstva zahraničních věcí a souhlasu účastníka řízení byla k jeho osobě provedena bezpečnostní prověrka III. stupně. Na základě skutečností shromážděných v průběhu bezpečnostní prověrky shledal stěžovatel u účastníka řízení bezpečnostní riziko podle ustanovení § 23 odst. 2 písm. b) zákona č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně utajovaných skutečností“), a tím překážku pro vydání osvědčení. Uvedené bezpečnostní riziko spočívající v činnosti směřující k potlačování lidských práv nebo svobod, případně podpora takové činnosti, bylo u účastníka řízení shledáno, jak uvedl správní orgán I. stupně, v jeho spolupráci se Zpravodajskou správou Generálního štábu Československé lidové armády, tedy tajné služby nedemokratického státu. Právě působení účastníka řízení ve prospěch této tajné služby shledal správní orgán I. stupně za činnost představující překážku pro vydání předmětného osvědčení. Stěžovatel však s tímto závěrem nesouhlasil a výslovně v napadeném rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně není co do existence bezpečnostního rizika podle ustanovení § 23 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných skutečností v souladu

se zjištěným stavem, neboť shledal bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně utajovaných skutečností v chování a způsobu života, který může mít vliv na důvěryhodnost účastníka řízení, což spatřoval především v tom, že účastník řízení při bezpečnostní prověrce uváděl nepravdivé údaje. Podle názoru městského soudu se stěžovatel tím, že překvalifikoval jednání účastníka řízení na jednání, o kterém správní orgán I. stupně vůbec nerozhodoval, dopustil nezákonnosti spočívající v porušení ustanovení § 75 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných skutečností, neboť stížnost účastníka řízení zamítl poté, co zjistil, že jednání, které spočívalo ve spolupráci se zpravodajskou službou, v čemž správní orgán I. stupně spatřoval bezpečnostní riziko, se účastník řízení nedopustil.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele městský soud nesprávně vyložil ustanovení § 75 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných skutečností. V tomto konkrétním případě stěžovatel po vyhodnocení spisového materiálu dospěl k závěru, že závěry pro rozhodnutí byly shromážděny v souladu se zákonem a co do rozsahu umožňují rozhodnout o tom, zda u účastníka řízení existuje bezpečnostní riziko. Stěžovatel rozhodoval na základě stejného skutkového stavu jako správní orgán I. stupně, avšak tento jinak právně vyhodnotil. Shodně s ním konstatoval, že účastník řízení nesplňuje jednu z podmínek pro vydání osvědčení, tj. podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle ustanovení § 18 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně utajovaných skutečností. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel plně ztotožnil s výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně (osvědčení se nevydává) a že jeho postup shledal v souladu se zákonem, neexistovaly důvody pro to, aby stížnosti vyhověl. Na podporu správnosti postupu odkázal stěžovatel na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. 10 Ca 94/2004. podle něhož stěžovatel přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu a stížnosti vyhová, jsou-li pro to důvody, tedy shledá-li výrok rozhodnutí, že se osvědčení nevydává, nezákonným nebo shledá-li vady řízení před správním orgánem, jež mohou takovou nezákonnost způsobit. Ze spisového materiálu se jednoznačně podává, že stěžovatel při bezpečnostní prověrce uváděl nepravdivé údaje a nelze ho tedy ve smyslu zákona o ochraně utajovaných skutečností považovat za důvěryhodného. Proto měl městský soud žalobu zamítnout. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského osudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

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 neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 75 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností může proti nevydání osvědčení podle § 36 odst. 3 podat navrhovaná osoba písemnou stížnost do 15-ti dnů ode dne doručení oznámení. Podle odst. 3 citovaného ustanovení se stížnost podává řediteli Národního bezpečnostního úřadu a podle odst. 5 citovaného ustanovení ředitel Národního bezpečnostního úřadu stížnost přezkoumá. Jsou-li pro to důvody, stížnosti vyhová, jinak stížnost zamítne.

Podle ustanovení § 73 odst. 1 věta první zákona o ochraně utajovaných skutečností se na rozhodování podle tohoto zákona nevztahuje zákon č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád).

V daném případě je sporným výklad ustanovení § 75 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných skutečností Stanoví-li citovaný zákon, že ředitel Národního bezpečnostního úřadu stížnosti vyhová, jsou-li pro to důvody, jinak stížnost zamítne, je možná dvojí interpretace:

Podle první interpretace ředitel Národního bezpečnostního úřadu stížnosti navrhané osoby vyhoví, jsou-li pro to důvody, tedy pokud se ztotožní s její argumentací. Tento výklad zastává účastník řízení, když v žalobě tvrdil, že byl postupem stěžovatele zkrácen o řádný opravný prostředek, neboť podle jeho názoru bylo vydáno de facto nové rozhodnutí se zcela jiným odůvodněním.

Podle druhé interpretace ředitel Národního bezpečnostního úřadu stížnosti vyhoví, jsou-li pro to důvody, tedy shledá-li výrok rozhodnutí, že se osvědčení nevydává, nezákonným nebo shledá-li vady řízení před správním orgánem I. stupně, jež mohou takovou nezákonnost způsobit.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem městského soudu, že stěžovatel překvalifikoval jednání účastníka řízení na jednání, o kterém správní orgán I. stupně vůbec nerozhodoval. Správní orgán I. stupně při provádění bezpečnostní prověrky ověřuje, zda navrhaná osoba splňuje podmínky pro vydání osvědčení. Podle ustanovení § 36 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností vydá správní orgán I. stupně osvědčení v případě, že bezpečnostní prověrkou ověří, že navrhaná osoba splňuje podmínky uvedené v ustanovení § 18 odst. 2 citovaného zákona. Podmínkou pro vydání osvědčení navrhané osobě pro stupeň utajení "Tajné" je mimo jiné bezpečnostní spolehlivost ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 písm. c) a § 23 zákona o ochraně utajovaných skutečností. Za bezpečnostně spolehlivou pak není považována navrhaná osoba, u které bylo zjištěno bezpečnostní riziko ve smyslu § 23 odst. 2 písm. a) až f) zákona o ochraně utajovaných skutečností. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán I. stupně musí podle zákona o ochraně utajovaných skutečností vždy zkoumat bezpečnostní riziko ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 písm. a) až f) zákona o ochraně utajovaných skutečností, tedy zabývat se veškerým jednáním navrhané osoby a přihlížet ke všem okolnostem naznačujícím výskyt bezpečnostního rizika. Musí proto posuzovat i bezpečnostní riziko ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 písm. d) citovaného zákona, tedy chování a způsob života prověřované osoby, který může mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost utajovat skutečnosti. Nelze proto souhlasit s názorem městského soudu, že o jednání účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 písm. d) citovaného zákona správní orgán I. stupně vůbec nerozhodoval, když má ze zákona povinnost při posuzování bezpečnostního rizika přihlížet ke všem relevantním okolnostem naznačujícím výskyt bezpečnostního rizika, a tyto hodnotit jednotlivě i ve svém souhrnu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 6 As 14/2006 - 81, publikovaný pod č. 1168/2007 Sb.NSS).

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007 – 107 uvedl, že ředitel Národního bezpečnostního úřadu může na základě hodnocení skutkových okolností zaujmout jiný právní názor, neboť zkoumá nejen úplnost a zákonnost řízení, ale i zákonnost právních závěrů správního orgánu I. stupně.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v daném případě je třeba nalézt rovnováhu mezi požadavkem rychlosti řízení a zájmem účastníka řízení na co nejširší možnosti ochrany prostřednictvím jeho procesních práv. Správní orgán II. stupně proto nesmí neúměrně protahovat délku řízení, avšak rovněž nemůže ani nahrazovat nezaměnitelnou činnost správního orgánu I. stupně. Pokud by správní orgán II. stupně prováděl celé řízení znovu v rozsahu jako přísluší správnímu orgánu I. stupně, byl by účastník řízení zkrácen o možnost podání řádného opravného prostředku. V daném případě se o tuto situaci nejedná, neboť stěžovatel rozhodoval na základě stejného skutkového stavu jako správní orgán I. stupně, pouze zaujal jiný právní názor ohledně charakteru bezpečnostního rizika. Stěžovatel tedy na základě nezměněného skutkového

