

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Ing. J. Ř.**, zast. JUDr. Ing. Milanem Mlezivou, advokátem, se sídlem Skrétova 48, Plzeň, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 8. 8. 2011, čj: 183/2011-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2014, č. j. 11 A 274/2011 - 35,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 8. 2011, č. j: 183/2011-NBÚ/07-OP (dále též „napadené rozhodnutí“), ředitel žalovaného zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí orgánu prvního stupně ze dne 3. 5. 2011, č. j. 40182/2011-NBÚ/P, o nevydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „Přísně tajné“. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že řízení bylo zahájeno k žádosti žalobce o vydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „Přísně tajné“, ze dne 13. 4. 2010, přičemž v jeho průběhu sdělila zpravodajská služba výsledky svého šetření podle ustanovení § 107 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), podle nichž vyšly najevo skutečnosti nasvědčující výskytu chování žalobce, které může mít vliv na jeho důvěryhodnost a ovlivnitelnost a tím i jeho schopnost utajovat informace. Další doplňkové informace obdobného závěru byly zpravodajskou službou uvedeny ve sdělení ze dne 9. 3. 2011. Protože tyto zprávy jsou vedeny ve stupni utajení „Důvěrné“, nemohl být jejich obsah v rozhodnutí orgánu prvního stupně blíže uveden. Správní orgán prvního stupně po provedeném řízení dospěl k závěru, že u žalobce existuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací, neboť bylo zjištěno „*udržování nestandardních vztahů s třetími osobami, které je nepřijatelné vzhledem k pracovní činnosti žalobce, a současně ve vyjádření účastníka řízení k těmto jevům, které sdělil při pohovoru.*“ Bezpečnostní riziko je dále zvýšeno vyjádřením žalobce při pohovoru ohledně nestandardních a neobvyklých jevů v souvislosti s jeho pracovní činností, které lze s ohledem na zjištění zpravodajské služby hodnotit jako účelové. Ředitel žalovaného k rozkladu žalobce uvedl, že po seznámení se s případem má za to, že byly zjištěny podstatné skutečnosti odůvodňující bezpečnostní riziko

u žalobce, které je doloženo v utajovaných sděleních zpravodajské služby, avšak které žalovaný nemůže vzhledem k charakteru řízení a předmětným informacím blíže specifikovat. K nemožnosti žalobce seznámit se se zprávami zpravodajské služby žalovaný vysvětlil, že tato sdělení plně podporují výše uvedené závěry a že zpravodajské služby poskytují pouze „výsledky šetření“, nikoli spisový materiál. U informací tohoto charakteru přitom žalovaný presumuje jejich správnost. Skutečnost, že žalobce nebyl a nemohl být s těmito zprávami seznámen, vyplývá z povahy věci a z příslušné právní úpravy, přičemž takový postup byl aprobován i Nejvyšším správním soudem. Odchytky v případě bezpečnostního řízení jsou tak plně odůvodněny jeho zvláštní povahou v případě přístupu k utajovaným informacím, v němž se jedná o právní vztah založený nikoliv na nároku, ale na právu státu takový přístup umožnit pouze osobám, u nichž je bez jakýchkoli pochybností dána záruka, že budou schopny plnit všechny povinnosti na úseku ochrany utajovaných informací. Žalovaný souhlasil pouze s námitkou žalobce, že správní orgán prvního stupně jej ve svém rozhodnutí neprávem označil jako osobu „do jisté míry závislou na nestandardním chování“, avšak ani toto ne zcela odpovídající konstatování nemohlo podle žalovaného odůvodnit změnu výroku rozhodnutí o nevydání osvědčení. Skutečnost, že žalobce byl svým zaměstnavatelem po pracovní stránce kladně hodnocen, nemohla ovlivnit zjištění zpravodajské služby, na jejichž základě bylo u žalobce shledáno bezpečnostní riziko. Vzhledem k tomu, že jako bezpečnostní riziko nebylo shledáno žalobcovo obchodování s cennými papíry, nevyjadřoval se žalovaný k námitkám týkajícím se tohoto jednání.

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou ze dne 1. 9. 2011, v níž tvrdil, že v rámci bezpečnostního řízení poskytl žalovanému náležitou součinnost a doložil všechny příslušné dokumenty. Nemohl se však ztotožnit s názorem žalovaného, že nelze konkretizovat důvody, na jejichž základě mu nebylo vydáno osvědčení se závěrem, že u něj existuje bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Žalovaný totiž vycházel pouze z písemných zpráv příslušné zpravodajské služby ze dne 1. 2. 2011 a ze dne 9. 3. 2011, aniž by je podrobil vlastnímu přezkumu. Žalobci přitom ani neumožnil se s nimi seznámit a brojit proti jejich obsahu. Tímto postupem jej poškodil na jeho ústavních právech, zejména podle čl. 26 odst. 1, a2 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V důsledku toho nelze ani posoudit, zda existuje nějaké bezpečnostní riziko na jeho straně či nikoli. Poukázal dále na to, že v armádě slouží téměř 31 let, po celou dobu byl držitelem různých osvědčení, na jejichž základě měl možnost seznámit se s utajovanými informacemi nejvyššího stupně; po celou dobu neměl žádný bezpečnostní incident a není mu známo, že by byl vyšetřován policejními orgány nebo zpravodajskými službami v souvislosti s porušováním bezpečnostních pravidel. Žalovaný i s ohledem na tyto skutečnosti měl provést daleko rozsáhlejší důkazní řízení nutné pro objektivní rozhodnutí v rámci bezpečnostního řízení. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 12. 12. 2011, v němž zdůraznil smysl předmětného bezpečnostního řízení a zopakoval, že v jeho průběhu shromáždil informace především od příslušné zpravodajské služby nasvědčující výskytu chování u žalobce, které může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace, což žalovaný vyhodnotil jako bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. K námitkám žalobce ohledně nemožnosti seznámit se se zprávami příslušné zpravodajské služby žalovaný uvedl, že žalobce opakuje to, co již uváděl ve svém rozkladu, přičemž tuto problematiku žalovaný náležitě posoudil a vysvětlil v napadeném rozhodnutí. S ohledem na charakter bezpečnostního řízení a dotčené zájmy státu nemohl v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu garantovat žalobci všechna procesní práva, nicméně ta jsou podle jeho názoru zajištěna možností přezkumu rozhodnutí nezávislým soudem. Žalovaný proto navrhoval, aby městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 11. 2014, č. j. 11 A 274/2011 - 35, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ze spisového materiálu zjistil, že žalobci nebylo vydáno požadované osvědčení proto, že u něho bylo shledáno bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací, které podle citovaného předpisu brání vydání osvědčení, o něž žalobce žádal. Zdůraznil, že řízení o bezpečnostní prověrce je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu specifické, v jeho rámci nelze garantovat všechna procesní práva účastníka řízení s ohledem na předmět tohoto řízení. Není přitom pravdou, že by se žalovaný obsahem zpráv zpravodajské služby nezabýval, neboť z odůvodnění obou rozhodnutí vyplývá pravý opak. Nadto žalovaný nebyl oprávněn přezkoumávat obsah zpráv, jak požaduje žalobce, nýbrž měl pouze vyhodnotit jejich obsah a učinit příslušný závěr o tom, zda je či není dáno bezpečnostní riziko na straně žadatele o vydání osvědčení. Skutečnost, že se žalobce nemohl s těmi zprávami seznámit, vyplývá z povahy věci a z povahy předmětného řízení.

[5] Podle závěru soudu by bylo zcela proti smyslu zákona, pokud by účastníkovi řízení, který teprve žádá o vydání osvědčení, bylo umožněno seznámit se s listinami, které určitý stupeň utajení již požívají. Závěr o existenci bezpečnostního rizika byl učiněn žalovaným správním orgánem, přičemž ten se opírá o skutečnosti, které podléhají určitému stupni utajení, proto je nelze žalobci sdělit. Je rovněž v souladu se zákonem, pokud tyto skutečnosti nebyly žalobci sděleny ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť tím by byl ohrožen zájem státu, např. efektivita práce zpravodajských služeb či policejních složek. Nebylo přitom zasaženo ani do práv žalobce dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tím, že mu nebyly sděleny důvody rozhodnutí, neboť podle odst. 2 tohoto článku může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Žalobce si zvolil činnost, která podle zákona vyžaduje, aby disponoval příslušným oprávněním, což je v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobci tedy nebylo bráněno ve výběru povolání, musí však splňovat podmínky, které zákon pro takovou činnost stanoví. K porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv rovněž nedošlo, neboť žalobce měl možnost obrátit se s žádostí o přezkoumání věci na nezávislý soud, což učinil.

[6] Skutečnost, že žalobce sloužil v armádě téměř 31 let, není pro posouzení věci podle městského soudu relevantní, neboť nedokládá splnění podmínek dle zákona o ochraně utajovaných informací. Městský soud v neposlední řadě nezjistil pochybení žalovaného v tom, že by prováděl nedostatečné dokazování, neboť předmětné zprávy zpravodajské služby byly konkrétní a představovaly dostatečný podklad pro závěr o existenci bezpečnostního rizika na straně žalobce. Žalobce ostatně ani neuvádí žádné konkrétní důkazy, které by podle jeho názoru měly tento závěr vyvrátit. Žalovaný přitom prováděl i další dokazování stran osobních a majetkových poměrů žalobce. Proto lze v obecné rovině konstatovat, že samotné řízení se neomezilo pouze na uvedené zprávy zpravodajských služeb. Důvodem pro nevydání osvědčení byl však především obsah zpráv zpravodajských služeb, je proto podle soudu logické, že negativní výrok je odůvodněn zejména odkazem na uvedené zprávy. Specifičnost správního řízení, které odůvodňuje omezení procesních práv žalobce, je vykompenzována tím, že správní soud má plný přístup k podkladům rozhodnutí, které jsou součástí správního spisu, s jejichž obsahem se městský soud seznámil. V souladu se získanými poznatky soud přezkoumával postup a důvody pro nevydání osvědčení v úplnosti i nad rámec uplatněných námitek, přičemž po posouzení obsahu utajovaných zpráv dospěl k závěru, že tvoří dostatečný podklad pro závěr uvedený v napadeném rozhodnutí žalovaného.

[7] Proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2014, č. j. 11 A 274/2011 - 35, se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 10. 12. 2014. V doplnění kasační

stížnosti ze dne 9. 1. 2014 uvedl, že rozsudek napadá z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že nelze konkretizovat důvody, na jejichž základě mu nebylo vydáno osvědčení, ani se závěrem, že u něj existuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Žalovaný sice vycházel ze zpráv zpravodajské služby, ale nepodrobil je vlastnímu přezkumu a stěžovateli nebylo umožněno se k nim vyjádřit. Tímto postupem, který městský soud aproboval, bylo zasaženo do jeho ústavních práv dle čl. 26 odst. 1, 2 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť nikým nebylo objektivně posouzeno, zda u stěžovatele existuje nějaké bezpečnostní riziko. Samotný stěžovatel si žádného takového rizika není vědom, a to zvláště s ohledem na řádný výkon služby a bezproblémové pracovní chování. Stěžovatel přitom byl připraven na konfrontaci s obsahem zpráv zpravodajských služeb, což mu nebylo umožněno. Z rozsudku městského soudu nelze seznat, zda soud provedl nějaké dokazování, a to zejména ohledně obsahu zpráv zpravodajské služby, přičemž dokazování ohledně jejich obsahu není podle Nejvyššího správního soudu vyloučeno. Vytýkal tudíž městskému soudu, že pouze uvěřil zpravodajské službě a blíže obsah jejich zpráv neověřil. S ohledem na specifikum dané věci to byl právě soud, kdo měl stěžovateli garantovat příslušná procesní práva a blíže se obsahem zpráv zabývat. Pokud tak neučinil, jsou jeho závěry nepřezkoumatelné. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil podáním ze dne 21. 1. 2015, v němž se ztotožnil se závěry městského soudu. K požadavku stěžovatele, aby zprávy o výsledcích šetření zpravodajské služby byly konkrétní, uvedl, že stěžovatel jen stěží může zpochybňovat konkrétnost zjištění zpravodajské služby jen proto, že s těmito zprávami nebyl seznámen. K jejich obsahu však žalovaný uvedl, že zahrnují natolik konkrétní informace, které umožňují dodatečně posoudit jejich věrohodnost a že odůvodňují závěry obsažené v napadeném rozhodnutí i rozsudku městského soudu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Evropského soudu pro lidská práva dovedl, že v bezpečnostním řízení není možné jeho účastníkovi s ohledem na charakter řízení garantovat veškerá procesní práva, neboť to by popřelo samotný smysl takového řízení. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

II. Prejudikatura Nejvyššího správního soudu a stanovisko 4. senátu

[9] Při předběžném posouzení věci rozhodující 4. senát Nejvyššího správního soudu shledal, že k právní otázce, která je v tomto případě sporná, zaujaly jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu zcela rozdílné právní názory. Podle předkládajícího 4. senátu Nejvyššího správního soudu je stěžejní otázkou, zda a v jakém rozsahu je nutné žalobci umožnit přístup k informacím podléhajícím utajení podle zákona o ochraně utajovaných informací v řízení před právním soudem o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s., proti rozhodnutí, kterým žalobci nebylo vydáno osvědčení fyzické osoby podle zákona o ochraně utajovaných informací za situace, kdy tyto informace představují jediný, případně zcela zásadní důvod pro nevyhovění požadavku žalobce na vydání osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajovaným informacím, a kdy žalobci tyto utajované informace nemohou být v souladu se zákonem sděleny v průběhu předchozího správního řízení.

[10] Při rozboru rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu 4. senát zjistil, že lze rozeznat dva přístupy řešící tuto problematiku:

pokračování

[11] První názorový proud představuje přístup, podle kterého je v dané situaci postačující, pokud správní soud příslušnou utajovanou část správního spisu prověří, t.j. zkontroluje, zda tam uvedené důvody jsou relevantní či nikoli, přičemž přístup k těmto informacím žalobci neumožní. Tento názor Nejvyšší správní soud zaujal např. v rozsudku ze dne 30. 1. 2013, č. j. 3 As 4/2012 – 40, podle kterého „v dané věci je však situace odlišná od běžného rozhodování správního orgánu, či soudu. Bezpečnostní řízení totiž obsahuje takové mechanismy, které omezují procesní práva účastníků, respektive je definují v souladu se smyslem právní úpravy. Činí tak jednak tím, že do některých částí spisu omezují nablížení (§ 133 zákona o ochraně utajovaných informací), a zároveň nekladou takové nároky na detailnost odůvodnění rozhodnutí (§ 122 zákona o ochraně utajovaných informací), které bylo v tomto režimu vydáno. Je tedy nutné „najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy – na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101). Ve stejném duchu se k posuzování této námitky postavil i městský soud. Přiklonil se však k závěru, že zájem na utajení informací byl důležitější a převyšuje zájem stěžovatele na zajištění „běžného“ procesu. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku také uvedl, že „soud je v takovém případě ve zvýšené míře než při „běžném“ soudním řízení, v němž účastník má k dispozici stejné informace jako soud, garantem práva na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Jen za splnění těchto podmínek může být přístup k informacím v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám“.

Není pravda, že by v rozsudku městského soudu chyběla úvaha o tom, zda je v dané věci omezení práva na spravedlivý proces přiměřené, či nikoli. Také Nejvyšší správní soud důkladně prostudoval utajovanou část soudního spisu a zabýval se otázkou, zda bylo její oddělení opravdu nezbytné pro ochranu veřejného zájmu. Nakonec shledal, že tomu tak skutečně bylo. Utajovaná část spisu totiž obsahuje informace, ze kterých plyne relevantní kontakt stěžovatele s osobami, které vyvíjí nebo vyvíjely činnost proti zájmu České republiky. Z této části spisu je patrné, že zpravodajské služby činnost těchto osob úspěšně a přehledně monitorují. Stejně tak bylo zmapováno i spojení stěžovatele s těmito osobami. Podklady zpravodajských služeb jsou tak naprosto přesvědčivé a Nejvyšší správní soud v nich nenašel žádné rozpory nebo nesrovnalosti. Po zralém uvážení je proto i Nejvyšší správní soud toho názoru, že přístupem k utajovaným informacím ze strany stěžovatele by mohlo dojít k narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie a jejich dosavadní práce. Vyjádřením informací by mohlo dojít i k odhalení informačních zdrojů a postupů těchto složek, což by mohlo vést k narušení stávajících ověřených metodik. Podobně se Nejvyšší správní soud staví i k namítané nedostatečné argumentaci směrem ke věcné stránce posuzovaného případu. Toto tvrzení je možné najít v námitkách uvedených v kasační stížnosti pod písm. a) a e). V případě, kdy převáží zájem ochrany utajovaných informací, k čemuž došlo v nyní posuzované věci, ocitají se správní orgány a soudy ve složité situaci, protože detailní odůvodnění jejich rozhodnutí, by velmi pravděpodobně ústilo k vyjádření některých důležitých informací. Složitá je situace zvláště v případě, kdy stěžejním důkazem posuzované věci je utajovaná zpráva zpravodajských služeb nebo policie. Právě takovému problému musel čelit žalovaný i městský soud. Za takové konstelace neměl městský soud příliš možností, aby svým odůvodněním uváděné rozpory rozptýlil. Nejvyšší správní soud přezkoumal, zda se městský soud vyjádřil dostatečným způsobem alespoň k těm rozporům, které by bylo možné vyvrátit bez odtajnění informací a v intencích § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Stěžovatel poukazuje na určité nejasnosti, vycházejí z premisy, že osoby, které vyvíjí nebo vyvíjely činnost proti zájmům České republiky, stěžovatel uvedl v pohovoru ze dne 20. 8. 2009, který byl součástí bezpečnostního řízení, a o nichž tedy žalovaný věděl již předtím. V žalobě potom popsal, proč jednotlivé osoby, které v pohovoru označil, nemohou spadat do kategorie osob vyvíjejících činnost proti zájmům ČR, případně proč nemohly být bezpečnostním rizikem. Nejvyšší správní soud nejprve upozorňuje, že tato premisa nevychází z relevantních informací. Rozhodnutí žalovaného č. 83/2010- NBÚ/07-OP neobsahuje žádný závěr, který by takovou konstrukci navořoval. Žalovaný pouze uvedl, že styky žalobce s určitými osobami byly prokázány ze zpráv zpravodajských služeb, případně z výpovědi stěžovatele při pohovoru. Z takového závěru

však není možné dovozovat, že se jedná pouze o ty osoby, které stěžovatel uvedl v pohovoru. Ani ke jednotlivým osobám, které stěžovatel uváděl, se nemohl městský soud vyjádřit. Mohl by tím buď přímo rozkryt utajované informace, nebo by mohl stěžovatele nasměrovat tak, že by si utajované informace dovodil sám. Takový postup by však odporoval veřejnému zájmu na ochranu utajovaných informací a byl by i v rozporu s ust. § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací.

Nejvyšší správní soud proto podotýká, že rozhodnutí žalovaného ani rozsudek městského soudu nemůže být považován za nepřezkoumatelný, popřípadě věcně nesprávný jen proto, že v něm nejsou podrobně uvedeny všechny důvody, pro které byl stěžovatel shledán bezpečnostně nezpůsobilým. Výše uvedené zcela odpovídá závěrům Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, konstatoval, že „není jisté možné, aby byl NBÚ pod záminkou absolutního zachování procesních práv účastníka nucen uvádět ve svých rozhodnutích skutečnosti, které by mohly obrozit zájem státu, efektivitu práce zpravodajských služeb či policejních složek, anebo bezpečnost jejich agentů či třetích osob“. Z výše uvedeného je tedy patrné, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) neobstál a Nejvyšší správní soud se tak věnoval dalším tvrzeným námitkám, jež jsou v kasační stížnosti obsaženy.“

[12] Ke zcela identickým závěrům Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudcích ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3 As 63/2012 – 25; ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 9/2010 – 94. Tento přístup byl rovněž aprobován Ústavním soudem, který ústavní stížnost proti poslední uvedenému rozhodnutí odmítl, a to usnesením ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 3044/2010.

[13] Oproti tomuto ustálenému přístupu se v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu objevuje další názorový proud, podle kterého je nutné utajované informace v průběhu soudního řízení zpřístupnit – za náležitého poučení žalobce a jeho zástupce, provádět jimi rozsáhlé dokazování, a případně ověřovat jejich správnost. Tento názor se objevuje v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101, č. 2602/2012 Sb. NSS, podle kterého „Z poslední uvedeného ustanovení lze proto vyvodit, že zákon 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 nablížející osoby podle zvláštního zákona o trestních následcích porušení tajnosti utajovaných informací, jak vyplývá z ust. § 45 odst. 6 s. ř. s. Podpisem protokolu o tomto poučení se poučené osoby stávají osobami určenými v rozsahu potřeby ke seznámení s utajovanou informací. S tím koresponduje i právní úprava obsažená v zákoně o ochraně utajovaných informací, který v ust. § 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, ovšem musí být stanoveny zvláštní podmínky pro zajištění ochrany utajovaných informací. Mezi tyto podmínky lze zařadit nutnost poučení předsedou senátu, nutnost zproštění mlčenlivosti či dokonce vyloučení možnosti dokazování, pokud by mohlo dojít k obrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.

Závěr městského soudu, že dokazování ohledně věcného obsahu utajovaných informací nepřipadá v úvahu, tak není správný. Pokud městský soud podle ust. § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací oddělil část spisu s utajovanými informacemi, do níž nemohl stěžovatel nahlížet (pokyn předsedkyně senátu na č. l. 29), 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

pokračování

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 obrožena 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 obrožení nebo vážnému 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 obrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Z obsahu utajované části neplyne totiž žádná skutečnost, nýbrž pouze názor zpravodajských služeb o spolehlivosti stěžovatele. I když není vyloučeno, že tento názor je důvodný, nelze jej považovat za zprávu o výsledcích šetření...

Znamená to tedy, že úvaha podle ust. § 14 odst. 3 a 6 zákona o utajovaných informacích musí v první řadě vycházet z dostatečných skutkových zjištění o všech rozhodných znacích skutkové podstaty podle některého z písmen odst. 3 citovaného ustanovení a o všech rozhodných vodících vyplývajících z jeho odst. 6. Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém souhrnu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečné bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmkoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto – a Nejvyšší správní soud to zmínil již ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 - 74, www.nssoud.cz – 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.“

[14] Explicitní požadavek na provedení obsáhlého dokazování Nejvyšší správní soud zaujal v rozsudku ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 – 28, č. 2825/2013 Sb. NSS, podle kterého „při respektování zákonných mezí nelze od městského soudu vyžadovat konkrétnější hodnocení, aby přitom nevyšly najevo utajované skutečnosti. Nicméně z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval důvody, pro které bylo stěžovateli osvědčení odejmuto. Vedle toho je povinen i vyhodnotit důvodnost utajení utajovaných informací. Pokud by utajení nebylo nezbytné, pak by jistě byl povinen důkaz provést a v rozsudku výslovně vyhodnotit. Byť tak městský soud nečinil výslovně, v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že úvahy NBÚ o bezpečnostním riziku na straně stěžovatele mají oporu v obsahu spisového materiálu, který obsahuje dostatek poznatek a informací o konkrétních skutkových tvrzeních, v nichž NBÚ spatřuje naplnění zákonných znaků bezpečnostního rizika ve smyslu ust. § 14 zákona o utajovaných informacích. Za obsah spisového materiálu lze přitom považovat jak část přístupnou, tak i část utajovanou. Městský soud tedy dospěl k závěru, že důvodnost utajení informací byla důvodná a že postup NBÚ je možno aprobovat jako celek. Tento jeho závěr je však nezákonný. Městský soud pominul, že rozhodnutí NBÚ je zatíženo vadou řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž v napadeném správním rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech. Základním, a pro věc klíčovým, skutkovým důvodem rozhodnutí NBÚ byly utajované informace zpravodajské služby, týkající se zejména stěžovatelova chování popsaného ve zprávě vedené pod č. j. V5300/2007-NBÚ/P. Vzhledem k povaze této informace nemůže Nejvyšší správní soud o ní sdělit nic bližšího než to, že v případě, že by byla pravdivá, jednoznačně by NBÚ opravňovala k závěru, že u stěžovatele existuje bezpečnostní riziko.

Tato informace je pro účel bezpečnostního řízení i dostatečně konkrétní, ale zcela u ní absentuje cokoli, co by nezávislému příjemci informace umožnilo učinit si závěr o její věrohodnosti. Z toho, co je obsahem správního spisu, včetně jeho utajované části, nelze učinit žádný závěr, zda informace zpravodajské služby popisuje skutečný stav věci, anebo zda se jedná o tvrzení zcela či zčásti smyšlené nebo zkeresené. Není z ní patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá. Nezávislému příjemci informací, jimž je v daném případě soud, pak nezbyvá nic jiného, než této informaci uvěřit nebo neuvěřit. Takový podklad rozhodnutí není v právním státě přípustný, jestliže rozhodnutí správního orgánu, třebaže zcela legitimně podléhá vysokému stupni utajení, zasahuje do tak významných subjektivních práv stěžovatele, jakým je základní právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Představa, že soud uvěří zpravodajské službě, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě.

Po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. V již citovaném rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101 Nejvyšší správní soud vyslovil, že „(p)osuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika (§ 14 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) 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.“ Pro účely bezpečnostního řízení by tedy postačoval konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Za těchto podmínek by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu jednotlivce tím, že na jejím základě ztratí způsobilost pro práci s utajovanými informacemi. Nejvyšší správní soud je si vědom nelehké úlohy, kterou zde má zpravodajská služba. Pokud uvolní konkrétní o tom, jak informace získala, může tím, že se, byť i v režimu nakládání s utajovanými informacemi, k nim dostanou další subjekty, konkrétně příslušní soudci, potenciálně obrozit zdroj informací či jiné důležité hodnoty či zájmy chráněné zpravodajskou službou, neboť každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyžrazení. Na druhé straně, pokud tak zpravodajská služba neučiní, její informace nemohou být podkladem pro závěr o existenci bezpečnostního rizika. Pokud NBÚ nebude schopen existenci tohoto rizika dovést i z jiných, na zjištěních zpravodajských služeb nezávislých, informací, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno o existenci bezpečnostního rizika, a tedy rozhodnout např. o zrušení příslušného osvědčení pro práci s utajovanými informacemi, jak tomu je v případě stěžovatele. Tuto volbu však za NBÚ a s ním spolupracující zpravodajské služby nemůže vyřešit soud tím, že rezignuje na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Je na uvedených orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v bezpečnostním řízení.“

[15] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu je tedy přesvědčen, že zde existuje podstatný rozkol v judikatuře Nejvyššího správního soudu, který zakládá pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s., přičemž vyřešení otázky ohledně standardu práv žalobce v řízení před správním soudem o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým žalobci nebylo vydáno osvědčení fyzické osoby podle zákona o ochraně utajovaných informací za situace, kdy tyto utajované informace představují jediný, případně zcela zásadní důvod pro nevyhovění žalobcovu požadavku na vydání osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajovaným informacím, a kdy žalobci tyto utajované informace nemohou být v souladu se zákonem sděleny v průběhu předchozího správního řízení, je stěžejní i pro posouzení předmětné kasační stížnosti. Má totiž vliv na zodpovězení otázky, zda městský soud postupoval správně, pokud standardní dokazování

pokračování

neprováděl a pouze po nahlédnutí do utajované části předmětného správního spisu dospěl k závěru, že postup žalovaného byl oprávněný, pokud žalobci nevydal osvědčení podle zákona o ochraně utajovaných informací.

[16] S tím souvisí též otázka posuzování věrohodnosti závěrů zpravodajských služeb. I v tomto směru existuje rozporná judikatura, kdy podle jednoho názoru Národním bezpečnostnímu úřadu ani soudu nepřísluší přezkoumávat či zpochybňovat věrohodnost skutkových zjištění, k nimž zpravodajská služba v rámci řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými informacemi v průběhu šetření ohledně určité osoby dospěje. Takto implicitně byl tento závěr vysloven v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2008, č. j. 9 Ca 82/2007 – 34, a obdobný názor zaujal též pátý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 – 74, který uvedl: *„Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že úkolem soudů nemohlo být meritoriální posouzení otázky, zda stěžovatel svým jednáním naplnil některé z bezpečnostních rizik ve smyslu § 23 zákona č. 148/1998 Sb., či zda u něj takové riziko bylo nepochybně prokázáno. Soudní přezkoumání bylo zaměřeno na to, zda postup rozhodujících orgánů, který vyústil v rozhodnutí o nevydání osvědčení, nebyl v rozporu se zákonem č. 148/1998 Sb., dále na to, zda stěžovateli byly sděleny důvody, pro něž žalovaný a správní orgán I. stupně osvědčení nevydaly, a zda skutečnosti zjištěné ve vztahu k osobě stěžovatele mohly vyvolat úvahu správních orgánů o jeho bezpečnostní nezpůsobilosti.“* Naproti tomu sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudcích výše již citovaných č. j. 7 As 31/2011 – 101, a 7 As 117/2012 – 34, připustil možnost, či fakticky uložil soudu, aby posuzoval věrohodnost zjištění zpravodajských služeb. Z toho pak vychází též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 As 73/2012 – 43, který uvádí, že: *„Nejvyšší správní soud nejprve připomíná zvláštní charakter řízení, v jehož rámci je nakládáno s utajovanými skutečnostmi. Platí, že určité skutečnosti, byť by byly podstatné pro rozhodnutí, zůstanou utajeny účastníku řízení. Tato skutečnost však současně vyjadřuje význam soudního přezkoumání a vede k povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí, s podklady pro jehož vydání se účastník řízení nemohl plně seznámit, i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů.“*

[17] Čtvrtý senát k první z předmětných otázek uvádí, že považuje za správnější první výše uvedený názorový proud, podle něhož postačuje, pokud do utajované části spisu má přístup pouze správní soud, nikoli samotný účastník řízení nebo jeho zástupce. K tomu je totiž nutné poznamenat, že se zde nejedná o „běžný spor“ mezi občanem a státem, ale o zcela specifický případ, jak ostatně uvádí příslušná judikatura Nejvyššího správního soudu, ale i Ústavního soudu, kdy je nutné patřičnou měrou vážit zájmy státu na ochraně utajovaných informací, tedy velmi citlivých informací pro existenci a fungování státu jako takového, se zájmy dotčeného subjektu. Dostatečným garantem práv a zárukou před excesy moci výkonné je podle názoru 4. senátu nezávislý soud, který by měl po zvážení všech okolností případu, vycházející zejména z obsahu utajované části spisu, být schopen rozhodnout, zda závěr žalovaného obsažený v napadeném správním rozhodnutí obstojí či nikoli. Umožnění nahlížení do této části spisu dotčené osobě a případné ověřování tam uvedených informací prostřednictvím dokazování by smysl ochrany utajovaných informací často popřelo, nadto by mohlo zcela ohrozit zájem společnosti na fungování státu, a to nejen v oblasti hospodářské v případě sofistifikované hospodářské kriminality, ale i v oblasti jeho samotné existence a charakteru demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana.

[18] Necitlivým přístupem správních soudů by mohla být rovněž ohrožena činnost či dokonce život pracovníků zpravodajských služeb a jejich spolupracovníků a mohlo by být zmařeno případné trestní stíhání proti pachatelům závažných trestných činů.

[19] K druhé ze sporných otázek, tj. otázce věrohodnosti závěrů zpravodajských služeb, se čtvrtý senát přiklání k názoru zaujatému v tomto směru především osmým senátem a povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí včetně podkladů, s nimiž nebylo účastníku řízení umožněno se seznámit, a to i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů, tedy ex offio.

[20] Z důvodu tohoto rozporu je věc podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu, coby jedinému orgánu, kterému přísluší tyto otázky vyřešit.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení JUDr. Josef Baxa, Mgr. Aleš Roztočil, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Karel Šimka a Mgr. Daniela Zemanová. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) v propadné lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci se mohou vyjádřit k tomuto usnesení ve lhůtě jednoho týdne od jeho doručení.

V Brně dne 11. září 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu