



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Bc. P. K.**, zastoupen Mgr. Martinem Bělinou, advokátem se sídlem Plynární 1617/10, Praha 7, 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 31. 3. 2021, č. j. 14 A 81/2020-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Na základě žádosti žalobce o vydání osvědčení fyzické osoby ve smyslu § 94 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), pro přístup k utajovaným informacím pro stupeň utajení „Důvěrné“ zahájil Národní bezpečnostní úřad bezpečnostní řízení a následně v něm vydal rozhodnutí ze dne 3. 4. 2020, č. j. 32430/2020-NBÚ/P, o tom, že se žalobci osvědčení fyzické osoby nevydává, neboť žalobce nesplňuje podmínku osobnostní způsobilosti podle § 12 odst. 1 písm. c) zákona

o ochraně utajovaných informací. K tomuto závěru dospěl žalovaný po vyhodnocení skutečností vyplývajících z jednotlivých podkladů ve spise, zejména ze znaleckého posudku psychiatra a klinického psychologa, podle něhož má žalobce výrazně akcentovanou strukturu osobnosti s histriónskými rysy, rysy nevyzrálosti, sebestřednosti a s tendencí k sociálně manipulativnímu chování, což lze podle žalovaného považovat za obtíže ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací. U žalobce sice nebyla shledána duševní porucha nebo porucha osobnosti, nicméně struktura jeho osobnosti by dle žalovaného mohla mít negativní vliv na schopnost zachovávat mlčenlivost, což by mělo přímý dopad na ochranu utajovaných informací. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, jež ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 23. 6. 2020, č. j. 59/2020-NBÚ/07-OP, zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí ředitele žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji shora uvedeným rozsudkem ze dne 31. 3. 2021, č. j. 14 A 81/2020-44, zamítl. Městský soud konstatoval, že znalci náleží pouze zkoumání skutkových otázek, zatímco řešení právní otázky, tedy toho, zda žalobce trpí obtížemi, které mohou mít vliv na jeho spolehlivost nebo schopnost utajovat informace, ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, bylo pouze na žalovaném. Jeho závěry pak musí korespondovat se skutkovými závěry ohledně osobnostních rysů žadatele o osvědčení fyzické osoby, jež byly předmětem znaleckého posouzení. Pokud tedy žalobce zpochybňoval výklad a aplikaci pojmu „*obtíže*“, bylo pouze na žalovaném, aby tento neurčitý právní pojem vyložil a na základě tohoto výkladu posoudil skutkové okolnosti dané věci. Městský soud konstatoval, že byť dle § 13 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací má při určení osobnostní způsobilosti žadatele o osvědčení fyzické osoby výsadní postavení prohlášení k osobnostní způsobilosti a znalecký posudek, postupoval žalovaný v souladu s § 3 správního řádu, neboť vycházel z velkého množství podkladů výslovně vyjmenovaných v jeho rozhodnutí, přičemž na základě poznatků získaných ze všech těchto podkladů dospěl žalovaný k závěru, že žalobce nesplňuje podmínku osobnostní způsobilosti. Městský soud rovněž připomněl, že ve správním řízení dochází k provádění důkazu právě jeho založením do spisu, přičemž žalobce mohl kdykoliv do veřejné části spisového materiálu nahlédnout a případně na dané listiny reagovat.

[3] Městský soud zdůraznil, že dle znaleckého posudku u žalobce nelze seznat možnou existenci poruch osobnosti, nicméně k závěru o osobní nezpůsobilosti postačí, pokud posuzovaná osoba trpí obtížemi, které mohou mít vliv na její spolehlivost nebo schopnost utajovat informace. Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že na základě shromážděných důkazů je důvodný závěr, že žalobce takovými obtížemi trpí. Uvedené plyne jak ze znaleckého posudku ze dne 15. 1. 2020, který společně vypracovali znalec z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, specializace klinická psychologie (PhDr. Jiří Klose, Ph.D.) a znalec z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie (MUDr. Vlastimil Tichý) a z něhož žalovaný v souladu se zákonem primárně vycházel, ale také ze zpráv Ministerstva vnitra, bezpečnostního odboru, ze dne 17. 12. 2018 a 13. 8. 2019, které obsahují vyjádření nadřízených služebních funkcionářů, a ze sdělení útvarového psychologa Útvaru speciálních činností Služby kriminální policie a vyšetřování Policie ČR ze dne 27. 8. 2019.

[4] Městský soud dále konstatoval, že v rozhodnutích o ustanovení znalce žalovaný jednoznačně vymezil, že znalce ustanovuje v rámci provádění bezpečnostního řízení

pokračování

o vydání osvědčení fyzické osoby s tím, že je nezbytné získat odborné posouzení z odvětví psychiatrie a klinické psychologie. Znalec klinický psycholog byl výslovně tázan na to, zda byly u žalobce zjištěny znaky poruchy osobnosti, jiné duševní poruchy či příznaky svědčící pro psychické obtíže. Městský soud sice souhlasil se žalobcem, že znalec psychiatr v odpovědi na jemu položené otázky opakovaně uvedl, že žalobce psychickými obtížemi netrpí, nicméně v souhrnu i tento znalec přijal celkový závěr společného znaleckého posudku. Za této situace nebylo povinností žalovaného ustanovit dalšího znalce k vypracování revizního znaleckého posudku, neboť žalovaný nedisponoval dvěma protichůdnými znaleckými posudky, nýbrž pouze jedním, jehož závěr byl jednoznačný. Žalovaný nepominul, že se odpovědi každého ze znalců na některé otázky lišily, nicméně vyšel z celkového vyznění znaleckého posudku a z odpovědí znalce klinického psychologa.

[5] K námitce, dle níž žalovaný vycházel pouze z negativních informací o žalobci, městský soud konstatoval, že povinností žalovaného bylo zjistit, zda případné udělení osvědčení žalobci neohroží zájem na ochraně utajovaných informací, proto z podstaty věci žalovaný do svého rozhodnutí zahrnul ty informace, které zapříčinily, že žalobci nemohlo být dané osvědčení vydáno. Uvedené odpovídá parametrům stanoveným v § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací, přičemž na závěrech žalovaného nemohla dle městského soudu nic změnit ani pozitivní hodnocení žalobce ve zprávě nadřízených funkcionářů Útvaru zvláštních činností SKPV PČR. Městský soud k tomu připomněl, že z této zprávy vyplývá, že žalobce byl k tomuto útvaru zařazen dne 12. 11. 2018 s tím, že ode dne 7. 3. 2019 do vyhotovení zprávy dne 13. 8. 2019 byl v pracovní neschopnosti, což vzbuzuje pochybnosti ohledně toho, zda nadřízený funkcionář mohl náležitě posoudit osobnost žalobce. Stejně tak na hodnocení osobnostní způsobilosti žalobce nemohlo nic změnit, že se jeho služební hodnocení na přelomu let 2018 a 2019 výrazně zlepšilo.

[6] Dále městský soud konstatoval, že z rozhodnutí žalovaného i ředitele žalovaného je zřejmé, že jeho podkladem byly mj. informace od zpravodajské služby, přičemž z těchto rozhodnutí plyne, že tyto informace sice vyvolaly pochybnosti o osobnostní způsobilosti žalobce a vyústily v zadání znaleckého posudku, nicméně samy o sobě nemohly vést ke shledání žalobce osobnostně nezpůsobilým.

[7] Městský soud dále připomněl, že zákon o ochraně utajovaných informací limituje žalovaného v tom, nakolik se může v odůvodnění svého rozhodnutí vyjadřovat k utajovaným informacím. Pokud tedy byla konkrétní jednání žalobce popsána ve zprávě zpravodajské služby, která je klasifikována stupněm utajení „Vyhrazené“, nemohl je žalovaný ve svém rozhodnutí uvést. Procesní omezení účastníka bezpečnostního řízení, jemuž jsou legitimně znepřístupněny utajované informace, jsou vyvážena prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Městský soud se tedy důkladně seznámil s obsahem utajované části spisu a konstatoval, že i obsah utajované části spisu nasvědčuje závěrům, že žalobce podmínku osobnostní způsobilosti pro vydání osvědčení fyzické osoby nesplňuje, neboť informace zde obsažené korespondují s ostatními zjištěními získanými v průběhu bezpečnostního řízení. Z dokumentů obsahujících utajované informace v dostatečné míře plyne, kdy a od koho předmětné informace zpravodajská služba získala. Celkově tedy dle městského soudu i tyto informace potvrzovaly správnost vyslovených závěrů. Závěrem městský soud konstatoval, že zákonné podmínky pro postup dle § 133 odst. 3 zákona

o ochraně utajovaných informací byly v posuzované věci splněny a žalobce tedy nemohl do části spisu obsahující utajované informace nahlédnout a tato část spisu nebyla přečtena ani v průběhu ústního jednání.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž předně namítá, že na společný znalecký posudek obou znalců je třeba nahlížet jeho na dva rozporné znalecké posudky, a proto bylo nezbytné tyto rozpory odstranit vyhotovením revizního znaleckého posudku. Stěžovatel zdůrazňuje, že ani jeden ze znalců nevyslovil existenci „poruchy“ či „obtíží“ ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, naopak znalci celkem šestkrát výslovně potvrdili jejich neexistenci a na otázku, zda existují skutečnosti negativně ovlivňující schopnost stěžovatele zachovávat mlčenlivost nebo dodržovat uložené povinnosti, znalci odpověděli rozdílně. Stěžovatel upozorňuje na to, že v rozhodnutí ředitele žalovaného je uvedeno, že oba znalci byli na danou problematiku proškoleni, proto měl žalovaný zúžený prostor pro interpretaci závěrů znalců a odchylku mezi závěrem znalců a svým právním posouzením měl žalovaný přesvědčivě vysvětlit. Rozpor mezi závěry znalců a závěry žalovaného tak dle stěžovatele nemůže obstát. Stěžovatel se rovněž domnívá, že otázky položené žalovaným předem podsouvaly znalcům závěr o existenci psychických obtíží stěžovatele. V této souvislosti dále stěžovatel namítá, že podle důvodové zprávy k § 13 zákona o ochraně utajovaných informací se poruchou míní porucha v chování a obtížemi se rozumí obtíže psychického charakteru. Žalovaný tak dle něj vybočil z mezí svého uvážení, když vyslovil závěr o existenci obtíží.

[9] Dále stěžovatel namítá, že žalovaný sice uvádí, že hlavním podkladem byl znalecký posudek, avšak odkazuje i na jiné podklady, což vyvolává nejistotu ohledně toho, co bylo podkladem jeho rozhodnutí, neboť z něj neplyne, jaké důkazy byly provedeny či jaké skutečnosti žalovaný použil pro své závěry. Stěžovatel je přesvědčen, že žalovaný vycházel pouze z informací znějících v jeho neprospěch, přestože disponoval řadou podkladů, které mohly vést k opačnému rozhodnutí, přičemž svůj postup nijak nevysvětlil. Zpráva Ministerstva vnitra, bezpečnostního odboru, ze dne 13. 8. 2019, která obsahuje hodnocení nadřízených, je dle stěžovatele postavena na nevěrohodném vyprávění neztotožněných osob a objektivně z ní neplyne nic, co by vedlo k závěru o jeho osobnostní nezpůsobilosti. Žalovaný na tuto zprávu sice odkazuje, nicméně neuvádí, jaká konkrétní zjištění z ní plynou ani ze kterých těchto zjištění vycházel. Dle stěžovatele žalovaný přihlédl pouze k negativním informacím obsaženým v první kapitole této zprávy, naopak pozitivní hodnocení obsažené v kapitole druhé opomněl. Žalovaný svůj postup vysvětlil tak, že negativní hodnocení se týká let 2010 až 2018, zatímco pozitivní hodnocení období výrazně kratšího (2018-2019). Dle stěžovatele je však absurdní, že mohl být držitelem osvědčení fyzické osoby do října 2018, tedy v období, pro které o něm zpráva hovoří negativně, avšak následně mu bylo obnovení tohoto osvědčení žalobou napadenými rozhodnutím odepřeno, ačkoli právě pro toto pozdější období získal pozitivní hodnocení. Dle stěžovatele městský soud nepřímou vyslovil závěr, že nadřízený služební funkcionář nebyl schopen vykonávat svou funkci, tím, že konstatoval, že stěžovatele tento funkcionář hodnotil jen za krátkou dobu a jeho hodnocení tak není objektivní. Žalovaný nevycházel ani ze služebních hodnocení stěžovatele, která jsou

pokračování

dle něj v rozporu s tím, co žalovaný zjistil z první kapitoly zmíněné zprávy, i se znaleckým posudkem, přičemž žalovaný rozpory v těchto důkazech neodstranil.

[10] Závěrem stěžovatel uvádí, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že informace od zpravodajské služby vyvolaly pochybnost o osobnostní způsobilosti stěžovatele. Městský soud následně konstatoval, že obsah utajované informace svědčí o nesplnění podmínky osobní způsobilosti pro vydání osvědčení, neboť tam uvedené informace korespondují s ostatními podklady. Uvedené považuje stěžovatel za zcela nedostatečné, neboť žalovaný ani městský soud nevysvětlili, z jakého důvodu vycházejí z informací v bezpečnostním svazku, když zároveň tvrdí, že je základním podkladem pro rozhodnutí znalecký posudek. Stěžovatel pochybuje, že by utajovaná část bezpečnostního svazku měla obsahovat další posouzení z oboru zdravotnictví, a nedokáže si představit, jaké informace směřující k posouzení jeho údajných psychických potíží by měly být utajovány.

[11] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu i žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že byl vypracován jeden společný posudek dvou znalců, jejichž odpovědi jsou souladné, přičemž žalovaný zdůraznil, že stěžejní byla odpověď znalce klinického psychologa na otázku č. 5. Žalovaný zadal znalcům otázky, které směřovaly k objasnění toho, zda stěžovatel netrpí poruchou či obtížemi, které mohou mít vliv na jeho spolehlivost a schopnost utajovat informace, přičemž není pravdou, že by položenými otázkami žalovaný znalcům podsouval výsledek obsažený v jejich závěrech. Žalovaný po zhodnocení výsledku znaleckého zkoumání v rámci svého správního uvážení provedl právní posouzení skutkového stavu a podřadil skutková zjištění pod neurčitý právní pojem „*obtíže*“. K námitce, dle níž vybral pro své rozhodnutí o stěžovateli jen negativní informace, žalovaný dodává, že i když se ve spisovém materiálu nacházejí i informace, které vyznívají pro stěžovatele pozitivně, nepředstavovaly ve smyslu § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací důvod pro vydání rozhodnutí. Z podstaty rozhodnutí o nevydání osvědčení je zřejmé, že jeho důvody spočívají v negativních poznatcích o žadateli. Žalovaný se plně ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a jejích důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Jednou z podmínek pro vydání osvědčení fyzické osoby, které musí být kumulativně splněny, je dle § 12 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně utajovaných informací osobnostní způsobilost. Podle § 13 odst. 1 téhož zákona platí, že *„podmínku osobnostní způsobilosti splňuje fyzická osoba, která netrpí poruchou či obtížemi, které mohou mít vliv na její spolehlivost nebo schopnost utajovat informace“*. Podle odstavce 2 daného ustanovení se osobnostní způsobilost *„ověřuje na základě prohlášení k osobnostní způsobilosti a v případech stanovených tímto zákonem (§ 106) i na základě znaleckého posudku o osobnostní způsobilosti“*. Podle § 106 odst. 1 téhož zákona platí, že *„pokud úřední osoba při ověřování podmínky osobnostní způsobilosti v případech podle § 13 a 83 zjistí skutečnost vyvolávající pochybnost o osobnostní způsobilosti účastníka řízení, ustanoví Úřad znalce k vypracování znaleckého posudku o osobnostní způsobilosti“*.

[16] Stěžovatel předně namítá, že závěry znalců ve znaleckém posudku o jeho osobnostní způsobilosti jsou navzájem rozporné, proto měl být opatřen také revizní znalecký posudek.

[17] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že znalecký posudek vypracovali společně dva znalci z oboru zdravotnictví, jeden psychiatr a druhý klinický psycholog. Každý z nich tak posuzoval osobnostní způsobilost stěžovatele z hlediska své odborné specializace. Z daného posudku je zřejmé, že nejprve oba učinili jednotný diagnostický závěr, dle něhož u stěžovatele nezjistili *„duševní chorobu či poruchu ve vlastním slova smyslu, či jiný stav stejné forenzní závažnosti. Osobnost posuzovaného není strukturovaná hrubě poruchově, tak, aby naplňovala diagnostická kritéria pro některou z klasifikovaných poruch osobnosti. Je však výrazně akcentovaná, s naznačenými rysy histriónskými, emoční a afektivní lability, nevyzrálosti, sociální nepřizpůsobivosti. Emočně je nevyvážený, afektivně labilní se sníženou úrovní frustrační tolerance, v zátěži pak se sklonem k impulzivní reaktivitě. (...) V rámci posouzení komplexu osobnostních dispozic, především sníženého intelektu, [a vzhledem k] nevyrovnané osobnostní struktuře a povahové skladbě shledáváme z psychologického hlediska takové osobnostní rysy, které by mohly vést, především v zátěžových situacích, k jednání, které by mohlo být v rozporu s pravidly a nařízeními [, jež jsou] potřebné pro výkon jeho profese“*.

[18] Následně každý z těchto znalců odpověděl na otázky položené žalovaným, přičemž i s ohledem na odlišné hledisko posuzování osobnosti stěžovatele každým ze znalců nelze shledat v jejich odpovědích rozpory. Konkrétně se dle stěžovatele mělo jednat o rozdílnou odpověď obou těchto znalců na otázku, zda u stěžovatele existují skutečnosti negativně ovlivňující jeho schopnost zachovávat mlčenlivost nebo dodržovat uložené povinnosti. Je však třeba konstatovat, že znalec psychiatr na tuto otázku odpověděl, že u stěžovatele *„nebyla zjištěna duševní porucha ani organické postižení centrální nervové soustavy (...), z čistě psychiatrického hlediska tyto schopnosti nic negativně neovlivňuje, druhou otázkou jsou však jeho psychologické předpoklady k tomuto – zde viz odpověď znalce psychologa na otázku č. 5 v psychologické části posudku“*. Tento znalec tak zdůraznil, že na danou otázku odpovídá pouze z hlediska psychiatrického, a zároveň výslovně odkázal na odpověď znalce psychologa, podle níž byly u stěžovatele psychologickým znaleckým vyšetřením *„zjištěny takové skutečnosti, které by mohly mít negativní vliv na schopnost zachovávat mlčenlivost nebo dodržovat uložené povinnosti. Jedná se především o sníženou úroveň intelektových dispozic, jejich problematickou rezistenci v zátěžových podmínkách, které vedou k chybným rozhodnutím, s významnou interferencí emocionality do rozhodovacích procesů, a celkově výrazně akcentovaná osobnostní struktura histriónskými rysy, s rysy nevyzrálosti, sebestřednosti, tendencemi k sociálně*

pokračování

manipulativnímu jednání“. Oba znalci také opatřili znalecký posudek svými podpisy, znaleckými doložkami a otisky znaleckých pečeti, čímž vyjádřili svůj souhlas se všemi v něm uvedenými závěry. Nebylo tedy třeba ustanovit znalce k vypracování revizního znaleckého posudku, jak namítá stěžovatel.

[19] Je tak třeba konstatovat, že byt znalci neshledali, že by stěžovatel přímo trpěl duševní poruchou či organickým postižením centrální soustavy, a znalec psychiatr rovněž z psychiatrického hlediska vyloučil psychické obtíže stěžovatele, pro posouzení osobnostní způsobilosti ve smyslu § 13 zákona o ochraně utajovaných informací je zásadní závěr znalců vztahující se ke schopnosti stěžovatele zachovávat mlčenlivost či dodržovat uložené povinnosti. Jak již správně zdůraznil městský soud, znalci zkoumají pouze odborné skutkové otázky, naopak právní hodnocení věci náleželo žalovanému. Byť tedy otázky, které žalovaný znalcům položil, mířily k tomu, aby bylo možné učinit závěr o osobnostní způsobilosti stěžovatele, neboť znalecký posudek směřuje k ověření osobnostní způsobilosti, znalci nemohli svá odborná skutková zjištění podřadit pod pojem „*porucha či obtíže* [fyzické osoby], *které mohou mít vliv na její spolehlivost nebo schopnost utajovat informace*“ ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, neboť výklad uvedeného neurčitého právního pojmu, jakož i konečný závěr o tom, zda ho osobnost stěžovatele naplňuje, náleží žalovanému, potažmo správním soudům (přičemž se nejedná o správní uvážení). Lze tedy souhlasit s městským soudem, že bylo na žalovaném, aby uvedený neurčitý právní pojem vyložil a na základě zjištěných skutkových okolností, včetně odborného znaleckého posouzení, v nynější věci aplikoval. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že již v rozsudku ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 As 83/2008-124 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), podřadil pod pojem psychických obtíží, které by mohly negativně ovlivňovat osobnostní způsobilost fyzické osoby, např. depresivní stavy, labilitu, hysterické chování či zmatečnou komunikaci.

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tím, jak žalovaný danou otázku posoudil, přičemž nelze souhlasit s tím, že by závěry žalovaného byly v rozporu se znaleckým posudkem, naopak s ním korespondují. Za zásadní žalovaný považoval především odpověď znalce klinického psychologa, podle níž u stěžovatele byly zjištěny takové skutečnosti, které mohou mít negativní vliv na jeho schopnost zachovávat mlčenlivost. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že žalovaný uvedený neurčitý právní pojem vyložil a aplikoval nesprávně, když vyslovil závěr, že stěžovatel podmínku § 13 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací nesplňuje.

[21] Nedůvodná je v této souvislosti také námitka, dle níž žalovaný podsouval znalcům závěr o existenci psychických obtíží. Žalovaný pokládal otázky tak, aby na základě odpovědí znalců na ně mohl ověřit osobnostní způsobilost stěžovatele, přičemž otázky byly pokládány v takovém pořadí, aby v případě zjištění psychické poruchy či psychických obtíží bylo možné dále upřesnit, jaký vliv mají tyto skutečnosti na schopnost stěžovatele zajistit ochranu utajovaných informací. V této souvislosti žalovaný jednu z otázek znalci psychiatrovi skutečně formuloval tak, že se tázal, „*jaký má jmenovaný náhled na své psychické obtíže*“, nicméně tento znalec odpověděl, že stěžovatel z psychiatrického hlediska psychické obtíže nemá; nelze tak hovořit o tom, že by byl ve svém závěru žalovaným jakkoli ovlivněn.

[22] Žalovaný svůj závěr o tom, že stěžovatel nesplňuje podmínku osobnostní způsobilosti, založil i na dalších podkladech, které jsou v rozhodnutí žalovaného vyjmenovány. Ředitel žalovaného následně zdůraznil, že soubor všech těchto podkladů vedl k závěru o nesplnění podmínky osobnostní způsobilosti stěžovatele, přičemž stěžejním podkladem byl znalecký posudek. Žalovaný v daném rozhodnutí zcela konkrétně popsal, z jakých, převážně listinných, důkazů, které jsou součástí spisového materiálu, vycházel a jaká podstatná zjištění z nich vyplývají. Žalovaný přitom v daném rozhodnutí uvedl veškeré rozhodné skutečnosti, které z těchto podkladů vyplynuly, tedy i některé skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele. Jak však již konstatoval městský soud, povinností žalovaného bylo zjistit, zda případné udělení osvědčení stěžovateli neohrozí zájem na ochraně utajovaných informací, proto to byly právě informace svědčící v neprospěch stěžovatele, které vedly žalovaného k pochybnostem o tom, zda stěžovatel netrpí obtížemi, které mohou mít vliv na jeho schopnost odpovídajícím způsobem zajistit ochranu utajovaných informací. Žalovaný tedy pouze v rámci hodnocení obstaraných listinných důkazů přihlédl k tomu, že byly opakovaně negativně hodnoceny osobnostní rysy stěžovatele. Z podstaty věci je přitom zřejmé, že to byly skutečnosti svědčící v neprospěch stěžovatele, které zapříčinily, že stěžovateli nemohlo být osvědčení fyzické osoby vydáno, neboť právě ty vypovídají o osobnostní nezpůsobilosti stěžovatele. Nelze přitom tvrdit, že by žalovaný či městský soud pominuli skutečnosti, jež by mohly samy o sobě svědčit ve prospěch stěžovatele, podstatné bylo to, že zjištěné relevantní skutečnosti ve svém souhrnu vedly k závěru o osobnostní nezpůsobilosti stěžovatele. Za této situace by bylo samozřejmě nadbytečné, aby žalovaný detailně rozebíral, zda stěžovatel splňuje ostatní zákonné podmínky pro získání osvědčení fyzické osoby (např. bezpečnostní spolehlivost), a za tímto účelem podrobně citoval z listin obsažených ve spise (jak činí stěžovatel v kasační stížnosti), neboť je zřejmé, že závěr o nesplnění byt' jen jediné z kumulativně stanovených zákonných podmínek, v tomto případě osobnostní způsobilosti, je plně dostačující pro rozhodnutí o nevydání osvědčení.

[23] Jedním z podpůrných podkladů pro závěr o osobnostní nezpůsobilosti stěžovatele byla mj. zpráva Ministerstva vnitra, bezpečnostního odboru, ze dne 13. 8. 2019, jejíž použití je dle stěžovatele příkladem selekce „*negativní informace*“. K tomu je předně třeba konstatovat, že skutečnost, že tato zpráva odkazuje rovněž na sdělení třetích osob, konkrétně zejména spolupracovníků stěžovatele, nesnižuje její vypovídací hodnotu, přičemž je nutné opět zdůraznit, že se jedná pouze o jeden z vícero důkazů, které vypovídají o osobnostních rysech stěžovatele a jeho zacházení s utajovanými informacemi. Stěžovatel navíc nijak konkrétně nezpochybňuje, že by v ní uvedené skutečnosti nebyly pravdivé. Je pravdou, že z hodnocení nadřízeného služebního funkcionáře Útvaru zvláštních činností SKPV PČR plyne, že v období aktivního působení stěžovatele u tohoto útvaru nebyly zjištěny žádné poznatky, které by mohly být projevem nedostatečné schopnosti stěžovatele utajovat informace, to však samo o sobě není v rozporu s ostatními zjištěnými skutečnostmi, ze kterých pochybnosti o osobnostní způsobilosti stěžovatele vyplývaly. Navíc je třeba souhlasit s městským soudem, že se toto hodnocení vztahuje k období necelých pěti měsíců stěžovatelova působení u daného útvaru (od 12. 11. 2018 do 7. 3. 2019), jedná se tak o poměrně krátký časový úsek k tomu, aby mohl stěžovatelův nadřízený v plném rozsahu náležitě posoudit osobnostní rysy stěžovatele, resp. jeho schopnost zacházet s utajovanými informacemi. Takové konstatování přitom přirozeně nelze vyložit tak, jak učinil stěžovatel, tedy, že by jím městský soud vyslovil závěr, že nadřízený služební funkcionář není schopen

pokračování

vykonávat svou funkci. Jistěže přitom také obecně platí, že novější poznatky o osobnosti posuzovaného mohou převážet nad poznatky získanými v dřívějším období, jinak tomu ovšem bude právě tehdy, když se nové hodnocení vztahuje k natolik krátkému časovému úseku, že nemůže nahradit předchozí dlouhodobější zkušenost s danou osobou. Jak již bylo navíc opakovaně zdůrazněno, rozhodným pokladem byl ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací znalecký posudek. Nad jeho závěry v tomto případě nemohou převážet ani pozitivní, ale poměrně obecná služební hodnocení stěžovatele, která sama o sobě ani ve spojení s dalšími zjištěnými skutečnostmi nesvědčí o jeho osobnostní způsobilosti, resp. schopnosti odpovídajícím způsobem zajistit ochranu utajovaných informací ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací.

[24] Stěžovatel dále namítá, že žalovaný ani městský soud dostatečně nevysvětlili, z jakého důvodu vycházejí i z části bezpečnostního svazku obsahujícího utajované informace, přičemž stěžovatel zároveň pochybuje o tom, že by tato část měla obsahovat informace o jeho osobnostní způsobilosti.

[25] Nejvyšší správní soud v recentním rozsudku ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 11/2022-42, v obdobné věci jako je nyní posuzovaná věc, konstatoval: *„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 nálezný 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, 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.“*

[26] Ve výše zmíněném usnesení ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, na které odkázal rovněž městský soud, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že zprávy zpravodajských služeb nemohou být *„pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení“* (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012-28, publ. pod č. 2825/2013 Sb. NSS).

[27] Na další vývoj judikatury Evropského soudu pro lidská práva k dané otázce, byť ve věci týkající se procesních záruk pro cizince legálně pobývajícího na území daného smluvního státu dle čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (ovšem na nyní posuzovanou věc dopadá přímo čl. 6 Úmluvy), poukázal Nejvyšší

správní soud v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, publ. pod č. 4279/2022 Sb. NSS:

„NSS dále upozorňuje na posun v judikatuře ESLP, která nastala v důsledku rozsudku velkého senátu ze dne 15. 10. 2020 ve věci Muhammad a Muhammad proti Rumunsku (č. 80982/12). (...) Evropský soud vysvětlil a dále rozvedl principy ochrany cizinců ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Evropský soud uznal, že právo na přístup k podkladům ve spise není absolutní. Ve správním řízení i v navazujícím řízení soudním mohou existovat protichůdné zájmy (např. ochrana národní bezpečnosti či svědka před možnou odvetou či zájem uchovat v tajnosti policejní metody vyšetřování zločinů), které je třeba vyvažovat oproti právům cizince. Státy při volbě vhodných omezení práv mají určitý prostor pro uvážení (podobně v kontextu výkladu čl. 6 Úmluvy již Regner proti České republice, č. 35289/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017, § 147–148). Jakákoli omezení v možnosti procesní obrany cizince však nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných v článku 1 Protokolu č. 7. Dojde-li tedy k omezením, cizinci musí být dána účinná možnost předložit důvody proti správnímu rozhodnutí, resp. být chráněn před svěvolí. Pouze omezení, která budou řádně odůvodněná a dostatečně kompenzovaná, mohou obstát (Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, §§ 130-133; srov. též navazující judikaturu, např. rozsudek ze dne 9. 3. 2021, Hassine proti Rumunsku, č. 36328/13).

(...)

Evropský soud připouští, že omezení práva cizince na přístup k utajeným dokumentům záleží též na právním řádu toho či onoho členského státu a na zákonné možnosti tato omezení procesních práv kompenzovat jiným způsobem (Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, § 148). Z toho ovšem plyne, že o to více v českém kontextu vyvstává povinnost správních soudů poctivě vyhodnotit důvody pro určité rozhodnutí správního orgánu založené na informacích z utajeného dokumentu. Nedosti na tom. Jakkoli dle okolností může být cizinci odepřeno právo na přístup k utajeným materiálům, neznamená to, že mu správní orgán nesdělí vůbec nic. Vhodné množství informací, které správní orgán musí cizinci sdělit, se přirozeně liší dle okolností každého případu. Správní orgány musí informovat cizince alespoň o podstatě vznesených obvinění („substance of the accusations“, „la substance des reproches“, viz Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, § 151, srov. § 153 tamtéž).“

[28] V nyní posuzované věci je ovšem klíčové, že narozdíl od případů posuzovaných citovanou judikaturou nepředstavuje v tomto případě utajovaná informace, konkrétně zpráva zpravodajské služby o výsledcích šetření k osobě stěžovatele, s jehož provedením vyslovil stěžovatel dle § 107 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací souhlas, klíčový důkaz pro rozhodnutí, naopak se jedná pouze o jeden z dílčích podkladů, které vyvolaly v žalovaném pochybnosti o osobnostní způsobilosti stěžovatele a na jejichž základě tedy žalovaný nechal teprve onen klíčový důkaz, tj. znalecký posudek o osobnostní způsobilosti stěžovatele, vypracovat. Ten je součástí stěžovateli přístupné části spisu, stěžovatel i jeho zástupce se s ním seznámili a uplatnili proti němu námitky, procesní práva stěžovatele tedy byla z důvodu ochrany utajovaných informací v tomto případě omezena podstatně méně, než tomu bylo ve výše uváděných případech. Za těchto okolností proto lze shledat odůvodnění žalovaného, dle něhož se ve zmíněné zprávě zpravodajské služby nachází další informace, které vyvolaly pochybnosti o jeho osobnostní způsobilosti, za

pokračování

dostatečné. Stejně tak ředitel žalovaného v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně konstatoval, že ke stěžovateli bylo na základě jím uděleného souhlasu provedeno šetření zpravodajskou službou, přičemž výsledky šetření přinesly též relevantní informace k osobnostní způsobilosti stěžovatele. Jak tedy již konstatoval i městský soud, žalovaný opakovaně uvedl, že ve svých závěrech vycházel především z obsahu znaleckého posudku, který byl stěžovateli znám, takže stěžovatel mohl seznat, z jakých konkrétních důvodů byla jeho žádost o vydání osvědčení fyzické osoby zamítnuta.

[29] Zároveň 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, kterým městský soud stěžovatelovo (omezené) procesní znevýhodnění dostatečně kompenzoval, když po seznámení se s utajovanými informacemi obsaženými ve stěžovateli nepřístupné části spisu potvrdil, že i tyto informace svědčí pro závěr, že stěžovatel podmínku osobnostní způsobilosti nesplňuje, neboť korespondují s ostatními zjištěními, které byly ohledně duševního stavu a chování stěžovatele obsaženy v jemu dostupných podkladech. Městský soud také konstatoval, že nezjistil žádné skutečnosti, které by zavdávaly příčinu pochybovat o věrohodnosti těchto informací, neboť nijak nevybočují z jiných poznatků o osobě stěžovatele a je z nich rovněž zřejmé, kdy a od koho dané informace zpravodajská služba získala. Také městský soud tedy vzhledem k okolnostem nyní posuzované věci dostatečně informoval stěžovatele o podstatě důvodů plynoucích z utajovaných informací. Rovněž Nejvyšší správní soud se s utajovanými informacemi v této věci seznámil a posoudil je i nad rámec stěžovatelem uplatněných stížních námitek, přičemž se plně ztotožnil s jejich výše uvedeným hodnocením ze strany městského soudu. Ani Nejvyšší správní soud v těchto informacích neshledal nic, co by odporovalo závěru žalovaného o osobnostní nezpůsobilosti stěžovatele.

IV.

Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[31] Výrok o nákladech řízení o kasační stížnosti vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci úspěšný, měl by tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. V řízení o kasační stížnosti však žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. května 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