stavu může zaujmout rozdílný právní názor a takový postup není v rozporu se zásadou dvojinstančnosti řízení. Oba správní orgány v tomto případě dospěly k závěru, že účastník řízení není bezpečnostně spolehlivý, neboť u něj bylo zjištěno bezpečnostní riziko ve smyslu ustanovení § 23 zákona o ochraně utajovaných skutečností a stěžovatel se plně ztotožnil s výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rovněž shledal jeho postup v souladu se zákonem.

Přes výše uvedené však městský soud rozhodl správně, pokud napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil. Jakkoli totiž může stěžovatel zásadně, tj. zejména pokud v zásadě vychází ze skutkových zjištění správního orgánu I. stupně, zaujmout jiný právní názor než který zaujal správní orgán I. stupně, nemůže tak učinit bez dalšího. Změna právního názoru totiž nemůže přijít pro účastníka řízení překvapivě tak, aby mu nebylo umožněno reagovat. Přesně takto nepřipustně postupoval stěžovatel, který o stížnosti účastníka řízení rozhodl, aniž by mu předtím sdělil, že hodlá zaujmout jiný právní názor než prvostupňový správní orgán. Stěžovatel, pokud tak chtěl učinit, měl účastníku řízení umožnit, aby se vyjádřil, případně navrhl další důkazy, které by účastníku řízení např. umožnily zaměřit dokazování právě ke specifickým skutkovým otázkám spojeným se zamýšlenou odlišnou právní kvalifikací (zde zejména k tomu, zda opravdu zaviněně uváděl nepravdivé údaje o své dřívější činnosti pro zpravodajskou službu komunistického Československa, anebo zda neuvedení těchto údajů nezavinil), jimiž se buď vůbec, či v potřebné míře, správní orgán I. stupně nezabýval. Na řízení podle zákona o ochraně utajovaných skutečností se nevztahoval správní řád, podle jehož § 33 odst. 2, aplikovatelného i pro odvolací nebo obdobné, byť jinak pojmenované, opravné řízení (ve věci stěžovatele řízení o stížnosti), je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Právním podkladem zákazu překvapivosti rozhodování stěžovatele jsou však v daném případě samotné základní zásady správního řízení vyplývající z toho, že podle čl. 1 Ústavy je Česká republika právním státem. Pojmu právního státu je, jak Nejvyšší správní soud setrvale judikuje (např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), imanentní zákaz libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení a požadavek právní jistoty a předvídatelnosti jednání orgánů veřejné moci při aplikaci práva. Tomu však postup stěžovatele neodpovídal.

Jakkoliv se Nejvyšší správní soud v určitém ohledu ztotožnil s právní argumentací stěžovatele, musel zároveň konstatovat, že ve věci samé rozhodl městský soud správně. V tomto případě platí, jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, (publikovaný zatím jen na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), že zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. V tomto případě důvody, pro které městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil, v podstatné míře obstály, protože městský soud, ve shodě s Nejvyšším správním soudem, nemohl aprobovat překvapivost rozhodnutí stěžovatele. Skutečnost, že zákaz překvapivosti vyvozoval městský soud z principu dvojinstančnosti, který akcentoval, zatímco Nejvyšší správní soud jej vyvozuje přímo z požadavku předvídatelnosti jednání orgánů veřejné moci aplikujících právo, není rozhodná. Podstatné je, že v jádru důvodů, pro které rozhodnutí stěžovatele nemůže obstát, se oba soudy shodují.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nejvyšší správní soud podotýká, že jak plyne z citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, je pro stěžovatele v dalším řízení závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníkovi řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 22. dubna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu

