



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **Ing. M. J., Ph.D.**, bytem Janáčkova 773, Židlochovice, zastoupený MUDr. Mgr. Ivanem Langrem, advokátem, sídlem Purkyňova 74/2, Praha 1, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 19. 9. 2018, č. j. 169/2018-NBÚ/07-OP, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2022, č. j. 3 A 214/2018-45,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 6. 2018, č. j. 58325/2018-NBÚ/P, žalovaný zrušil žalobci platnost osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „*Důvěrné*“ č. NBÚ-094076 [§ 101 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“)], neboť žalobce přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti [§ 12 odst. 1 písm. d) téhož zákona] pro existenci bezpečnostního rizika spočívajícího ve stycích s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky [§ 14 odst. 3 písm. e) téhož zákona]. Rozhodnutím

označeným v záhlaví tohoto rozsudku ředitel žalovaného zamítl rozklad žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalovaný shledal konkrétní bezpečnostní riziko v stycích žalobce s osobou Z. J., která prokazatelně vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Žalobce byl s touto osobou v dlouhodobějším, opakovaném styku (nikoli nahodilém, sporadickém nebo formálním), přičemž povahu těchto styků žalovaný považoval za riziko, že žalobce nebude ve vztahu k této osobě zachovávat nutnou míru opatrnosti a ostražitosti ohledně utajovaných skutečností, k nimž měl přístup. Žalovaný při rozhodování vycházel ze zpráv zpravodajské služby zařazených v utajované části bezpečnostního svazku (§ 124 zákona o ochraně utajovaných informací) pod č. 2, 3, 9, 10, 13, 14, 16, 17 a 18 (utajované informace ve stupni utajení „*Důvěrné*“). Ředitel žalovaného v rozhodnutí o rozkladu dospěl k závěru, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, a to zejména ze zpráv zpravodajské služby evidovaných pod č. 2, 9 a 10, které poskytují konkrétní a ucelené informace zakládající důvodnou pochybnost o bezpečnostní spolehlivosti žalobce. Dále ředitel žalovaného připomněl, že za účelem ověření věrohodnosti uvedených podkladů žalovaný vyžádal doplňující informace (písemnost evidovaná pod č. 13), které zpravodajská služba poskytla písemností evidovanou pod č. 14. K vlastnímu posuzování bezpečnostního rizika, při němž má žalovaný v souladu s § 14 odst. 6 zákona o ochraně utajovaných informací přihlížet k tomu, do jaké míry může zjištěná skutečnost (v daném případě styky žalobce s osobou Z. J.) ovlivnit schopnost žalobce utajovat informace, a sice k době jejího výskytu, k jejímu rozsahu, charakteru a k chování fyzické osoby v posuzovaném období, ředitel žalovaného uvedl, že přihlédl k tomu, že styky žalobce s osobou Z. J. byly opakované (v dlouhodobějším časovém období), účelové (*pozn. soudu: probíhaly za konkrétním účelem, záměrem*) a nikoli nahodilé.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí ředitele žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Žalobci ani jeho zástupci nebylo umožněno nahlížet do utajované části bezpečnostního svazku, která dle městského soudu obsahovala konkrétní informace, jejichž zveřejnění mohlo vést k ohrožení či závažnému narušení činnosti zpravodajských služeb, resp. do této činnosti mohlo přinejmenším zasáhnout. Městský soud se rovněž podrobně zabýval namítanou nemožností žalobce a jeho zástupce nahlížet do utajované části bezpečnostního svazku již v předchozím řízení před správními orgány. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vysvětlil, že žalovaný nebyl oprávněn posuzovat obsah utajované informace a rozhodovat o tom, zda s ní může účastníka seznámit či nikoli. O utajení rozhoduje výhradně původce utajované informace, tj. zpravodajská služba. Městský soud upozornil, že omezení procesních práv účastníka je odůvodněno zájmem na ochraně utajovaných informací a ochraně činnosti zpravodajských služeb, který převažuje. Zpřístupněním utajovaných informací by došlo k vyzrazení metod a způsobu práce zpravodajské služby, včetně identity zainteresovaných osob, které by žalobce nebo jeho zástupce mohli znát. Z hlediska přiměřenosti zásahu do žalobcových práv dle městského soudu v souzené věci převažoval zájem společnosti na utajení informací obsažených ve zprávách zpravodajské služby nad individuálním právem žalobce seznámit se s utajovanou částí bezpečnostního svazku.

[4] K věci samé městský soud uvedl, že z obsahu utajovaných informací, s nimiž se v řízení seznámil, vyplývá zřejmá pochybnost o bezpečnostní spolehlivosti žalobce, a to

pokračování

pro jeho styky s osobou Z. J. (bývalým kolegou), s nímž má žalobce dobré vztahy. Městský soud měl za to, že se nejednalo o vztah nahodilý, minimální či jednorázový, ale že se žalobce s dotyčnou osobou setkává opakovaně. Městský soud poukázal na obsah výpovědi žalobce při pohovoru v rámci bezpečnostního řízení, v níž sám žalobce uvedl, že se s osobou Z. J. zná 24 let, v armádě spolupracovali na projektech, tykají si, občas se sejdou, zavolají, žalobce jmenovanému předal na vyžádání vojenské informace o rušiči za účelem armádního nákupu, bavili se také o armádních projektech. Městský soud se ztotožnil s hodnocením ředitele žalovaného, že tyto styky (nikoli sporadické, nahodilé nebo formální) mohou ovlivnit schopnost žalobce utajovat informace, k nimž měl přístup, neboť existuje riziko, že žalobce nebude ve styku s osobou Z. J. zachovávat nutnou míru opatrnosti a ostražitosti. Městský soud zdůraznil, že pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačuje zjištění, že je pravděpodobné, že zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Překročí-li míra pravděpodobnosti určitou mez, je nutno takový stav vyhodnotit jako opravdové nebezpečí. V bezpečnostním řízení, v němž se rozhoduje o tom, komu přiznat nebo odejmout mimořádné oprávnění seznamovat se s utajovanými informacemi, se uplatňuje zásada „*v pochybnostech v neprospěch*“. Pro konstatování bezpečnostního rizika tak postačuje oprávněná pochybnost o existenci skutečností toto riziko zakládajících.

[5] Tvrzení žalobce o neznalosti konkrétních skutečností, z nichž vyplývá shledané bezpečnostní riziko, dle městského soudu toto riziko nesnižuje, nýbrž může vést ke zvýšení hrozby vyjádření utajovaných informací. Jako irelevantní městský soud hodnotil žalobní námitku, že žalobci není znám důvod, pro který osoba Z. J. nezískala bezpečnostní prověrku, a že je sankcionován za styk s ním, aniž by mu tato informace byla známa. Městský soud uvedl, že žalobce nepatří do okruhu osob, které by se s utajovanou informací o osobě Z. J. mohly seznámit. Skutečnost, že žalobce nevěděl, že osoba Z. J. vyvíjela (či vyvíjí) činnost proti zájmu České republiky, je nerozhodná. Existence bezpečnostního rizika není založena na subjektivním vědomí či vnímání žalobce, ale zakládá se na objektivním zjištění.

[6] K námitce nezjištění porušení povinností uložených zákonem ze strany žalobce a nezohlednění jeho charakterových vlastností, městský soud uvedl, že důvodem odnětí osvědčení nebylo porušení povinností žalobcem ani jeho charakterové vlastnosti, nýbrž styky s osobou Z. J., představující bezpečnostní riziko.

[7] K námitce neexistence mantinelů skutkové podstaty pro stupeň utajení „*Důvěrné*“ tak, aby byl patrný rozdíl od přísnějších stupňů utajení, městský soud odkázal na vysvětlení ředitele žalovaného, že podmínky pro přístup fyzické osoby k utajované skutečnosti jsou pro jednotlivé stupně utajení shodné. Rovněž skutkové podstaty jednotlivých bezpečnostních rizik rozdíly mezi stupni utajení nečiní (s výjimkou období, za která jsou rizika zpětně zjišťována).

[8] Závěrem městský soud poukázal na další problematické okolnosti případu snižující důvěryhodnost žalobce (rozpory týkající se vztahu žalobce ke společnosti MEDETEC-VOP spol. s r.o., nenahlášení změn splatnosti půjček, nenahlášení složení vyšší hotovosti do úschovy za účelem koupě nemovitosti).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku existence bezpečnostního rizika. Dle stěžovatele správní orgány ani městský soud nedefinovaly vodítka, na jejichž základě by si držitel bezpečnostního osvědčení mohl předem ujasnit, zda a jaký styk s jakými lidmi může ovlivnit jeho bezpečnostní způsobilost (např. jaká úroveň styků a jaké situace a místa schůzek jsou již podezřelé, či závadové). Absence těchto vodítek znamená při rozhodování žalovaného porušování ústavního práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života. Stěžovatel se cítí být sankcionován pro své vztahy s bývalým kolegou, aniž by věděl proč.

[10] Stěžovatel dále nesouhlasil s městským soudem, že z jeho výpovědi mělo být zřejmé, že jsou jeho kontakty s osobou Z. J. založeny na dlouhodobé známosti a přátelství. Dle stěžovatele se jednalo o zcela náhodný a výjimečný styk, který nijak aktivně nevyhledával, trvalý kontakt s osobou Z. J. neudržuje. Z jeho výpovědi neplyne, že by se jednalo o kontakty rizikové nebo závadné, přestože se znají řadu let. Jejich rozhovory jsou vedeny jako zdvořilostní na akademické, odborné úrovni. Stěžovateli není známo nic, co by nasvědčovalo tomu, že jmenovaná osoba vyvíjela či vyvíjí činnost proti zájmu České republiky, a nikdy neměl v úmyslu sdělovat osobě Z. J. jakékoli utajované informace. Žalovaný ani městský soud dle jeho názoru nezohlednili stěžovatelovu spolupráci v bezpečnostním řízení. Nebylo prokázáno ani jen pravděpodobné bezpečnostní riziko plynoucí ze stěžovatelova chování. Městský soud rovněž neodůvodnil, jak konkrétně styk stěžovatele s osobou Z. J. reálně ovlivňuje jeho schopnost nechovat se a nejednat v souladu se zákonem a neutajovat informace.

[11] Městský soud se dle stěžovatele nezabýval ani ostatními skutečnostmi uvedenými v žalobě, z nichž plyne, že stěžovatel byl držitelem osvědčení řadu let a nikdy u něj nebyla zjištěna žádná pochybení při nakládání s utajovanými skutečnostmi. Zopakoval, že s ohledem na právní zásadu *„je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno“* nemůže obstat zákaz jeho styků s bývalým kolegou.

[12] Poslední kasační námitku stěžovatel směřoval proti nemožnosti řádného uplatnění procesních práv (s odkazem na porušení práva na spravedlivý proces) v bezpečnostním řízení před žalovaným. Bylo-li rozhodnutí napadené žalobou založeno na utajovaných skutečnostech, s nimiž se stěžovatel nemohl v řízení seznámit, byla mu odebrána možnost bránit se difamujícím informacím a vyvrátit je. Tuto skutečnost nelze dle jeho názoru překlenout tím, že se s těmito informacemi mohl seznámit správní soud. Stěžovatel předesťřel podobu testu proporcionality, jak jej vymezuje Evropský soud pro lidská práva a Ústavní soud, přičemž namítl, že z napadeného rozsudku nevyplývá, že by městský soud test proporcionality provedl (a jakým způsobem). Městský soud pouze konstatoval, že omezení stěžovatelových práv je v souladu se zájmy společnosti. V napadeném rozsudku tak dle stěžovatele absentuje řádné odůvodnění závěrů soudu k této otázce.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapituloval dosavadní průběh řízení a zdůraznil, že konkrétní a ucelené informace o stěžovatelových stycích s osobou Z. J. vyplývají z utajovaných informací poskytnutých mu zpravodajskou službou. Žalovaný

pokračování

vedl, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu postačuje zjištění toliko podezření nebo určité míry pravděpodobnosti, že příslušná skutková podstata bezpečnostního rizika byla naplněna. Na vydání a držení osvědčení pro přístup k utajovaným skutečnostem neexistuje právní nárok, jedná se o mimořádně přiznávané oprávnění.

[14] Obecné vymezení, jaké styky jsou s to naplnit skutkovou podstatu bezpečnostního rizika, po kterém volá stěžovatel, není možné, neboť vždy záleží na individuálních okolnostech konkrétního případu, a to s ohledem na kritéria vymezená v § 14 odst. 6 zákona o ochraně utajovaných informací. K námitce zákazu stěžovatelova styku s bývalým kolegou žalovaný konstatoval, že takový zákaz skutečně neexistuje. Nicméně i zákonem dovolené jednání může v konkrétním případě a v určitém kontextu představovat bezpečnostní riziko.

[15] Dle žalovaného městský soud v napadeném rozsudku dostatečně popsal, z jakého důvodu se stěžovatel nemohl seznámit s utajovanými skutečnostmi v rámci správního i soudního řízení. Touto otázkou se opakovaně zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, které dospěly k závěru, že je nutno nalézt rovnováhu mezi legitimními a navzájem protichůdnými zájmy účastníků bezpečnostního řízení (právo na spravedlivý proces) a státu (bezpečnostní zájem na ochraně utajovaných skutečností). Tato rovnováha je garantována přezkumem správních rozhodnutí nezávislým soudem, který zkoumá nejen otázky právní, ale i otázky skutkové, kdy soudy ověřují, zda závěry žalovaného jsou založeny na listinách obsažených ve správním spisu, včetně věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance informací obsažených v utajovaných zprávách zpravodajských služeb.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítaným porušením procesních práv stěžovatele v bezpečnostním řízení. V souladu s § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací mají účastník řízení a jeho zástupce právo nahlížet do bezpečnostního svazku, avšak *s výjimkou té části bezpečnostního svazku, která obsahuje utajovanou informaci*. Předepsaný obsah odůvodnění rozhodnutí vydávaného v bezpečnostním řízení upravuje § 122 odst. 3 téhož zákona, který ve vztahu k utajovaným informacím stanoví, že *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* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil Nejvyšší správní soud).

[18] Stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti namítl porušení práva na spravedlivý proces, neboť rozhodnutí pouze odkazují na zprávy zpravodajských služeb, a v odůvodnění vydaných správních rozhodnutí tak absentují konkrétní zjištění. Dle stěžovatele měly být ve správních rozhodnutích náležitě popsány stěžovatelovy styky s osobou Z. J. tak, aby mohl kvalifikovaně uplatnit svou procesní obranu. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že výše citované ustanovení zákona o ochraně utajovaných

informací zásadně limituje žalovaného v tom, nakolik se může v odůvodnění rozhodnutí otevřeně vyjadřovat k těm skutečnostem, které jsou důvodem vydání rozhodnutí, avšak jsou zároveň utajovanými informacemi. Pokud bylo konkrétní jednání stěžovatele (v daném případě jeho styky s osobou Z. J.) popsáno ve zprávách zpravodajské služby, klasifikovaných stupněm utajení „*Důvěrné*“, nemohl je žalovaný v odůvodnění správního rozhodnutí uvést (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 38/2018-114, bod 63). Jak Nejvyšší správní soud uvedl v jiném svém rozsudku ze dne 19. 7. 2018, č. j. 9 As 134/2017-42, bod 22: *„Žalovaný nemohl postupovat nijak jinak než stěžovateli utajované části bezpečnostního svazku neposkytnout. Jak již bylo uvedeno, žalovanému nepřísluší posuzovat stupeň utajení informace ani rozhodovat o tom, zda s ní lze účastníka seznámit.“*

[19] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že v nyní posuzovaném případě neuvedení utajovaných informací ve správních rozhodnutích neznemožnilo stěžovateli účinnou procesní obranu. Již na základě uvedení důvodu, pro který stěžovateli byla platnost osvědčení zrušena (jak byl vyložen již v prvostupňovém správním rozhodnutí), totiž stěžovatel věděl, že tento důvod spočívá v jeho stycích s konkrétní osobou (Z. J.), která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Stěžovatel sice neznal podrobnosti, které byly zpravodajské službě o jeho stycích s touto osobou známy, nicméně svou procesní obranu nepochybně mohl zaměřit tímto směrem. Nejednalo se tedy slovy Ústavního soudu o „*střelbu na terč se zavázanýma očima*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2022, č. j. 9 As 62/2021-74, bod 37), ale bylo dosaženo vyvážení zájmu na spravedlivém procesu stěžovatele a zájmu na ochraně utajovaných informací týkajících se zejména fungování bezpečnostních služeb. Jak Ústavní soud shrnul v nálezu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, N 136/46 SbNU 283: *„Není jisté možné, aby byl Úřad pod záminkou absolutního zachování procesních práv účastníka nucen uvádět ve svých rozhodnutích skutečnosti, které by mohly ohrozit zájem státu, efektivitu práce zpravodajských služeb či policejních složek, anebo bezpečnost jejich agentů či třetích osob. O to důsledněji je pak ale potřeba dbát na to, aby se těchto cílů nedosahovalo popřením principu právního státu či na úkor základních práv jednotlivce.“*

[20] Obdobná omezení procesních práv účastníka upravuje také § 133 zákona o ochraně utajovaných skutečností, který se uplatňuje v řízení před správními soudy při soudním přezkumu správních rozhodnutí žalovaného. Procesní omezení ve správním i soudním řízení jsou odrazem specifických rysů bezpečnostního řízení, která jsou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 9. 2017, *Regner proti České republice*, č. 35289/11) a Ústavního soudu (např. již výše citovaný nálezn sp. zn. II. ÚS 377/04) považována za legitimní a v obecné rovině přiměřená, jsou-li v průběhu soudního řízení vyvážena postupem soudů, které mají (v rámci úplného právního i skutkového přezkumu) neomezený přístup ke všem utajovaným informacím, a tedy mohou přezkoumat i důvody zneprístupnění konkrétních informací účastníku bezpečnostního řízení. Správní soudy v rámci takového přezkumu musejí zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k dotčenému bezpečnostnímu řízení. Musejí rovněž do jisté míry nahrazovat procesní aktivitu účastníka a přezkoumat napadené rozhodnutí i nad rámec žalobních námitek. Pro stručnost lze na tomto místě odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS,

pokračování

které provedlo podrobnou rekapitulaci vývoje judikatury Nejvyššího správního soudu a shrnulo požadavky, které z ní plynou z hlediska nezbytné kompenzace omezení procesních práv účastníka bezpečnostního řízení a následného soudního řízení.

[21] V souzené věci je z napadeného rozsudku městského soudu zřejmé, že si byl ve své rozhodovací činnosti plně vědom všech výše uváděných omezení a požadavků na jejich vyvážení vlastním postupem. Městský soud se proto v rozsudku zabýval jak důvody neposkytnutí informací účastníku řízení (body 42 až 51), tak zhodnocením konkrétnosti a věrohodnosti skutečností uváděných zpravodajskou službou (bod 52). Své závěry městský soud argumentačně podpořil také vyhodnocením skutečností uvedených samotným stěžovatelem v bezpečnostním řízení. Svým postupem tak městský soud stěžovatelovo procesní znevýhodnění dostatečně kompenzoval.

[22] Dovolává-li se stěžovatel v kasační stížnosti neprovedení testu proporcionality, resp. poukazuje na absenci podrobného provedení a vyhodnocení tohoto testu v odůvodnění napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ustálená soudní judikatura po správních soudech (ani po žalovaném) nevyžaduje, aby při aplikaci § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací obsahovala vydaná správní či soudní rozhodnutí podrobnou argumentaci k přiměřenosti znepřístupnění některých informací v každém jednotlivém případě, připouští-li obecnou možnost omezení procesních práv účastníka bezpečnostního řízení ve prospěch ochrany efektivit práce zpravodajských služeb a zájmu státu na ochraně utajovaných informací a je-li toto omezení v soudním řízení kompenzováno přezkumem soudu. Podrobnější vyhodnocení přiměřenosti znepřístupnění jednotlivých utajovaných informací by totiž ve většině případů představovalo sdělení, či alespoň částečné odkrytí utajovaných informací účastníku řízení, což není přípustné.

[23] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k věcnému přezkumu závěrů městského soudu (a žalovaného) stran naplnění podmínek pro zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby (stěžovatele) pro stupeň utajení „*Důvěrné*“. Žalovaný postupem dle § 101 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací platnost osvědčení zrušil s odůvodněním, že stěžovatel *přestal splňovat podmínky pro vydání takovéto veřejné listiny*, konkrétně podmínku bezpečnostní spolehlivosti [§ 12 odst. 1 písm. d) tohoto zákona].

[24] Podle § 14 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací *podmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko*. Podle odst. 3 písm. e) téhož ustanovení zákona *za bezpečnostní riziko lze též považovat styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky*. Podle § 14 odst. 6 zákona se při posuzování bezpečnostního rizika také *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*.

[25] Citovaná ustanovení, zejména vymezení toho, co lze považovat za bezpečnostní riziko podle návětí § 14 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací, byla komplexně vyložena v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS, dle kterého *„zákon reflektuje, že v realitě života mohou mít ty samé vzorce chování v různých případech velmi odlišné důsledky a že v takových případech by byl každý zákonný automatismus kontraproduktivní. Záleží vždy na*

kontextu, tedy na době, situaci, povaze jednajícího a mnoha dalších zákonem jen obtížně definovatelných okolnostech. Zákonodárce proto v citovaném ustanovení zcela záměrně užívá slova „lze“, jímž správnímu orgánu vymezuje prostor pro komplexní, všestrannou a do hloubky konkrétních okolností jednotlivého případu jdoucí úvahu o tom, zda v daném případě je bezpečnostní riziko vskutku dáno, i když je splněna nutná vstupní podmínka, tedy naplnění některé konkrétní skutkové podstaty uvedené v písmenech a) až j) citovaného ustanovení. K tomu, podle jakých pravidel a na základě jakých kritérií má být správní úvaha vedena, je obsaženo vodítko v § 14 odst. 6 zákona o utajovaných informacích.“ Citovaný rozsudek dále vymezuje a rozvádí zákonem stanovené skutečnosti, k nimž je třeba přihlídnout.

[26] Dále je nezbytné připomenout, že zákon o ochraně utajovaných skutečností hovoří o bezpečnostním riziku. Pro nevydání či zrušení platnosti osvědčení tak postačuje toliko existence rizika, tedy potenciální možnosti, že nebude zajištěna ochrana utajovaných informací. „Pojem ‚riziko‘ v sobě zahrnuje určitou obavu, nebezpečí, možnost škody, ohrožení. Pojem bezpečnostního rizika je tedy nutno vykládat tak, že shromážděné podklady se vyhodnocují ve vztahu k eventuální možnosti bezpečnostního rizika, což znamená, že pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti postačuje již samotné podezření z existence bezpečnostních rizik“ (již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006-74, ve vztahu k předchozí právní úpravě; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 9/2010-94, ve vztahu k současné právní úpravě; z aktuálnějších např. rozsudek ze dne 19. 4. 2022, č. j. 9 As 62/2021-74, bod 47).

[27] Závěry žalovaného (resp. jeho ředitele) a městského soudu o existenci bezpečnostního rizika u stěžovatele se opírají především o utajené zprávy zpravodajské služby, z nichž vyplývá jak skutečnost, že osoba Z. J. vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky, tak závěr o nestandardních stěžovatelových stycích stěžovatele s touto osobou. Hodnocené podklady, s jejichž obsahem (včetně utajované části spisu) se Nejvyšší správní soud seznámil, považuje soud za relevantní a dostatečně konkrétní pro posouzení existence bezpečnostního rizika a informace v nich obsažené za přesvědčivé a věrohodné ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012-28, č. 2825/2013 Sb. NSS. Jejich obsahem je řada konkrétních zjištění, která ve svém souhrnu jednoznačně potvrzují závěry žalovaného a městského soudu o existenci bezpečnostního rizika u stěžovatele ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací. Uvedené zprávy prokazují, že se stěžovatel s osobou Z. J. opakovaně stýkal v delším časovém období, přičemž se nejednalo o nahodilé a čistě formální schůzky. Jak správně vyhodnotil již městský soud, s utajovanými informacemi korespondují rovněž údaje, které uvedl sám stěžovatel v rámci pohovoru, jak jsou shrnuty v bodě [4] tohoto rozsudku (či podrobněji v bodě 22 napadeného rozsudku městského soudu). Nejvyšší správní soud se tak neztotožnil se stěžovatelovým tvrzením, že se v případě popisovaných styků s osobou Z. J. jednalo o styk náhodný, výjimečný a nikoli závadový.

[28] Podle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací mohou bezpečnostní riziko představovat již samotné styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Žalovaný tedy nemusí prokazovat, že účastník řízení měl v úmyslu takové osobě sdělovat utajované informace (slovy stěžovatele je „neutajovat“). Ani městský soud proto nemusel v rozsudku podrobněji odůvodňovat, jak

pokračování

„reálně styk s osobou Z. J. ovlivňuje schopnost stěžovatele nechovat se v souladu se zákonem“, jak se stěžovatel mylně domnívá. Nejvyšší správní soud považuje závěr ředitele žalovaného, dle kterého již samotná účelovost a opakovanost styků stěžovatele a osoby Z. J. v delším časovém období představuje bezpečnostní riziko, za logický a učiněný v mezích § 14 odst. 6 zákona. Povaha styků stěžovatele a osoby Z. J., kteří spolu řešili mj. konkrétní vojenské záležitosti (byť stěžovatel rozhovory označuje za akademickou a odbornou rozpravu), nepochybně představuje bezpečnostní riziko, které nesnižuje ani to, že stěžovatel byl držitelem osvědčení řadu let a že u něj dosud nebyla zjištěna žádná pochybení při nakládání s utajovanými skutečnostmi.

[29] Pro existenci bezpečnostního rizika pak není rozhodující, zda stěžovatel věděl či nevěděl, že osoba, s níž se stýká, vyvíjí či vyvíjela činnosti proti zájmům České republiky. „Skutečnost, zda žalobce věděl o tom, že tato osoba vyvíjí či nevyvíjí činnost proti zájmům České republiky, je z hlediska hodnocení bezpečnostního rizika zcela irelevantní. Existence bezpečnostního rizika není založena na subjektivní kategorii vědomosti, a žádnou roli tudíž nehraje to, zda žalobce byl o závažných aktivitách této osoby informován či nikoliv. Naopak pro shledání bezpečnostního rizika postačuje zcela objektivní skutečnost: styk s osobou, jejíž činnost je namířena proti zájmům České republiky.“ (rozsudek ze dne 25. 2. 2010, č. j. 1 As 83/2009-60, či již výše citovaný rozsudek č. j. 9 As 62/2021-74, bod 46).

[30] K tvrzení stěžovatele, že s ohledem na ústavní maximum *každý (občan) může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá* (čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) nemůže obstát zákaz jeho styku s bývalým kolegou, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli není styk s osobou Z. J. zakázán. Kdokoli se samozřejmě může stýkat (v rozsahu, ve kterém nepřekračuje zákony) s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky, aniž by za to mohl být trestán. Na druhou stranu však tato skutečnost může s ohledem na povahu a intenzitu těchto styků objektivně představovat bezpečnostní riziko, tedy možnost vyjádření utajované informace, v důsledku čehož dochází k pozbytí bezpečnostní způsobilosti. Uvedené ovšem nelze považovat za trestání za stýkání se s jinou osobou, nýbrž za naplnění objektivních znaků pro nevydání osvědčení stanovených zákonem (viz výše citovaný rozsudek č. j. 8 As 38/2018-114, bod 75).

[31] Konečně k námitce, že žalovaný ani městský soud nedefinovali vodítka, podle kterých by stěžovatel jako držitel bezpečnostního osvědčení mohl předem vyhodnotit, zda a jaký styk a s jakými lidmi může ovlivnit jeho bezpečnostní způsobilost, Nejvyšší správní soud odkazuje na výše citovaný rozsudek č. j. 7 As 31/2011-101. Obecná kritéria stanoví přímo zákonná úprava v § 14 odst. 6, přičemž jakýkoli podrobnější „zákonný automatismus by byl kontraproduktivním“. Vždy bude záležet na kontextu (na době, situaci, povaze jednání a mnoha dalších okolnostech, zákonem jen obtížně definovatelných). Pojmem „lze“ zákonodárce správnímu orgánu vymezuje prostor pro správní úvahu založenou na okolnostech každého jednotlivého případu. Správní orgány, natož správní soudy, pak nejsou povinny zákonnou úpravu konkretizovat vodítky pro budoucí jednání, jak stěžovatel požadoval v kasační stížnosti.

[32] Městský soud tak v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, že skutečnosti zjištěné žalovaným odůvodňují závěr, že styky stěžovatele s osobou Z. J.

představovaly bezpečnostní riziko, čímž stěžovatel přestal naplňovat podmínky pro vydání osvědčení pro stupeň utajení „*Důvěrné*“.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 23. března 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu