



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **V. K.**
bytem XXX
zastoupený advokátem Mgr. Michalem Bieleckim
se sídlem Koubkova 1726/8, Praha 2

proti

žalované: **Bezpečnostní informační služba**
se sídlem Nárožní 111/2, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby ze dne 27. 10. 2022,
č. j. 1230-3/2022-BIS-1

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž ředitel Bezpečnostní informační služby zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí bezpečnostního ředitele Bezpečnostní informační služby ze dne 29. 7. 2022 č. j. 801/2022-BIS-64 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím, jehož zrušení

se žalobce rovněž domáhal, bylo rozhodnuto o zrušení platnosti žalobcova osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné, číslo BIS-041737 (dále jen „osvědčení“), neboť žalobce jakožto držitel osvědčení přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 412/2005 Sb.“ nebo jen „zákon“) ve spojení s § 14 odst. 3 písm. d) a h) téhož zákona.

2. Z prvořadného rozhodnutí vyplývá, že po bezpečnostním řízení zahájeném Bezpečnostní informační službou (dále jen „Služba“) dne 30. 10. 2018 bylo žalobci dne 14. 5. 2019 vydáno osvědčení.
3. Skutečnosti zjištěné v rámci činnosti Služby a uvedené v dokumentu č. j. D176/2022-BIS-57 (DŮVĚRNÉ), dále zjištěné na základě pohovoru se žalobcem ze dne 1. 6. 2022, kdy protokol o pohovoru je veden pod č. j. V540/2022-BIS-9 (VYHRAZENÉ), a skutečnosti zjištěné na základě výsledků polygrafického vyšetření žalobce ze dne 15. 6. 2022, kdy zpráva z vyšetření na polygrafu je vedena pod č. j. V623/2022-BIS-9 (VYHRAZENÉ), nasvědčovaly tomu, že chování žalobce může mít vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost, a že žalobce mohl porušit povinnosti při ochraně utajovaných informací. Tyto skutečnosti vzbudily důvodnou pochybnost o tom, zda žalobce jako držitel osvědčení i nadále splňuje podmínky pro jeho vydání, čímž byla splněna podmínka podle § 101 odst. 1 zákona, a proto bylo Službou dne 15. 6. 2022 zahájeno řízení o zrušení platnosti osvědčení podle § 101 odst. 1 zákona.
4. Informace, jež jsou Službě známy z její činnosti, byly posouzeny v kontextu s informacemi, které žalobce sdělil v rámci uvedeného pohovoru a s výsledky polygrafického vyšetření. Na základě tohoto posouzení dospěla Služba k názoru, že u žalobce existuje bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona, tedy že se žalobce vyznačuje chováním, které má vliv na jeho důvěryhodnost a ovlivnitelnost a může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace. Vyjma bezpečnostního rizika dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona vykazuje žalobcovo jednání rovněž (znaky) porušení povinnosti příslušníka vymezené ustanovením § 45 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), tedy povinnosti zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby. Ze zprávy z vyšetření na polygrafu č. j. V623/2022-BIS-9 (VYHRAZENÉ) navíc vyplývají skutečnosti svědčící o tom, že žalobce při ochraně utajovaných informací porušil obecnou povinnost dle § 65 odst. 2 zákona, čímž je naplněna skutková podstata bezpečnostního rizika dle § 14 odst. 3 písm. h) zákona, tedy porušení povinnosti při ochraně utajovaných informací.
5. Existenci bezpečnostního rizika dle § 14 odst. 3 písm. h) zákona Služba u žalobce shledala také na základě zprávy vedené pod č. j. D491/2022-BIS-12 (DŮVĚRNÉ), která obsahuje zjištění známé Službě z její činnosti. Ze zprávy jednoznačně vyplývá, že jednáním žalobce došlo k porušení zásadních povinností stanovených fyzické osobě, která má přístup k utajovaným informacím. Služba uvedené skutečnosti hodnotila z hlediska § 14 odst. 6 zákona, kdy se přihlíží k tomu, do jaké míry mohou ovlivnit schopnost účastníka řízení utajovat informace, k době jejich výskytu, k jejich rozsahu, charakteru a k chování účastníka řízení; zvažovány byly v souladu s § 101 odst. 1 a § 110 odst. 1 zákona skutečnosti, které nastaly od doby vydání osvědčení. Služba v tomto ohledu konstatovala, jsouc omezena utajovaným charakterem hodnocených informací, že k chování, ve kterém Služba spatřuje

bezpečnostní riziko jak dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona, tak dle § 14 odst. 3 písm. h) zákona, docházelo ze strany žalobce dlouhodobě a nelze jej v žádném případě považovat za ojedinělé vybočení z jinak řádného a svědomitého plnění služebních povinností. Jedná se o pravidelně se opakující jevy, které mají vliv na ochranu utajovaných informací a důvěryhodnost žalobce. Jeho ochota porušovat zákonné povinnosti jak ve vztahu k ochraně utajovaných informací, tak ve vztahu ke služebnímu poměru, ale rovněž ochota porušovat vnitřní předpisy Služby a doporučení nadřízených a svévolný přístup k informacím, o nichž se dozvěděl během výkonu služby, svědčí o jeho slabém respektu vůči zákonným povinnostem vztahujícím se k ochraně informací a jeho nízké loajalitě vůči Službě. Proto neexistuje záruka, že bude nadále nakládat s utajovanými informacemi svědomitě, odpovědně a bude plnit zákonné povinnosti, které na něj ochrana utajovaných informací klade. Při komplexním zhodnocení dostupných informací Služba získala důvodné pochybnosti o důvěryhodnosti a neovlivnitelnosti žalobce.

6. Jelikož výskyt bezpečnostních rizik podle § 14 odst. 3 písm. d) a h) zákona představuje překážku pro vydání, a tedy i další držení osvědčení, neboť žalobce tímto přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona, rozhodla Služba o zrušení platnosti osvědčení.
7. V napadeném rozhodnutí, jímž zamítl žalobcův rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil, ředitel Služby v rámci vypořádání rozkladových námitek konstatoval, že vyšetření na polygrafu není v bezpečnostním řízení prostředkem nezákonným. Možnost použít vyšetření na polygrafu je pro příslušníka bezpečnostního sboru, jímž je i žalobce, upravena v § 92 odst. 3 písm. f) zákona č. 361/2003 Sb. Zároveň je použití fyziodekčního vyšetření pro zjišťování bezpečnostního rizika příslušníka zpravodajské služby upraveno v § 14 odst. 7 zákona. Od zákonnosti opatření důkazu je ovšem dle ředitele Služby třeba odlišit samotnou informační hodnotu informace získané polygrafickým vyšetřením.
8. Žalobce v rozkladu namítl, že v rámci pohovoru před vyšetřením na polygrafu byla probírána pro něj vysoce citlivá otázka, která se odrazila i v otázce pokládané při vyšetření, a to právě v otázce, u níž polygraf vyhodnotil jeho reakci jako jinou než očekávanou. Žalobce však ve svých námitkách neuvedl, o jakou otázku se jednalo, ačkoliv si je této otázky a jejího údajného významu vědom. Určení této žalobcem naznačené otázky již nelze zahrnout pod vyšší míru „suplování“ aktivity účastníka řízení. Žalobce, jenž si byl okruhu otázek vědom, subjektivně považoval tuto skutečnost za významnou, aby ji zmínil v rozkladu, a přesto její konkrétní znění neuvedl, ačkoliv mu nic nebránilo v tom, aby znění této otázky uvedl, nebo aby její znění určil jiným způsobem. Nicméně si lze jen velmi těžko představit otázku a odpověď na ni, která by neměla vliv na hodnocení bezpečnostní způsobilosti žalobce, ale byla by způsobilá ovlivnit jeho reakci v otázkách vyhodnocených jako relevantní pro účely tohoto řízení, které jsou zachyceny v dokumentech č. j. V623/2022-BIS-9 a č. j. V624/2022-BIS- 9. V této souvislosti ředitel Služby poznamenal, že žalobcem v rozkladu tvrzená neznalost stupně utajení je pro samotné vyhodnocení vyšetření na polygrafii nepodstatná až zcela nesouvisející.
9. Samotný vztah mezi žalobcem a zjištěním popsáním v dokumentu č. j. D176/2022-IS-57 jakožto důsledek vyšetření na polygrafii (zpráva z vyšetření na polygrafii č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

V623/2022-BIS-9 a č. j. V624/2022-BIS-9) ve vztahu k zjištěním uvedeným v č. j. V523/2022-BIS-9 z 30. 5. 2022 a č. j. V523/2022-BIS-9 z 21. 6. 2022 je dle ředitele Služby poznamenán vysokou mírou nejistoty, která vyplývá ze všeobecně uznávané neprůkaznosti vyšetření na polygrafu, nikoliv z položení pro žalobce vysoce citlivé otázky v rámci pohovoru před vyšetřením na polygrafii. Tato neprůkaznost se ostatně odráží i v prvostupňovém rozhodnutí, o čemž svědčí následující formulace z jeho odůvodnění: „*nasvědčovaly tomu, že chování účastníka řízení může mít vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost, a že účastník mohl porušit povinnost při ochraně utajovaných informací.*”

10. Informace získané použitím vyšetření na polygrafii a další činnosti (č. j. V523/2022-BIS-9 z 30. 5. 2022 a č. j. V523/2022-BIS-9 z 21. 6. 2022) tedy pouze nasvědčovaly tomu, že chování žalobce může mít vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost a že žalobce mohl porušit povinnost při ochraně utajovaných informací, avšak samy o sobě nepostačovaly ke zjištění existence bezpečnostního rizika. Jiná situace ovšem panuje ve vztahu k informacím obsaženým ve zprávě č. j. D491/2022-BIS-12, která obsahuje přesnou dokumentaci skutkových zjištění, včetně určení osob, které se na dokumentaci ve zprávě obsažených skutků podílely. Tato zpráva je tedy plně přezkoumatelná a obsahuje konkrétní skutková zjištění a nikoliv jen pouhé závěry a domněnky orgánu, který zprávu vyhodnotil. V tomto případě se ředitel Služby ztotožnil s hodnocením bezpečnostního ředitele, který v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že „*ze zprávy jednoznačně vyplývá, že jednáním účastníka řízení došlo k porušení zásadních povinností stanovených fyzické osobě, která má přístup k utajované informaci.*“ Tento závěr bezpečnostního ředitele o existenci bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. h) zákona označil ředitel Služby za správný s tím, že toto porušení zejména svou četností a rozsahem umožňuje učinit rovněž závěr, že po vyhodnocení zprávy č. j. D491/2022-BIS-12 zde existuje i bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona, které je dáno jak dlouhou dobou, tak i rozsahem počínání, které nelze hodnotit pouze jako jednorázový exces nebo nedopatření. Interpretace zprávy č. j. D491/2022-BIS-12 ve vztahu k závěrům z vyhodnocování zjištění prováděných ve vztahu k vyhodnocení č. j. D176/2022-BIS-57 pak již vyznívá výrazně přesvědčivě, že u žalobce existuje i riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona.
11. Ředitel Služby dále uvedl, že nepovažuje za potřebné ani účelné, aby při hodnocení žalobce byly za účelem úplného a přesného zjištění stavu věci vzaty do úvahy i další dokumenty, které má BIS k dispozici z vlastní činnosti, ale které v odůvodnění (prvostupňového rozhodnutí) zmiňovány nejsou, jako například služební hodnocení žalobce. Dokumenty obsažené ve spisovém materiálu považuje ředitel Služby za úplné, aby byl úplně a přesně zjištěn stav věci v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí; další dokumenty navržené žalobcem nemohou v oblasti dokazování přinést nic nového.
12. V žalobě žalobce vytkl napadenému rozhodnutí, že je nepřezkoumatelné pro vady odůvodnění. Právním důvodem (pro zrušení platnosti jeho osvědčení) uvedeným ve výroku prvostupňového rozhodnutí bylo, že přestal být osobou bezpečnostně spolehlivou z důvodů dle § 14 odst. 3 písm. d) a h) zákona. Pokud jde o důvod zrušení dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona, je dle mínění žalobce pro přezkoumatelnost rozhodnutí zapotřebí, aby bylo v rozhodnutí (kumulativně) odůvodněno:
 - „závadné“ chování žalobce (označené alespoň obecně tak, aby nebylo zaměnitelné s jiným, a tak, aby bylo přezkoumatelné, že se skutečně stalo/děje);

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

- že předmětné chování žalobce má vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost,
- že toto může ovlivnit schopnost utajovat informace,
- a že je výše uvedené bezpečnostním rizikem (protože skutečnosti uvedené v § 14 odst. 3 zákona nejsou na rozdíl od § 14 odst. 2 za bezpečnostní riziko považovány automaticky; z formulace „lze též považovat“ vyplývá, že je toto na uvážení rozhodujícího orgánu, které musí být odůvodněno).

Pokud jde o důvod zrušení dle § 14 odst. 3 písm. h) zákona, je pro přezkoumatelnost rozhodnutí zapotřebí, aby bylo v rozhodnutí (kumulativně) odůvodněno:

- označení povinnosti při ochraně utajovaných informací, která byla porušena (alespoň obecně tak, aby nebyla zaměnitelná s jiným);
- označení jednání či opomenutí žalobce, kterým měla být taková povinnost porušena, aby bylo možno přezkoumat, zda k takovému jednání vůbec došlo či mohlo dojít;
- označení údajně ohrožené utajované informace (tak, aby ji nebylo možno zaměnit za jinou) a další údaje, aby bylo možno přezkoumat, zda se skutečně jednalo o (oprávněně) utajovanou informaci, zda k ní měl žalobce vůbec přístup (či ji znal), a zda měl vůbec možnost ji vůbec ohrozit;
- a že je výše uvedené bezpečnostním rizikem (skutečnosti uvedené v § 14 odst. 3 zákona nejsou na rozdíl od § 14 odst. 2 za bezpečnostní riziko považovány automaticky).

13. Odůvodnění správních orgánů obou stupňů, ač obě textově rozsáhlá, prakticky nic z výše uvedeného neobsahují. Obsahují pouze zcela neurčité a nekonkrétní formulace a z jejich odůvodnění není možné zjistit, jakého jednání se vlastně má žalobce dopouštět, přestože se má jednat o dlouhodobé a opakovaně se opakující jevy a dokonce o ochotu porušovat zákonné povinnosti a (opět neoznačené) vnitřní předpisy BIS a doporučení nadřízených. Žalobci je v důsledku toho odepřen přístup k bližším informacím, a to s poukazem na jejich údajné utajení, a je tak vyloučen z jakékoliv možnosti obrany. Utajení před žalobcem samotným povětšinou postrádá smysl - pokud se má jednat o dlouhodobé a opakované jednání žalobce, tak si lze jen velmi těžko představit, že by se jednalo o něco tajného (zvláště pak před žalobcem). Nic tedy nebrání alespoň obecnému popisu takového jednání. Stejně tak si lze jen těžko představit, že by žalobci nemohlo být v rámci odůvodnění alespoň obecně sděleno, například jakou utajovanou informaci měl ohrozit (když předpokladem, aby mohl utajovanou informaci ohrozit, je to, aby tuto informaci znal) a jakým jednáním ji měl ohrozit. V odůvodnění rozhodnutí též zcela absentuje jakákoliv úvaha či popis, ze kterých by mohl být zjištěno, jaký volní vztah správní orgány obou stupňů u žalobce dovozují (úmysl, vědomá či nevědomá nedbalost etc.).
14. Žalobce dále namítl, že napadené rozhodnutí je nesprávné a nepodložené. Konstatoval, že s ohledem na vadné odůvodnění napadeného rozhodnutí i jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí je mu zcela znemožněno relevantně argumentovat ohledně samotného základu věci, tedy ve vztahu ke konkrétním skutečnostem, které by měly odůvodňovat existenci bezpečnostního rizika u jeho osoby. Nezbyvá mu tak než konstatovat, že si není vědom jakéhokoliv svého chování (natož dlouhodobého a opakovaného), které by mělo mít vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost jeho osoby a které může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace. Stejně tak si není vědom jakéhokoliv svého porušení povinnosti při ochraně utajovaných informací.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

15. Postup žalované v dané věci dle přesvědčení žalobce vykazuje výrazné znaky svévole, a je nutno ho považovat za rozporný s principy materiálního právního státu, což je v rozporu s čl. 1 Ústavy České republiky. Vzhledem k tomu, že zrušení „bezpečnostní prověrky“ má pro žalobce existenční dopady, protože absence prověrky znamená de facto ukončení jeho téměř 30 let trvajícího služebního poměru u žalované, je v neodůvodněném zrušení platnosti osvědčení nutno spatřovat také porušení čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
16. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že pokud žalobce vytýká napadenému rozhodnutí nepřezkoumatelnost pro vady odůvodnění, přičemž v něm použitým formulacím vytýká neurčitost a nekonkrétnost a vypočítává okolnosti, jejichž uvedení je podle jeho názoru zapotřebí pro přezkoumatelnost rozhodnutí, je v tomto směru nutné soud v úplnosti odkázat na obsah spisového materiálu. Skutečnost, že se žalobce nemohl seznámit s podklady rozhodnutí, nezakládá sama o sobě nesprávnost, nepodloženost ani nepřezkoumatelnost. Právní úprava výslovně předpokládá, že některé důvody vydání rozhodnutí v bezpečnostním řízení se v odůvodnění uvedou pouze odkazem na podklady a jejich stupeň utajení (§ 122 odst. 3 zákona). Posouzení správnosti zjištění skutkového stavu, úplnosti a přesnosti zjištění ve vztahu k rozsahu nezbytnému pro vydání rozhodnutí, jakož i přezkoumatelnosti rozhodnutí je výlučně v kompetenci příslušného soudu, který má na rozdíl od žalobce plný přístup ke všem relevantním podkladům. Žalovaná se proto ohradila proti názoru žalobce, že její postup vykazuje znaky svévole, neboť ve skutečnosti se jedná o snahu dostat zákonným povinnostem vyplývajícím z § 122 odst. 3 zákona.
17. Námitky žalobce, že mu byl odepřen přístup k bližším informacím a že utajení před ním samotným postrádá smysl, proto neobstojí. Jednou ze zákonných podmínek přístupu fyzické osoby k utajované informaci totiž je nezbytná potřeba tohoto přístupu k výkonu funkce, pracovní nebo jiné činnosti (§ 6 odst. 1, § 11 odst. 1 zákona), nikoliv fakt, zda se utajovaná informace jakkoliv týká konkrétní fyzické osoby. Neobstojí ani námitka absence úvahy či popisu, jaký volní vztah byl u žalobce dovozen, neboť § 14 zákona neobsahuje ve vztahu k bezpečnostním rizikům podmínku zavinění (na obecné úrovni lze ohledně vztahu bezpečnostního rizika a vědomosti fyzické osoby odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č.j. 3 As 4/2012- 40).
18. Dle žalované jsou v napadeném rozhodnutí v maximální přípustné míře popsány úvahy a úsudky, které činil ředitel BIS při rozhodování o rozkladu, přičemž je zřejmé, že se zabýval i přezkoumáním těch úvah a úsudků, které činil správní orgán při vydání prvostupňového rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby. V napadeném rozhodnutí jsou popsány úvahy týkající se povahy vyšetření na polygrafu, a to jak z hlediska jeho zákonnosti, tak z hlediska informační hodnoty v konkrétním případě. Z rozhodnutí je dále jednoznačně patrné, že samostatně byl hodnocen jiný okruh informací (s odkazem na utajovanou informaci č.j. D491/2022-BIS-12) a že ve skutkových okolnostech tam popsaných bylo shledáno bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) a písm. h) zákona. O kritickém a zevrubném posouzení ze strany ředitele BIS svědčí i fakt, že se v napadeném rozhodnutí vypořádal i s návrhy na posouzení dalších dokumentů navrhovaných žalobcem, přičemž ty nebyly shledány potřebnými pro úplné a přesné zjištění stavu věci v rozsahu nezbytném pro

rozhodnutí, a nad rámec podaného rozkladu se zabýval i formálními náležitostmi prvostupňového rozhodnutí.

19. Žalovaná uzavřela, že napadené i prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, konkrétně v souladu s § 131 odst. 4, resp. § 121 odst. 3 zákona.
20. Při rozhodování ve věci samé vyšel soud zejména z následně uvedené právní úpravy:
21. Podle § 12 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., osvědčení fyzické osoby Úřad vydá fyzické osobě, která
 - a) je státním občanem České republiky nebo státním příslušníkem členského státu Evropské unie nebo Organizace Severoatlantické smlouvy,
 - b) splňuje podmínky uvedené v § 6 odst. 2,
 - c) je osobnostně způsobilá,
 - d) je bezpečnostně spolehlivá.
22. Podle § 12 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., podmínky uvedené v odstavci 1 musí fyzická osoba splňovat po celou dobu platnosti osvědčení fyzické osoby (§ 55).
23. Podle § 14 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., podmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko.
24. Podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., za bezpečnostní riziko lze též považovat chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace.
25. Podle § 14 odst. 3 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb., za bezpečnostní riziko lze též považovat porušení povinnosti při ochraně utajovaných informací.
26. Podle § 14 odst. 4 zákona č. 412/2005 Sb., bezpečnostní rizika uvedená v odstavci 2 a odstavci 3 písm. a) se v případě žádosti podle § 94 zjišťují za období od 15 let věku; bezpečnostní rizika uvedená v odstavci 3 písm. b) až i) se zjišťují 10 let zpětně od podání žádosti pro stupeň utajení Důvěrné, 15 let zpětně pro stupeň utajení Tajné a 20 let zpětně pro stupeň utajení Přísně tajné, nebo za období od 15 let věku podle toho, které z nich je kratší.
27. Podle § 14 odst. 6 zákona č. 412/2005 Sb., při posuzování, zda skutečnost uvedená v odstavci 3 je bezpečnostním rizikem, se přihlíží 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.
28. Podle § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., v odůvodnění se uvedou důvody vydání rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení a při použití právních předpisů. Jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.

29. Podle § 140 odst. 1 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., zpravodajské služby rozhodují o žádosti fyzické osoby v případě svých příslušníků, zaměstnanců a uchazečů o přijetí do služebního nebo pracovního poměru, s výjimkou uchazečů o přijetí do služebního nebo pracovního poměru, kteří jsou držiteli osvědčení fyzické osoby alespoň pro požadovaný stupeň utajení, a o zrušení platnosti osvědčení této fyzické osoby a vydávají osvědčení fyzické osoby podle § 56a.
30. Podle § 140 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., zpravodajské služby mají při rozhodování podle odstavce 1 postavení Úřadu a odpovědná osoba zpravodajské služby postavení ředitele Úřadu. Příslušnost k úkonům se řídí podle § 5 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
31. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.
32. Podle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.
33. Poté, co soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
34. Předně je nutno uvést, že k závěru o existenci bezpečnostního rizika u žalobce dospěla žalovaná na základě skutkových zjištění o jednání žalobce, která čerpala z listin majících povahu utajovaných informací. To žalované znemožnilo uvést v odůvodnění rozhodnutí konkrétní důvody pro jeho vydání a úvahy, jimiž se řídila při hodnocení těchto zjištění, v širším rozsahu. Žalovaná postupovala v souladu s ustanovením § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., podle kterého jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. V rámci řízení o zrušení platnosti žalobcova osvědčení bylo nutno vzít v potaz legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a neuvádět do rozhodnutí takové důvody, jejichž zveřejnění by takový zájem ohrožovalo. V tomto smyslu tedy prvostupňové a rovněž napadené rozhodnutí, v nichž v souladu s § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., nejsou uvedeny konkrétní důvody svědčící o existenci bezpečnostního rizika u žalobce, protože se jedná o utajované informace, nelze jen proto považovat za nepřezkoumatelná, neboť zákon zde výjimečně umožňuje v rozhodnutí tyto důvody neuvádět.
35. S přihlédnutím k právě uvedenému nemohl soud přisvědčit argumentaci, v níž žalobce dovozuje, co vše by podle něj mělo obsahovat odůvodnění rozhodnutí žalované o zrušení platnosti osvědčení z důvodu existence bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) a h) zákona, aby jej bylo možno označit za přezkoumatelné. Ve stručnosti lze uvést, že žalované v uvedení těchto skutečností v odůvodnění rozhodnutí bránilo výše zmíněné ustanovení § 122 odst. 3 zákona. V souladu s ním mohla žalovaná v odůvodnění rozhodnutí (obou stupňů) v případě těch důvodů jejich vydání, které jsou utajovanými informacemi, uvést pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení, což učinila. Stejně

tak úvahy, kterými se řídila při hodnocení těchto podkladů, mohla uvést pouze v takovém rozsahu, aby tím nebyl ohrožen zájem na ochraně utajovaných informací.

36. „Závadné“ chování žalobce, z něhož žalovaná dovozuje existenci (obou) zjištěných bezpečnostních rizik, je zachyceno v listině – zprávě ze dne 24. 6. 2022 č. j. D491/2022-BIS-12 mající charakter utajované informace stupně utajení Důvěrné. Žalovaná tudíž nemohla toto chování žalobce specifikovat v napadeném rozhodnutí, stejně jako v něm nemohla konkretizovat utajované informace, jichž se týkalo porušení povinností, kterého se žalobce předmětným chováním dopustil. Skutečnost, že žalovaná vyhodnotila zjištěné žalobcovo chování jako porušení povinností při ochraně utajovaných informací a současně jako chování mající vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost, jež může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace, tedy jako bezpečnostní rizika ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) a h) zákona, a to s přihlédnutím k rozsahu a době výskytu zjištěného chování, je z napadeného rozhodnutí zřejmé.
37. Námitka žalobce, že utajení (informace) před ním samotným postrádá smysl, je rovněž nedůvodná. To, k jakému subjektu se utajovaná informace vztahuje, nemůže mít žádný vliv na plnění zákonem stanovených povinností týkajících se nakládání s takovou (utajovanou) informací. Jako zcela absurdní se soudu jeví žalobcův požadavek, že mu mělo být v rámci odůvodnění rozhodnutí sděleno, jakou utajovanou informací měl ohrozit. Pokud by tak žalovaná učinila, tedy pokud by tímto způsobem příslušnou utajovanou informaci „zveřejnila“, jednoznačně by tím porušila povinnost zakotvenou v § 122 odst. 3 zákona.
38. Vzhledem k tomu, že existenci bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) a h) zákon nespojuje se subjektivní kategorií vědomosti, žalovaná nikterak nepochybila ani tím, že v odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí neuvedla skutečnosti, z nichž by bylo patrné, jaký volní vztah (úmysl, vědomá či nevědomá nedbalost) u žalobce dovozuje. V této souvislosti lze odkázat na závěr vyjádřený v rozsudku ze dne 26. 8. 2009 č. j. 1 As 47/2009-93, v němž se Nejvyšší správní soud ztotožnil s východiskem krajského soudu, že subjektivní stránka jednání dané osoby není určující pro závěr, zda bylo tímto jednáním naplněno bezpečnostní riziko.
39. Byť se napadené rozhodnutí žalobci oprávněně jeví jako kusé, žalovaná v něm zdůvodnila zrušení platnosti jeho osvědčení v souladu s relevantní právní úpravou a při zohlednění povahy utajovaných informací, z nichž čerpala svá zjištění o žalobcově chování zakládajícím bezpečnostní riziko. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že toto „závadné“ chování žalobce mělo spočívat v rozsáhlém a nikoliv krátkodobém porušení povinností fyzické osoby při ochraně utajovaných informací. Žalobci byla tímto způsobem sdělena alespoň základní charakteristika jeho jednání, jež vyplývá z utajovaných informací, a tím i podstata důvodu vedoucího ke zrušení platnosti jeho osvědčení v míře respektující meze, které utajované informace *implicitě* pro odůvodnění správních rozhodnutí nastavují.
40. Z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se přezkumu rozhodnutí, která jsou založena na utajovaných informacích, které nebyly účastníku bezpečnostního řízení zpřístupněny, plyne, že relevanci těchto informací soud z úřední povinnosti přezkoumá i nad rámec žalobních námitek. Účastník řízení totiž nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

být soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví důležitými (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011 č. j. 7 As 31/2011 – 101).

41. Řečeno jinými slovy, přezkoumatelnost správního rozhodnutí založeného na utajovaných informacích je zajištěna, byť nepochybně obtížněji než u „běžných“ správních rozhodnutí, tím, že orgán, jenž má pravomoc takové rozhodnutí přezkoumávat, tj. v první řadě soudy ve správním soudnictví, musí mít plný přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu. Vzhledem k tomu, že neznalost konkrétních důvodů rozhodnutí účastníka řízení výrazně omezuje, či mu dokonce znemožňuje, aby proti rozhodnutí účinně argumentoval, je soud povinen tyto důvody zkoumat v jejich úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních námitek.
42. V tomto směru lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, dle něhož „[d]ůvody, pro které je třeba trvat na tom, aby utajované informace použité ve správním řízení jako podklad pro rozhodnutí vykazovaly znaky věrohodnosti, přesvědčivosti a umožňovaly jejich verifikaci, již zevrubně vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 - 57 (body 22 – 28). Pouze ve stručnosti lze zopakovat, že specifický způsob nakládání s utajovanými informacemi, plynoucími ze zjištění zpravodajských služeb či dalších orgánů státu, je odrazem vážení relevantních ústavně chráněných hodnot, především zájmu na ochraně bezpečnosti státu a jeho demokratického zřízení na straně jedné a práva na spravedlivý proces účastníka správního řízení na straně druhé. Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu (například náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, náleze ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu ve věci Regner proti České republice ze dne 19. 9. 2017, stížnost č. 35289/11) a Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department) dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně zneprístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů. Toto vyvážení se zajišťuje prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Právě s ohledem na to, že je to až soudní přezkum, který v souladu se shora uváděnou judikaturou představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS). Otázka věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací je v rámci soudního přezkumu klíčová právě proto, že sám účastník řízení nemůže jejich obsahu jakkoliv oponovat, například namítat, že uváděné skutečnosti se nestaly nebo probíhaly jinak. Soud je tak postaven do situace, v níž nahrazuje jinak běžné kontradiktorní schéma soudního řízení, avšak o skutečnostech obsažených v utajované informaci sám nemá rovněž dostatečné povědomí (dokonce je má nižší než žalobce a původce utajované informace), přičemž ale v rámci soudního přezkumu musí tyto skutečnosti verifikovat a aprobovat jejich věrohodnost a relevanci.“
43. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že na rozdíl od správního orgánu I. stupně ředitel Služby v napadeném rozhodnutí dovodil existenci bezpečnostního rizika u žalobce především ze zprávy ze dne 24. 6. 2022 č. j. D491/2022-BIS-12. Svědčí o tom nejen jeho úvaha

o všeobecně uznávané neprůkaznosti vyšetření na polygrafu (bod 11 napadeného rozhodnutí), ale zejména jeho konstatování, že „(i)nformace získané použitím vyšetření na polygrafii a další činnosti tedy pouze nasvědčovaly tomu, že chování žalobce může mít vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost, a že žalobce mohl porušit povinnost při ochraně utajovaných informací, avšak samy o sobě nepostačovaly ke zjištění existence bezpečnostního rizika.“ (bod 13 napadeného rozhodnutí; podtržení přidáno soudem)

44. Poté, co se členové soudního senátu rozhodujícího o žalobě v této věci seznámili s utajovanými informacemi obsaženými v oddělené části spisu, dospěli k závěru, že tyto informace jednoznačně potvrzují závěr žalované o existenci bezpečnostního rizika na straně žalobce. Ani soud není v odůvodnění rozsudku oprávněn „zveřejňovat“ skutečnosti uvedené v podkladech rozhodnutí správního orgánu, které jsou utajovanými informacemi, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných informací, jež žalobci (ani třetím osobám) nemohou být zpřístupněny. Soud proto může pouze v obecné rovině v rozsudku konstatovat, že zpráva ze dne 24. 6. 2022 č. j. D491/2022-BIS-12 jednoznačně prokazuje, že ze strany žalobce docházelo při nakládání s utajovanými informacemi, k nimž měl z titulu své profese přístup, k porušování povinností stanovených při ochraně utajovaných informací. Nejednalo se přitom o ojedinělé pochybení – k porušování těchto povinností docházelo zjevně po delší dobu, o čemž svědčí i rozsah (množství) informací, jichž se zjištěné pochybení týkalo.
45. Soud nepojal žádné pochybnosti o zákonnosti pořízení zprávy ze dne 24. 6. 2022 č. j. D491/2022-BIS-12 či o její věrohodnosti. Tato zpráva příslušné zpravodajské služby popisuje způsob nakládání žalobce s konkrétními utajovanými informacemi, obsahuje tedy relevantní informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán následně vyvodil, a soud ji zároveň považuje za dostatečně přesvědčivou. Skutková zjištění, která jsou v předmětné zprávě zachycena, plně opodstatňují závěr žalované vycházející z jejich posouzení, že žalobce porušil své povinnosti při ochraně utajovaných informací takovým způsobem, že to zakládá bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb. Žalované lze přisvědčit rovněž v tom, že toto žalobcovo chování je zároveň možné kvalifikovat jako chování mající vliv na jeho důvěryhodnost, jež může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace. Počínal-li si žalobce při nakládání s utajovanými informacemi způsobem popsáním ve zprávě ze dne 24. 6. 2022 č. j. D491/2022-BIS-12, o čemž soud nemá pochybnosti, pak to výrazně snižuje jeho důvěryhodnost a vzbuzuje důvodné pochybnosti o jeho schopnosti utajovat informace *pro futuro*. Opodstatněným tedy soud shledal též závěr žalované o existenci bezpečnostního rizika u žalobce podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb.
46. K tomu je zapotřebí doplnit, že 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 – 74).
47. V souladu se závěry, které vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2011 č. j. 7 As 31/2011 – 101, nebyl soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán rozsahem žalobních bodů, pokud jde o utajované informace, které žalobci nebyly zpřístupněny,

nicméně ani v rámci „širšího“ přezkumu jejich relevance nezjistil žádné pochybení ze strany žalované, které by zakládalo nezákonnost napadeného rozhodnutí. Při vydání napadeného rozhodnutí žalovaná respektovala zákonem stanovené povinnosti a soud po seznámení s obsahem utajovaných informací v jejím postupu neshledal žádné prvky svévole, ani jakékoli indicie, jež by mohly nasvědčovat účelovému vytvoření utajovaných informací.

48. Závěrem soud uvádí, že článek 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod garantuje právo každého na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Podle druhého odstavce téhož ustanovení zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. V případě, že zákon jako podmínku pro výkon určitého povolání stanoví, že dotyčný musí být držitelem platného osvědčení fyzické osoby příslušného stupně utajení, představuje pozbytí takového osvědčení legální překážku, jež dotyčnému znemožňuje takové povolání dále vykonávat.
49. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek stanovených v § 51 odst. 1 s.ř.s. o věci samé rozhodl bez nařízení jednání.
50. Jelikož žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalované žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 27. února 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu