



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **MUDr. E. V.**, zastoupené JUDr. Ing. Miroslavem Silovským, advokátem, sídlem Karlova 211/5, Plzeň, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, sídlem Na Popelce 2/16, Praha, proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 191/2019-NBÚ/07-OP, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 180/2019-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla držitelkou osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajovaným informacím ve stupni utajení „Tajné“ a rovněž osvědčení fyzické osoby pro cizí moc NATO SECRET.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 7. 2019 zrušil žalobkyni platnost osvědčení pro stupeň utajení „Tajné“, neboť žalobkyně podle něj přestala splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. V důsledku toho jí zaniklo také osvědčení fyzické osoby pro cizí moc NATO SECRET. Žalovaný totiž shledal

u žalobkyně bezpečnostní riziko spočívající v „*chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace*“ podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

[3] Podle zjištění žalovaného měla žalobkyně, která je vojákyní z povolání, dne 2. 9. 2018 od 19:00 hod. nastoupit jako lékařka na noční službu do nemocnice. Tento den ovšem požíla alkohol, pod jehož vlivem následně řídila automobil. Při cestě do nemocnice způsobila dopravní nehodu, neboť nezvládla řízení, vjela s automobilem mimo vozovku a narazila do betonového sloupku. Od nehody ujela. Poté byla kontrolována hlídkou Policie ČR, při provedení dechové zkoušky na přítomnost alkoholu byla vykázána pozitivní hodnota 2,01 promile a při opakované zkoušce 2,1 promile. Krevní zkoušku žalobkyně odmítla. Následně se dostavila do zaměstnání, kde ji na pracovišti zastihla další hlídka Policie ČR, oblečenou v pracovním plášti. Spolu s ní na pracovišti byla ještě další lékařka. Při dechové zkoušce byla zjištěna hladina alkoholu 1,61 promile a při opakované zkoušce 1,64 promile. Při lékařském vyšetření alkoholu v krvi, s nímž tentokrát žalobkyně souhlasila, byla zjištěna hodnota 1,38 promile a po půl hodině 1,29 promile.

[4] Žalovaný dále zjistil, že příkazem ředitele Agentury vojenského zdravotnictví byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b), d), k), a písm. i) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), neboť – stručně vyjádřeno – řídila vozidlo pod vlivem alkoholu, nepodrobila se na výzvu policejní hlídky vyšetření alkoholu v krvi a neohlásila nehodu policii. Žalobkyně uhradila škodu na majetku, vedle toho jí byla uložena pokuta 50 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 18 měsíců. Ředitel Agentury vojenského zdravotnictví dále odložil projednávání kázeňského přestupku podle § 51 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že vykonávala ve stavu vylučujícím způsobilost, který si sama přivodila vlivem návykové látky, zaměstnání, při kterém mohla ohrozit život nebo zdraví lidí nebo způsobit značnou škodu na majetku. Žalobkyně se sice dostavila na pracoviště, ale samotný výkon pracovní činnosti žádným způsobem neprováděla, ani se k němu nechystala.

[5] Podle žalovaného chování žalobkyně ve svém souhrnu naplnilo skutkovou podstatu bezpečnostního rizika. Žalobkyně se chovala nezodpovědně, neboť řídila automobil pod vlivem alkoholu, způsobila dopravní nehodu, od které ujela, a následně pod vlivem alkoholu nastoupila do zaměstnání. Jde o společensky velmi nebezpečné jednání, kterého se žalobkyně dopustila úmyslně a v nedávné době. Tvrzení žalobkyně, že do práce se dostavila pouze za účelem zařízení zástupu, vyvrací zjištění, že byla policejní hlídkou kontrolována v místě svého pracoviště, v lékařském oděvu s připnutou vizitkou a byla přihlášena do informačního systému. Zástup navíc mohla sjednat telefonicky a nemusela do zaměstnání jet vozidlem. Nezodpovědné chování žalobkyně odráží její smysl pro dodržování pravidel a má ve výsledku vliv na její důvěryhodnost a může mít vliv na zajištění požadované ochrany utajovaných informací.

