



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. M. Š.**, zastoupen JUDr. Jaroslavou Vančurovou, advokátkou, se sídlem Na Pláni 3794/2, Jablonec nad Nisou, 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 18. 12. 2013, č. j. 7 A 113/2010 – 64,

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 Mgr. Bc. M. Š. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2013, č. j. 7 A 113/2010 – 64, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 18. 12. 2013, č. j. 7 A 113/2010 – 64, zamítl žaloby Mgr. Bc. M. Š. proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 18. 6. 2010, č. j. 84/2010 - NBÚ/07 - OP, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 28853/2010-NBÚ/P, o zrušení platnosti osvědčení č. NBÚ pro stupeň utajení „Důvěrné“, a rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 18. 6. 2010, č. j. 85/2010 – NBÚ/07 – OP, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 28848/2010 – NBÚ – P, o zrušení platnosti osvědčení č. NBÚ pro stupeň utajení „Tajné“.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z úvahy, že projednával problematiku přístupu k utajovaným skutečnostem podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění účinném v rozhodné době, (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), kdy rozhodnutí správních orgánů jsou založena v převážné míře

na podkladech (informacích) obsažených ve výsledcích šetření zpravodajských služeb označených stupněm utajení „Vyhrazené“ a „Důvěrné“. Správní soud proto při přezkoumávání takových rozhodnutí musí najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy, kterými jsou zájem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána (čl. 36 a násl Listiny základních práv a svobod), a zájem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu, a mít na zřeteli i to, že správní rozhodnutí zasahují do tak významných subjektivních práv, jakým je základní právo získávat prostředky pro své životní potřeby (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Správní soud v této specifické situaci proto musí „suplovat“ i aktivitu osoby, jejíž bezpečnostní způsobilost je zkoumána. Tento soud tudíž přezkoumává relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, které se jeví být důležitými, k nimž osoba, jejíž bezpečnostní způsobilost je zkoumána, nemá přístup (z toho důvodu nemůže ani efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem). Z těchto důvodů je proto soudní přezkum správních rozhodnutí širší a do jisté míry překračuje i uplatněné žalobní body (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 31/2011). Důslednost správního soudu je namístě již z toho důvodu (§ 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací), že správní orgán je limitován i pokud jde o rozsah odůvodnění. Důvody vydání rozhodnutí lze uvést pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi, a jsou-li založeny na utajovaných informacích, může správní orgán v odůvodnění uvést pouze odkaz na podklady a jejich stupeň utajení. Stejně je to i s úvahami, kterými se správní orgán řídí při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí. Správní soud proto musí obdobně zjištěné skutečnosti ve svém rozhodnutí popsat pouze v těch mezích, aby nebyl popřen smysl ochrany utajovaných informací.

Městský soud především neshledal opodstatněnou žalobní námitku, v níž žalobce zpochybňuje důvody utajení informací a podkladů na základě kterých správní orgány rozhodovaly, a poukazuje na to, že je porušováno jeho právo na spravedlivý proces, není-li mu umožněno, aby se seznámil s výsledky šetření zpravodajských služeb a vyjádřil se k nim, přestože jde o podklad naprosto zásadní.

Přístup k utajovaným skutečnostem umožňuje stát s ohledem na bezpečnostní zájmy pouze omezenému okruhu osob, u nichž s ohledem na důležitost utajovaných skutečností vyžaduje splnění zákonem stanovených podmínek. Vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi určité osobě je přiznáním mimořádného oprávnění a záleží výlučně na správním orgánu, aby na základě a v mezích zákonného zmocnění a v rámci správního uvážení posoudil, zda toto zvláštní oprávnění navrhané osobě přizná, či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 6 As 14/2006 – 81, publikovaného pod č. 1168/2007 Sb. NSS). Správní soudy se proto při soudním přezkumu takového rozhodnutí zaměřují na to, zda postup rozhodujících orgánů, který vyústil v rozhodnutí o zrušení osvědčení uvedené osobě, nebyl v rozporu se zákonem o utajovaných informacích, zda této osobě byly sděleny důvody, pro něž správní orgány osvědčení nevydaly a zda skutečnosti zjištěné k uvedené osobě mohly vyvolat úvahu správních orgánů o její bezpečnostní nezpůsobilosti. Úkolem správních soudů však není meritorní posouzení otázky, zda zmiňovaná osoba svým jednáním naplnila některé z bezpečnostních rizik ve smyslu předchozího nebo nyní platného zákona o ochraně utajovaných informací, či zda je u této osoby takové riziko nepochybně prokázáno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 – 74).

Městský soud proto také zdůraznil, že v projednávané věci vyšel ve svých úvahách ze skutečnosti, že v soudním řízení nelze odhlédnout od procesních práv účastníků řízení obsažených v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ale že také nelze pominout ani bezpečnostní zájmy státu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007,

pokračování

č. j. 7 As 9/2006 – 71, a ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 As 142/2006 - 58, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Zákon o ochraně utajovaných informací v ust. § 133 odst. 2 stanoví, „že dokazování se 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 výslechem jen tehdy, byl-li ten, kdo povinnost mlčenlivosti má, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn; zprostit mlčenlivosti nelze pouze v případě, kdy by mohlo dojít ke ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výslechem.“

Citovaný zákon o ochraně utajovaných informací v ust. § 133 odst. 3 pak ukládá Národnímu bezpečnostnímu úřadu, že „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 předpisu⁴²⁾ o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.“

Vzhledem k tomu, že žalovaný správní orgán označil přílohu č. 2 a 3 jím předloženého spisového materiálu jako okolnost, která neumožňuje zprostit mlčenlivosti, rozhodla předsedkyně senátu městského soudu o oddělení této části spisu (§ 133 odst. 3 zákona o utajovaných informacích), neboť shledala, že by mohla být ohrožena nebo vážně narušena činnost zpravodajských služeb nebo policie, a současně konstatovala, že do této oddělené části spisu nemohou nahlížet účastníci řízení, ani jejich zástupci a ani osoby zúčastněné na řízení.

Městský soud po důkladném seznámení se s obsahem oddělené části spisu ve světle uvedených předpisů dospěl k závěru, že by možnost žalobce a jeho zástupce plně se seznámit se skutečnostmi v něm obsaženými ve svém důsledku mohla vést k vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb, k rozkrytí metod jejich práce, k vyzrazení případů, které jsou doposud aktuální, a tím i k fyzickému ohrožení pracovníků těchto orgánů.

Správní soud je však přesvědčen o tom, i přes uvedené skutečnosti [v daném řízení nelze garantovat všechna procesní práva účastníků řízení s ohledem na specifika daná charakterem použitých utajovaných skutečností (zpráva a výsledky šetření příslušných zpravodajských služeb)], že kvalita (nezávislost) orgánu (soudu) přezkoumávajícího rozhodnutí správního orgánu, jakož i jeho nevázanost dosud provedeným dokazováním, poskytuje dostatečné záruky práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce v rámci dalšího žalobního bodu namítl, že odůvodnění správních rozhodnutí jsou obecná a nejsou v nich uvedeny žádné konkrétní okolnosti, na nichž je postaven závěr správních orgánů.

Městský soud nepovažoval tuto námitku ve světle právní úpravy za opodstatněnou.

Podle ust. § 122 odst. 3 zákona o utajovaných skutečnostech se „v odůvodnění uvedou důvody vydání rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení a při použití právních předpisů. 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 Úřad řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.“

Z citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že správní orgány nemohly v daném případě podrobněji uvést do odůvodnění svých rozhodnutí úvahy, kterými se řídily při hodnocení podkladů dodaných zpravodajskými službami, než jako to učinily. Je tomu tak i proto, že nemůže-li se účastník řízení seznámit s utajovanými skutečnostmi obsaženými ve správním spise nahlédnutím do něj, je zřejmé, že se s nimi nemůže seznámit ani s prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Nicméně přes tyto skutečnosti správní rozhodnutí obsahují dostatečné odůvodnění v tom směru, nakolik to právní úprava uvedeného typu řízení dovoluje. Správní rozhodnutí nejsou proto nepřezkoumatelná s následkem jejich zrušení.

Toto platí nejen ve vztahu k závěru správních orgánů o existenci bezpečnostního rizika podle ust. § 14 odst. 3 písm. d) a e) zákona o utajovaných informacích, ale i při hodnocení podmínek § 14 odst. 6 téhož zákona.

Podle ust. § 14 odst. 3 písm. e) citovaného zákona lze za bezpečnostní riziko považovat styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Tato činnost nemusí mít nutně povahu trestného činu a s ohledem na účel zákona o utajovaných informacích je nutno za takovou činnost považovat i jednání, za které nebyl jeho pachatel dosud pravomocně odsouzen nebo pokud nebyl pravomocně uznán vinným pro zákonnou překážku. Pro závěr o existenci tohoto rizika je rovněž nepodstatné, zda žalobce si je činnosti vyvíjené předmětnou osobou vědom či nikoli. Již sám fakt, že se s takovou osobou stýká může být posouzen jako bezpečnostní riziko. Pojem riziko nelze ztotožňovat nebo přirovnávat k pojmu viny v trestněprávním smyslu. Pro shledání bezpečnostního rizika pak postačuje prokázání styků s takovou osobou a vyhodnocení tohoto kontaktu mezi konkrétními osobami z hlediska četnosti styků, vlivu na schopnost utajovat informace, povahu vztahů mezi osobami, apod., jak to již uvedl žalovaný.

Pokud pak žalobce ve své žalobě naznačuje, že mu mohlo být umožněno nahlédnout do utajovaných částí správního spisu, jelikož v průběhu řízení platnost jeho osvědčení trvala, nelze s tímto názorem souhlasit. Městský soud proto poukazyval ve shodě s žalovaným na ust. 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací, podle kterého účastník řízení a jeho zástupce mají před vydáním rozhodnutí právo nahlížet do bezpečnostního svazku a činit si z něj výpisky, s výjimkou té části bezpečnostního svazku (§ 124), která obsahuje utajovanou informaci. Ostatně takový výklad je zcela logický. Existují-li důvodné pochybnosti o tom, zda žalobce je bezpečnostně spolehlivou osobou, které byly důvodem pro zahájení řízení o odnětí osvědčení, nelze připustit, aby se seznamoval s utajovanými skutečnostmi bezprostředně se dotýkajícími jeho osoby, u nichž je zvýšené nebezpečí jejich úniku směrem k nepovolaným osobám, dokud nebudou uvedené pochybnosti rozptýleny.

Městský soud nepovažoval za důvodnou ani žalobní námitku, v níž žalobce poukazuje na to, že nelze rozhodnout o odnětí osvědčení na základě skutečností, které existovaly (mohly být správním orgánům známy) již v době, kdy bylo osvědčení stěžovateli vydáváno.

Zájmem státu a současně jeho právem je, aby se s utajovanými skutečnostmi mohly seznamovat výhradně osoby bezpečnostně spolehlivé. Stanoví-li zákon, že fyzická osoba musí po celou dobu platnosti vydaného osvědčení splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti je třeba vyložit ust. § 101 zákona o utajovaných informacích tak, že zrušit platnost osvědčení lze tehdy, pokud osvědčení bylo vydáno, ačkoliv k tomu již od začátku nebyly splněny předpoklady. Jinými slovy, lze-li zrušit platnost osvědčení pro nově nastalou skutečnost, tím spíše ji lze zrušit i pro skutečnost existující od počátku.

pokračování

Městský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, v níž žalobce zpochybňuje splnění podmínky ust. § 14 odst. 6 zákona o utajovaných informacích, neboť trvá na tom, že si nebyl vědom toho, že by vyvíjel styky s osobou, jejíž činnost je v rozporu se zájmy České republiky.

Podle tohoto ustanovení „*při posuzování, zda skutečnost uvedená v odstavci 3 je bezpečnostním rizikem, se přiblíží k tomu, do jaké míry může ovlivnit schopnost utajovat informace, k době jejího výskytu, k jejímu rozsahu, charakteru a k chování fyzické osoby v období uvedeném v odstavci 4*“.

Městský soud má za to, že ke splnění podmínek zákona je zapotřebí, aby si žalobce byl vědom problematičnosti styku s osobou, která činnost proti zájmu České republiky vyvíjí. Je sice třeba, aby se jednalo o styky vědomé (s určitou konkrétní osobou se nelze stýkat nevědomky), avšak nelze vyžadovat, aby měl držitel osvědčení povědomost o tom, že tato osoba, s níž má styky, vyvíjí činnost proti zájmům České republiky a aby měl povědomost o charakteru této činnosti.

Ostatně recentní judikatura vyslovila obdobný závěr. Tak např. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 8. 2009, č. j. 1 As 47/2009 – 93, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil, že „*...Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s východiskem městského soudu, že subjektivní stránka jednání navrhované osoby není určující pro závěr, zda bylo tímto jednáním naplněno bezpečnostní riziko. Nepochybně i stěžovatel dá soudu za pravdu, že pokud se navrhovaná osoba stýká s jinou osobou, která spolupracuje s ofenzivní tajnou službou cizí moci, naplňují tyto styky bezpečnostní riziko u navrhované osoby. Ta přitom vůbec nemusí tušit, že tato jiná osoba s cizí mocí spolupracuje. Riziko spočívá například v tom, že při přátelské konverzaci by mohla navrhovaná osoba nevědomky sdělovat této jiné osobě fragmenty utajovaných skutečností, které by mohly být pro cizí moc přínosné. To byl ovšem pouze ilustrativní příklad.*“

Správní orgány obou stupňů se existencí bezpečnostního rizika u žalobce zabývaly i ve vazbě na ust. § 14 odst. 6 zákona o utajovaných skutečnostech a svou úvahu uvedly do odůvodnění rozhodnutí v tom rozsahu, v jakém jim to zákon umožňuje.

Městský soud po seznámení se s utajovanou částí spisového materiálu konstatoval, že podklady dodané příslušnými zpravodajskými službami skýtají pro závěr správních orgánů dostatečnou oporu. Závěr správních orgánů o bezpečnostním riziku na straně žalobce ve smyslu ust. § 14 odst. 3 písm. d) zákona o utajovaných informacích je doložen chováním žalobce, které má vliv na jeho důvěryhodnost, ovlivnitelnost a schopnost utajovat informace. Vzhledem k povaze informací obsažených v uvedené části spisového materiálu však nemůže městský soud sdělit nic bližšího.

Městský soud posuzoval i informační hodnotu již uvedených podkladů v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, vyslovenou především v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101, v němž uvedl, že „*...posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.*“

Z uvedených důvodů proto městský soud žalobu zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost explicitně z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především namítá, že žalovaný nevedl řízení tak, aby šetřil jeho důstojnost a čest. Při plnění svých povinností byl dozorován nadřízenými i státními zástupci a nikdy vůči němu nebyly zjištěny negativní poznatky. Přes tyto skutečnosti však byl v žalobou napadeném rozhodnutí nespravedlivě nařčen, že dlouhodobě a účelově porušuje platný právní řád. Městský soud ale v postupu žalovaného neshledal závady.

Žalovaný správní orgán nepostupoval ani tak, aby zjistil skutkový stav věci nevzbuzující žádné pochybnosti. Správní orgán nepřipustil žádné důkazy, které navrhl s tím, že jsou nadbytečné. Tento postup odůvodnil tím, že není oprávněn přezkoumat zjištění zpravodajských služeb. Přitom nezbytnou součástí jeho práce byly kontakty s kriminálně závadovými osobami a za tento výkon práce byl postižen odebráním osvědčení. Městskému soudu ani tento rozpor nevadil.

Žalovaný ani městský soud se v průběhu řízení také nevyrovnaly s celou řadou otázek, týkajících se výkonu jeho práce. Od roku 1992 do roku 2010 působil jako policejní orgán a v rámci této činnosti mu byl uložen výkon policejních činností při předcházení, odhalování a dokumentaci trestné činnosti. Tyto formy kvalifikované policejní činnosti jsou přitom nejčastěji vykonávány skrytým způsobem v kriminálně závadovém prostředí, kde je navazován kontakt se závadovými osobami. Jednáním, které je popisováno ve zprávách zpravodajských služeb, tedy plnil úkoly uložené mu nadřízenými a zákonem. K těmto skutečnostem však žalovaný správní orgán, ani městský soud nepřihlédly.

Městský soud se vůbec nezabýval ani tím, že žalovaný překročil svá oprávnění. Žádný právní předpis totiž neobsahuje zákonné zmocnění, které by opravňovalo žalovaného k posuzování a vydávání závěru o tom, zda činnost policejního orgánu je či není v souladu s řádným plněním služebních povinností. To samé platí o hodnocení žalovaného, že šetření zpravodajských služeb a jeho výsledky byly získány v souladu s právním řádem České republiky. Městský soud však k těmto pochybením také nepřihlédl a nevyvodil z nich žádné závěry.

Z rozsudku městského soudu není ani zřejmé, na základě jakých úvah dospěl k závěru, že obsah utajovaných informací je natolik věrohodný, aby mohl zasáhnout zcela zásadním způsobem do jeho osudu a vést ke ztrátě způsobilosti pracovat s utajovanými informacemi. K tomu musí znovu připomenout, že svou práci vykonával mnoho let obětavě a zodpovědně, k níž nebylo ze strany nadřízených a dozorových státních zástupců žádných připomínek.

Stěžovatel rovněž namítá pochybení, kterých se dopustil městský soud v řízení o jeho žalobě.

Městský soud dospěl k závěru, že by možnost stěžovatele a jeho zástupce plně se seznámit se skutečnostmi obsaženými v oddělené části spisu ve svém důsledku mohla vést k vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb, k rozkrytí metod jejich práce, k vyzrazení případů, které jsou doposud aktuální, a tím i k fyzickému ohrožení pracovníků těchto orgánů. Tato úvaha správního soudu není přiléhavá.

Je tomu tak proto, že nikdy nežádal o plné seznámení s utajovanou částí spisu, neboť žádal a pokládal za dostatečné, aby mu bylo umožněno pouze omezené nahlížení do těchto materiálů. Naposledy tak učinil u správního soudu při jednání, ale dostalo se mu odpovědi, že o této otázce již bylo rozhodnuto. Takový zásah do procesních práv je proto nezákonný a nepřiměřený.

pokračování

Městský soud se také dopustil procesního pochybení tím, že ač provedl důkaz oddělenou částí soudního spisu (příloha č. 2 a 3), do které bylo jemu i zástupci odepřeno nahlížení, přesto má za to, že byla splněna podmínka uvedená v ust. § 45 odst. 4 s. ř. s.

Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný Národní bezpečnostní úřad v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že mimořádný opravný prostředek stěžovatele považuje za neopodstatněný. V podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, s jehož závěry se plně ztotožňuje. Městský soud se v tomto rozsudku podrobně vypořádal se všemi žalobními námitkami, které vznesl stěžovatel v žalobě, a své závěry o nich učinil obsahem odůvodnění rozsudku. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je tak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítá, že žalovaný nevedl řízení tak, aby šetřil jeho důstojnost a čest. Při plnění svých povinností byl dozorován nadřízenými i státními zástupci a nikdy vůči němu nebyly zjištěny negativní poznatky. Přes tyto skutečnosti byl v žalobou napadeném rozhodnutí nespravedlivě nařčen, že dlouhodobě a účelově porušuje platný právní řád. Ani městský soud však v postupu žalovaného neshledal závady.

Žalovaný nepostupoval ani tak, aby zjistil skutkový stav věci nevzbuzující žádné pochybnosti. Správní orgán nepřipustil důkazy, které navrhl s tím, že jsou nadbytečné. Tento postup odůvodnil tím, že není oprávněn přezkoumat zjištění zpravodajských služeb. Přitom nezbytnou součástí jeho práce byly kontakty s kriminálně závadovými osobami a za tento výkon práce byl postižen odebráním osvědčení. Městskému soudu ani tento rozpor nevadil.

Z výše uvedené námitky vyplývá, že stěžovatel obecně brojí proti jím tvrzeným nezákonným postupům správních orgánů, které nenapravit k jeho žalobě ani městský soud, ač k takovému postupu byl podle zákona povinen.

Stěžovatel se podle svého názoru nemohl dopustit protiprávního jednání, neboť byl při plnění svých povinností dozorován nadřízenými a státními zástupci, a nikdy vůči němu nebyly zjištěny negativní poznatky, ačkoliv nezbytnou součástí jeho práce byly kontakty s kriminálně závadovými osobami.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že jak žalovaný správní orgán, tak i městský soud vzaly při svém rozhodování v úvahu, že bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o utajovaných informacích bylo u stěžovatele shledáno v jeho stycích s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Není proto vůbec podstatné, zda taková osoba je vedena v evidencích Policie České republiky jako kriminálně závadová, či nikoliv, ani to, že nezbytnou součástí práce stěžovatele byly i kontakty s těmito osobami. Podstatným byl jen styk s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Bezpečnostní riziko z toho styku vyplývající bylo navíc zjištěno na základě skutečností uvedených ve zprávách zpravodajských služeb a nikoliv Policie České republiky. Nic na tom také nemění ani dozorování nadřízenými a státními zástupci, kteří pochopitelně nemohou být u každého kroku svých podřízených.

Stěžovatel opětovně namítá i to, že správní orgán nepřipustil žádné důkazy, neboť podle názoru tohoto orgánu byly nadbytečné a nesouvisející s předmětem řízení o zrušení platnosti osvědčení pro oba stupně utajení a tento postup odůvodnil i tím, že není oprávněn přezkoumat zjištění zpravodajských služeb.

Ze spisu vyplývá, že stěžovatel navrhoval doplnění důkazů trestním oznámením ze dne 22. 1. 2010, slyšením jím uvedených příslušníků Armády České republiky, zprávou o zkoumání na psychologickém oddělení Ústřední vojenské nemocnice v Praze, dožádáním Policie České republiky ohledně toho, zda je veden v evidencích jako závadová osoba, apod.

Nejvyšší správní soud má za to, že příkladmo uvedené návrhy na doplnění dokazování skutečně nejdou k jádru věci a netýkají se předmětu řízení.

Správním orgánům konajícím řízení v projednávané věci nadto ani nepříslušelo přezkoumávat výsledky šetření zpravodajských služeb, které jim byly poskytnuty příslušnou službou a doplněny zpravodajskou službou další (§ 140 odst. 3 zákona o utajovaných skutečnostech).

Stěžovatel také namítl, že žalovaný jako správní orgán ani městský soud se v průběhu řízení nevyrovnaly s celou řadou otázek, týkajících se výkonu jeho práce. Od roku 1992 do roku 2010 působil jako policejní orgán a v rámci této činnosti mu byl uložen výkon policejních činností při předcházení, odhalování a dokumentaci trestné činnosti. Tyto formy kvalifikované policejní činnosti jsou nejčastěji vykonávány právě skrytým způsobem v kriminálně závadovém prostředí, kde je navazován kontakt se závadovými osobami. Jednáním, které je popisováno ve zprávách zpravodajských služeb, tedy plnil úkoly uložené mu nadřízenými a zákonem.

Zde je třeba odkázat na již shora uvedené a opětovně zdůraznit, že bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o utajovaných informacích bylo u stěžovatele shledáno v jeho stycích s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky, a že je zcela nerozhodné, zda je taková osoba vedena v evidencích Policie České republiky jako kriminálně závadová, či nikoliv.

Stěžovatel dále vytýká městskému soudu i to, že se vůbec nezabýval tím, že žalovaný překročil svá oprávnění. Žádný právní předpis totiž neobsahuje zákonné zmocnění, které by opravňovalo žalovaného k posuzování a vydávání závěru o tom, zda činnost policejního orgánu je či není v souladu s řádným plněním služebních povinností. To samé platí o hodnocení žalovaného, že šetření zpravodajských služeb a jeho výsledky byly získány v souladu s právním řádem České republiky.

pokračování

Nejvyšší správní soud musí k této námitce uvést, že žalovaný posuzoval jednání stěžovatele jako účastníka řízení jen z toho pohledu, zda představuje bezpečnostní riziko či nikoliv. Jednání účastníka řízení konkrétně popsané zejména v oznámení příslušné zpravodajské služby podle § 140 odst. 3 zákona o utajovaných informacích, které je evidováno pod č. j. V3544/2009-NBÚ/P, nebylo v souladu s platným právním řádem a s řádným plněním služebních povinností. Proto také podporuje závěr žalovaného o bezpečnostní nespolehlivosti účastníka řízení. Citovanou písemností je přitom prokázáno, že se účastník řízení stýkal s osobou, která vyvíjela nebo vyvíjí činnost proti zájmu České republiky, tato činnost je ve zmíněné zprávě konkrétně specifikovaná a svým charakterem vylučuje možnost náhodného či nevědomého kontaktu účastníka řízení s touto osobou.