[6] Ředitel žalovaného zamítl rozklad, který žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala. Podle rozhodnutí o rozkladu je „*zásadní skutečnost, že [žalobkyně] požíla alkohol, ačkoliv věděla, že bude vykonávat službu lékaře, a poté pod vlivem alkoholu řídila automobil, s nímž způsobila dopravní nehodu. Již tento skutek je sám o sobě s to naplnit skutkovou podstatu bezpečnostního rizika, přičemž to, že [žalobkyně] vstoupila na pracoviště*

pokračování

pod vlivem alkoholu, podporuje závěr o její bezpečnostní nespolehlivosti.“ O tom, že žalobkyně vstoupila pod vlivem alkoholu na pracoviště, přitom nepanují pochybnosti, přestupkový orgán pouze shledal, že zde žalobkyně nevykonávala pracovní činnost ani se k tomu nechystala.

[7] Městský soud v Praze zamítl žalobu proti rozhodnutí o rozkladu. Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že pokud žalobkyně požila alkohol, přestože věděla, že bude vykonávat lékařskou službu, a po požití alkoholu řídila vozidlo, kterým způsobila dopravní nehodu, je toto jednání samo o sobě způsobilé k závěru o existenci bezpečnostního rizika.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Proti rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[9] Podle stěžovatelky městský soud v rozporu s judikaturou nahradil úvahu žalovaného a sám posuzoval, zda jednání stěžovatelky představuje bezpečnostní riziko. Stěžovatelka uvádí, že dle prvostupňového rozhodnutí žalovaného si měla stěžovatelka počínat nezodpovědně, neboť pod vlivem alkoholu řídila automobil, způsobila dopravní nehodu, ujela od ní a následně pod vlivem alkoholu nastoupila do zaměstnání. Právě v souhrnu tohoto jednání žalovaný spatřoval bezpečnostní riziko, na čemž setrval i ředitel žalovaného v rozhodnutí o rozkladu. Stěžovatelka nicméně od počátku tvrdí, že se na pracoviště dostavila jen za účelem sjednání zástupu a pracovní činnosti nevykonávala. Městský soud dovodil, že i kdyby bylo toto stanovisko stěžovatelky akceptováno, souhrn ostatních skutečností postačuje pro závěr, že jednání stěžovatelky lze hodnotit jako bezpečnostní riziko. Tím ovšem městský soud překročil svou roli a oproti žalovanému odlišně vymezil souhrn jednání, v němž je spatřováno bezpečnostní riziko. Městským soudem vytvořená konstrukce do té doby neexistovala a nemá oporu ve spise.

[10] Podle stěžovatelky se městský soud nevypořádal s její argumentací, proč se dostavila do místa výkonu zaměstnání. I když stěžovatelka akceptuje, že podle judikatury může být závěr o existenci bezpečnostního rizika založený na pravděpodobném naplnění příslušné skutkové podstaty, je tomu tak pouze za podmínky, že jde o nejpravděpodobnější vysvětlení skutkových zjištění. Stěžovatelkou nabízené vysvětlení, že se na pracovišti snažila sjednat svůj zástup, je přitom od počátku neměnné, logické a v konečném důsledku nejpravděpodobnější. Navíc nebylo vyhověno návrhu na výslech svědkyně – lékařky, která se v daný den se stěžovatelkou nacházela na pracovišti, a to pro nadbytečnost. Právě její výslech ovšem mohl postavit na jisto, zda stěžovatelka na pracovišti vykonávala pracovní činnost. Žalovaný ani městský soud přitom nemohou stěžovatelce přičítat k tíži skutky, které se nestaly. Žalovaný ani není oprávněn vykládat existenci či neexistenci určitého jednání jinak než další veřejné orgány. Takový postup je v konečném důsledku v rozporu s principy právního státu.

[11] Žalovaný ve vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že městský soud nenahrazoval jeho úvahu o naplnění bezpečnostního rizika. Rozhodnutí o rozkladu totiž upřesnilo argumentaci, na níž bylo založeno prvostupňové rozhodnutí. V rozhodnutí o rozkladu nebyla řešena otázka, zda stěžovatelka nastoupila do služby či nikoliv.

Negativně však bylo hodnoceno, že se na pracovišti po začátku noční směny nacházela, navíc v pracovním oděvu, ačkoliv věděla, že nemůže noční službu ve svém stavu řádně vykonávat. Žalovaný zdůrazňuje, že dle judikatury je na prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí o rozkladu třeba hledět při soudním přezkumu jako na jeden celek.

[12] Podle žalovaného dále v posuzované věci nejde o případ, kdy by skutková zjištění byla postavena na pravděpodobnostním základě. Naopak bylo postaveno na jisto, že stěžovatelka požívala alkohol v době, kdy věděla, že má nastoupit noční službu v nemocnici, následně ve stavu značné podnapilosti řídila automobil a způsobila dopravní nehodu, a posléze – po začátku noční směny – se pod vlivem alkoholu pohybovala na pracovišti převlečená do pracovního pláště. Tato zjištění stěžovatelka nezpochybňuje a brojí toliko proti závěru, že pod vlivem alkoholu nastoupila do služby. Tato dílčí otázka však byla z hlediska bezpečnostního rizika nerozhodná. Bylo by tudíž nadbytečné k této otázce provádět stěžovatelkou navržený důkaz výslechem svědkyně – lékařky, která s ní byla v daný den na pracovišti. Závěrem žalovaný uvádí, že i když určité jednání není vyhodnoceno jako přestupek, může v něm být spatřováno bezpečnostní riziko.

[13] Vyjádření žalovaného bylo stěžovatelce zasláno na vědomí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Aby fyzické osobě mohlo být vydáno osvědčení pro přístup k utajovaným informacím, musí tato osoba být – mimo jiné – *bezpečnostně spolehlivá* [§ 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti]. Tuto podmínku musí dotčená osoba splňovat po celou dobu platnosti osvědčení, jinak jeho platnost žalovaný zruší (§ 12 odst. 2 ve spojení s § 101 odst. 2 tohoto zákona).

[17] Podmínku bezpečnostní spolehlivosti *splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko* (§ 14 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti). Některé skutečnosti představují podle zákonodárce bezpečnostní riziko vždy (§ 14 odst. 2 tohoto zákona). Vedle nich ovšem zákonodárce vymezil skutečnosti, které *lze též považovat za bezpečnostní riziko* (§ 14 odst. 3 tohoto zákona). Jednou z nich je *chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace* [§ 14 odst. 3 písm. d) tohoto zákona]; právě o takovou skutečnost šlo i v posuzované věci.

[18] Posouzení, zda skutečnost, kterou lze pokládat za bezpečnostní riziko, v konkrétním případě takové riziko vskutku představuje, zákonodárce ponechal na správním uvážení žalovaného (rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As č. j. 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS; nebo rozsudek ze dne 19. 7. 2018, č. j. 9 As 134/2017-42, bod 32). Při

pokračování

posuzování zjištěné skutečnosti *se přiblíží k tomu, do jaké míry může zjištěná skutečnost ovlivnit schopnost utajovat informace, k době jejího výskytu, k jejímu rozsahu, charakteru a k chování fyzické osoby v období uvedeném v odstavci 4* [§ 14 odst. 6 zákona o ochraně utajovaných informací].

[19] Stěžovatelka tvrdí, že bezpečnostní riziko bylo shledáno až v souhrnu jejího chování, které mělo spočívat v tom, že stěžovatelka řídila automobil pod vlivem alkoholu, způsobila dopravní nehodu, od níž ujela, a následně pod vlivem alkoholu nastoupila do zaměstnání. Podle stěžovatelky jí ale nebylo toto chování v jeho souhrnu prokázáno. Městský soud podle jejího názoru nepřipustně nahradil správní úvahu žalovaného a sám vyhodnotil, že i úžeji vymezené chování stěžovatelky představuje bezpečnostní riziko.

[20] Nejvyšší správní soud konstatuje, že argumentace stěžovatelky se opírá o chybné východisko. Žalovaný sice v prvostupňovém rozhodnutí skutečně shledal bezpečnostní riziko v tvrzeném souhrnu chování stěžovatelky, nicméně ředitel žalovaného při rozhodování o rozkladu tuto úvahu korigoval. Bezpečnostní riziko podle rozhodnutí o rozkladu naplnilo již chování stěžovatelky spočívající v tom, že „*požila alkohol, ačkoliv věděla, že bude vykonávat službu lékaře, a poté pod vlivem alkoholu řídila automobil, s nímž způsobila dopravní nehodu*“. Skutečnost, že „*vstoupila na pracoviště pod vlivem alkoholu*“, jen podporuje závěr o její bezpečnostní nespolehlivosti. Z pohledu správních soudů tvoří prvostupňové správní rozhodnutí a správní rozhodnutí o opravném prostředku jeden celek (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000-39, č. 5/2003 Sb. NSS). V posuzované věci je proto rozhodné, jak bezpečnostní riziko posoudil žalovaný v rozhodnutí o rozkladu, neboť tím nahradil úvahy obsažené v prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaný tedy spatřoval bezpečnostní riziko v odlišném souhrnu zjištěných skutečností, než tvrdí stěžovatelka.

[21] Zjištění o skutečnostech, které podle rozhodnutí o rozkladu postačovaly k naplnění bezpečnostního rizika – tedy že stěžovatelka požila alkohol, přestože věděla, že později musí nastoupit na lékařskou službu, a že řídila automobil pod vlivem alkoholu, což vedlo k dopravní nehodě – mají dostatečnou oporu ve spise. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu mohou skutkový základ úvah žalovaného 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 [...] někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika stačí 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“ (již citovaný rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As č. j. 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS; z poslední doby shodně rozsudek ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 288/2019-103, bod 26).

[22] Tyto požadavky byly v posuzované věci naplněny. Závěry o relevantních skutečnostech mají dostatečnou oporu v dokumentech obsažených ve spise. Stěžovatelka ostatně nezpochybňuje zjištění, na jejichž základě žalovaný učinil závěr o bezpečnostním

riziku. Nejde tedy o situaci, kdy by bylo namístě zkoumat, zda stěžovatelka nepředložila pravděpodobné či pravděpodobnější vysvětlení relevantních zjištění, jak správně uvádí žalovaný ve svém vyjádření.

[23] Argumentace stěžovatelky se soustředí na otázku, zda pod vlivem alkoholu vykonávala zaměstnání (službu). Otázka, co stěžovatelka dělala na pracovišti, ovšem není v posuzované věci podstatná. Jak již Nejvyšší správní soud vyložil, podle žalovaného totiž bylo bezpečnostní riziko shledáno bez ohledu na jednání stěžovatelky na pracovišti. Proto není třeba se touto otázkou blíže zabývat. Městskému soudu nelze vytýkat, že k této otázce neprovedl stěžovatelkou navrhovaný důkaz, neboť dokazování vedené k této otázce by bylo nadbytečné a nemohlo by mít vliv na výsledek soudního řízení. Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že žalovaný označil za podpůrnou skutečnost svědčící pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti to, že stěžovatelka byla pod vlivem alkoholu přítomná na pracovišti, a nikoliv, že tam vykonávala pracovní činnost. Zjištění, že stěžovatelka se nacházela na pracovišti pod vlivem alkoholu, je dostatečně podepřeno podklady ve spise a stěžovatelka ho rovněž nezpochybňuje.

[24] Stěžovatelka nevznesla žádnou argumentaci, z níž by plynulo, že podle ní žalovaný překročil meze správního uvážení, když zjištěné skutečnosti vyhodnotil jako bezpečnostní riziko. Není úlohou Nejvyššího správního soudu, aby případné námitky domýšlel za stěžovatelku. Vzhledem k absenci argumentace se tak touto otázkou podrobněji nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 20. prosince 2022

JUDr. Filip Dienstbier Ph.D.
předseda senátu