Stěžovatel vytýká rozsudku městského soudu i to, že z něho není zřejmé, na základě jakých úvah správní soud dospěl k závěru, že obsah utajovaných informací je natolik věrohodný, aby mohl zasáhnout zcela zásadním způsobem do jeho osudu a vést ke ztrátě způsobilosti pracovat s utajovanými informacemi zvláště za situace, že svou práci vykonával mnoho let obětavě a zodpovědně, k níž nebylo ze strany nadřízených a dozorových státních zástupců žádných připomínek.

Nejvyšší správní soud odkazuje v uvedeném směru na recentní judikaturu, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 68/2008 – 101, dostupného na www.nssoud.cz, v němž tento soud mimo jiné vyslovil, že *„řízení, resp. výsledek tohoto řízení, tj. napadené rozhodnutí, je výsledkem posouzení a vyhodnocení podkladů ve vztahu ke event. možnosti existence bezpečnostního rizika. Úkolem NBÚ proto již není poskytnuté podklady od jednotlivých subjektů přezkoumávat, neboť takováto činnost by byla v rozporu s pravomocí tohoto orgánu, jež je dána ust. § 8 zákona č. 148/1998 Sb. Ostatně otázka posouzení pravosti podkladů nemůže být ani předmětem řízení před správními soudy. Jestliže tedy napadené rozhodnutí o nevydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi odkazuje na zprávy ÚZSI, může příslušný správní soud toliko přezkoumávat, zda uvedená argumentace je obsahem správního spisu a závěry z toho vyvozené nejsou v rozporu se zákonem. Nemůže však přezkoumávat, zda jsou zmíněné dokumenty a v nich obsažené informace pravé a pravdivé“*.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k uvedené námitce poukazuje i na rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101, dostupný na www.nssoud.cz, který citoval ve svém rozsudku i městský soud, že po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení požadována nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací, nýbrž postačí, že závěry vyvozené ze skutečností obsažených ve zpravodajské informaci jsou zároveň jejich nejpravděpodobnějším vysvětlením (doslova uvedl, že *„...posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“*). Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 – 28, dostupném na www.nssoud.cz, k uvedené problematice mimo jiné i dodal, že *„...pro účely bezpečnostního řízení postačuje konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba tyto informace na věrohodné a že ... zjištěné skutečnosti musí i soud v odůvodnění svého rozhodnutí popsat jen v těch mezích, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných skutečností.“*

Nejvyšší správní soud musí ovšem připomenout i to, že v posledně uvedeném rozsudku tento soud vyslovil judikatorní závěr, že: *„Skutečnost, že stěžovateli ve správním i soudním řízení zůstaly utajeny podstatné skutečnosti pro vydání negativního rozhodnutí, není postačujícím důvodem ke zrušení rozsudku“*

městského soudu a z takového důvodu nemohl ani městský soud zrušit napadené správní rozhodnutí. ...Vzhledem k tomu, že neznalost důvodů negativního rozhodnutí stěžovatele omezuje, či mu dokonce znemožňuje, aby proti rozhodnutí účinně argumentoval, je soud povinen zkoumat postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů. Zjištěné skutečnosti ovšem i soud musí v odůvodnění svého rozhodnutí popsat jen v těch mezích, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných skutečností“.

Jinými slovy řečeno, v rozhodnutí správního soudu nelze uvést obsah utajovaných písemností, jelikož by tím došlo k ohrožení utajované informace. Ve světle uvedeného je proto i námitka stěžovatele irelevantní.

Stěžovatel také namítl, že nikdy nežádal o plné seznámení s utajovanou částí spisu, neboť by mu postačovalo jen omezené nahlížení do těchto materiálů. Naposledy tak učinil u správního soudu při jednání, ale dostalo se mu odpovědi, že o této otázce již bylo rozhodnuto. Takový zásah do procesních práv je proto nezákonný a nepřiměřený.

I Nejvyšší správní soud má za to, že platná právní úprava vylučuje možnost, aby účastník řízení mohl v průběhu řízení před vydáním rozhodnutí nahlížet do utajované části jeho bezpečnostního svazku. Je tomu tak proto, že podle ust. § 89 odst. 7 zákona o utajovaných informacích účastník řízení a jeho zástupce mají před vydáním rozhodnutí právo nahlížet do bezpečnostního svazku a činit si z něj výpisy, s výjimkou té části bezpečnostního svazku (§ 124), která obsahuje utajovanou informaci. Městský soud proto tuto otázku v napadeném rozsudku posoudil správně. Existují-li totiž důvodné pochybnosti o tom, zda stěžovatel je bezpečnostně spolehlivou osobou, které byly důvodem pro zahájení řízení o odnětí osvědčení, nelze připustit, aby se seznamoval s utajovanými skutečnostmi bezprostředně se dotýkající jeho osoby, u nichž je zvýšené nebezpečí jejich úniku směrem k nepovolaným osobám, dokud nebudou uvedené pochybnosti rozptýleny.

V řízení před správním soudem platí závěry, které vyplývají z ust. § 133 odst. 3 zákona o utajovaných informacích. Podle citovaného ustanovení Národní bezpečnostní 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 předpisu⁴²⁾ o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.

Vzhledem k tomu, že žalovaný označil přílohu č. 2 a 3 jím předloženého spisového materiálu jako okolnost, která neumožňuje zprostit mlčenlivosti, rozhodla předsedkyně senátu městského soudu o oddělení této části spisu (§ 133 odst. 3 zákona o utajovaných informacích), neboť shledala, že by mohla být ohrožena nebo vážně narušena činnost zpravodajských služeb nebo policie, a současně konstatovala, že do této oddělené části spisu nemohou nahlížet účastníci řízení, ani jejich zástupci a ani osoby zúčastněné na řízení (§ 133 odst. 3 první věta před středníkem zákona o utajovaných informacích).

Městský soud tedy po důkladném seznámení se s obsahem oddělené části spisu ve světle uvedených předpisů dospěl k závěru, že by možnost žalobce a jeho zástupce plně se seznámit se skutečnostmi v něm obsaženými ve svém důsledku mohla vést k vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb, k rozkrytí metod jejich práce, k vyzrazení případů, které jsou doposud aktuální, a tím i k fyzickému ohrožení pracovníků těchto orgánů.

pokračování

Z uvedeného ale vyplývá i to, že v projednávané věci není možné ani omezené nahlížení do oddělené části spisu, která obsahuje utajované skutečnosti.

Stěžovatel nakonec namítl v kasační stížnosti, že se městský soud dopustil procesního pochybení tím, že ač provedl důkaz oddělenou částí soudního spisu (příloha č. 2 a 3), do které bylo jemu i zástupci odepřeno nahlížení, přesto má za to, že byla splněna podmínka uvedená v ust. § 45 odst. 4 s. ř. s.

Zde je třeba především říci, že již citované ust. § 133 odst. 3 zákona o utajovaných informacích je ve vztahu ke stěžovatelem zmíněnému ust. § 45 odst. 4 a 5 s. ř. s. o nahlížení do spisu ustanovením speciálním, a proto obecnou úpravu obsaženou v citovaném ustanovení soudního řádu správního nelze v tomto případě použít.

Jelikož žalovaný označil přílohu č. 2 a 3 jím předloženého spisového materiálu jako okolnosti, k nimž nelze zprostit mlčenlivosti, rozhodla předsedkyně senátu městského soudu o oddělení této části spisu (§ 133 odst. 3 zákona o utajovaných informacích), neboť shledala, že by mohla být ohrožena nebo vážně narušena činnost zpravodajských služeb nebo policie, a současně konstatovala, že do této oddělené části spisu nemohou nahlížet účastníci řízení, ani jejich zástupci a ani osoby zúčastněné na řízení.

Z uvedených důvodů proto není možné nahlížet do oddělených částí spisu (§ 133 odst. 3 věta první za středníkem zákona o utajovaných informacích).

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. května 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu