



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Tomáše Foltase a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **Mgr. M. M.**, zastoupen JUDr. Janem Burešem, Ph.D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1, 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 15. 5. 2023, č. j. 5 A 79/2019-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2019, č. j. 74/2019-NBÚ/07-OP, ředitel žalovaného zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2019. Uvedeným rozhodnutím žalovaný (dále též „NBÚ“) nevydal žalobci osvědčení pro stupeň utajení „důvěrné“, neboť nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti dle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále též „zákon č. 412/2005 Sb.“). Dle NBÚ bylo u žalobce shledáno bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) téhož zákona, tedy *chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace*.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že se plně seznámil s dokumenty založenými v utajované části bezpečnostního svazku a dospěl k závěru, že obsažené informace jsou takové povahy, že by jejich vyzrazení mohlo vážným způsobem ohrozit nebo vážně narušit činnost zpravodajských služeb nebo policie. Současně ověřil, že důvody pro utajení daných informací stále platí. Dodal, že obsahem utajovaných informací nebyly pouze postupy policejních orgánů, ale i výsledky použití operativně pátracích prostředků a zjištění z nich učiněná. Proto podle § 45 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) vyloučil utajovanou část bezpečnostního spisu z nahlížení. Dále konstatoval, že s ohledem na obsah dokumentů založených na čísle 11 a na závěry žalovaného na čísle 14 a 15 utajované části spisu zcela souhlasí se správními orgány stran bezpečnostního rizika žalobce. Dle městského soudu je z daných dokumentů nad vši pochybnost zřejmé, že žalobce představoval bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. Podklady byly dostatečně konkrétní, bylo patrné, jakým způsobem byly získány a o jaké konkrétní skutkové zjištění se opíraly. Jednoznačně z nich plyne, že se žalobce skutečně dopustil vědomě a opakovaně chování, které má vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost a může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace. Soud nenašel v podkladech žádné rozpory nebo nesrovnalosti, které by jejich věrohodnost a pravdivost zpochybňovaly. Plyne z nich alespoň podezření o existenci bezpečnostního rizika ze strany žalobce, což je dostatečná míra k tomu, aby mu nebylo vydáno osvědčení. S ohledem na limity, které platí stran odůvodnění rozsudku týkajícího se utajovaných skutečností, pak soud nemohl konkrétněji reagovat na žalobní námitky. Nepřisvědčil však žalobci, že by žalovaný měl alespoň obecně popsat, v čem spatřuje jeho bezpečnostní nespolehlivost. Zákon zde výjimečně umožňuje v rozhodnutí tyto důvody neuvádět, protože nelze napadené rozhodnutí z tohoto důvodu považovat za nepřezkoumatelné. Dále městský soud uvedl, že na věc nedopadají závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 49/2013-28, neboť žalovaný dospěl k závěru o bezpečnostním riziku pouze na základě jednoho skutkového důvodu. Městský soud neshledal ani to, že by žalovaný záměrně odtajnil informace pod č. 8, neboť tyto odtajnila Národní protidrogová centrála, nikoliv žalovaný. Žalovaný nepochybil ani tím, že neprovedl s žalobcem pohovor poté, co obdržel informaci dne 9. 1. 2019. Tato informace byla utajovaná, proto by ji ani žalovaný nemohl žalobci sdělit, a ten by ji tak nemohl potvrdit, vyvrátit, či se k ní při pohovoru jakkoliv vyjádřit. V souladu s právní úpravou a judikaturou pak žalovaný neměl povinnost vyzvat žalobce, aby se seznámil se správním spisem před vydáním rozhodnutí. Ze správního spisu ani neplyne, že by žalovaný žalobci jakkoliv bránil nahlédnout do spisu.

III.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Upozornil na to, že je omezen v možnosti konkrétně a věcně specifikovat důvody kasační stížnosti s ohledem na skutečnost, že převážná část spisového materiálu stále podléhá režimu utajení. Má přesto za to, že rozhodnutí městského soudu i žalovaného jsou nezákonná a nesouhlasí s jejich závěry. Nikdy se nedopustil jednání, které by mohlo být hodnoceno jako bezpečnostní riziko, nevyzradil jakékoliv citlivé informace ani nezpůsobil nebezpečí jejich vyzrazení. Tento závěr je absurdní už jen proto, že se v praxi s utajovanými informacemi setkával minimálně.

pokračování

Zdůraznil, že službu příslušníka bezpečnostního sboru vykonával svědomitě více než 20 let. Počínal si vždy maximálně obezřetně. Pokud by se dostal do diskuse na téma, o kterém nesměl hovořit, nereagoval by nebo by použil metodu legendy. Na jeho osobnostní a charakterové kvality lze usuzovat na základě služebních hodnocení a svědeckých výpovědí bývalých nadřízených, které městský soud chybně neprovedl k důkazu. Podle přesvědčení stěžovatele měl městský soud popsat alespoň obecně, v čem spatřuje jeho bezpečnostní nespolehlivost. Jeho rozsudek je v tomto ohledu zcela nedostatečně odůvodněn, což je v rozporu s požadavky vyplývajícími z rozsudků ve věci sp. zn. 7 As 5/2008 a 7 As 49/2013. Rozhodnutí NBÚ navíc obsahuje nesrovnalosti. Poukazuje na písemnosti obdržené od jiného orgánu mj. dne 9. 1. 2019, přestože vzápětí uvádí, že zjištěné skutečnosti bylo nutné objasnit za osobní účasti stěžovatele, přičemž tento pohovor proběhl již 12. 11. 2018. Stěžovatel tak nemohl mít ani možnost se k těmto zjištěním, byť nepřímo, vyjádřit. Navíc se podklady pod č. 8, o něž se rozhodnutí NBÚ opírá, ukázaly být při jejich přeražení do neutajované části spisu zcela irelevantními. Žalovaný k odtajnění zřejmě přistoupil proto, aby se nemusel vypořádat s námitkou stěžovatele poukazující na rozsudek č. j. 7 As 49/2013-28. S ohledem na uplynutí času je namístě rovněž odtajnění informací pod č. 3 a 11, jak navrhoval městskému soudu. Stanovisko původce z roku 2019 již není aktuální a vyjádření žalovaného z března 2023 není ve vztahu k jeho osobě relevantní. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém závěru, že stěžovatel představuje s ohledem na poznatky vyplývající ze zpráv jiného orgánu státu bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. Vyjádřil se k jednotlivým kasačním námitkám a ztotožnil se se závěry městského soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] S ohledem na to, že žalobní i kasační argumentace stěžovatele především zpochybňuje závěry, k nimž žalovaný dospěl na základ podkladů obsažených v utajované části spisu, pokládá Nejvyšší správní soud za nezbytné nejprve definovat režim soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v řízení dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

[8] Při přezkumu tohoto typu rozhodnutí soud není ve vztahu ke skutkovým a právním otázkám týkajícím se podkladů pro rozhodnutí, jež nebyly stěžovateli zpřístupněny, vázán žalobními body a rozhodnutí přezkoumá ze všech hledisek, která z povahy věci mohou mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 As 5/2008-63, č. 1951/2009 Sb. NSS). Soud je zde ve zvýšené míře oproti „běžnému“ soudnímu řízení garantem práva na spravedlivý proces, což vyžaduje i jeho zvýšenou aktivitu vůči postupu veřejné správy. Informace, o něž se rozhodnutí v bezpečnostním řízení opírá, musejí být součástí spisu a musejí být poskytnuty soudu v rámci přezkumu. Soud z úřední povinnosti, i nad rámec žalobních námitek, přezkoumá relevanci těch informací, jež stěžovateli nebyly zpřístupněny a ve vztahu k nimž má znemožněno, či přinejmenším zásadně omezeno namítat jejich nezákonnost, věcnou nesprávnost nebo irelevanci pro řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS). I soud je však při přezkumu rozhodnutí založeného na utajovaných skutečnostech povinen respektovat zájem na jejich ochraně (§ 133 zákona č. 412/2005 Sb.) a popsat zjištěné skutečnosti v odůvodnění svého rozhodnutí jen tak, aby tento zájem nepopřel. Nelze po něm tedy požadovat konkrétní hodnocení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, č. j. 9 As 134/2017-42), na druhou stranu však z jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval důvody, pro které bylo stěžovateli odňato či mu nebylo vydáno osvědčení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012-78, č. 2825/2013 Sb. NSS).

[9] Podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. vydá žalovaný osvědčení fyzické osobě, která je bezpečnostně spolehlivá. Podle § 14 odst. 1 téhož zákona splňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti osoba, *u níž není zjištěno bezpečnostní riziko*, přičemž za bezpečnostní riziko lze mimo jiné považovat *chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace* (§ 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb.). Při posuzování, zda je určitá skutečnost uvedená v odst. 3 citovaného ustanovení 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 dotčené osoby v období 10 let zpětně od podání žádosti pro stupeň utajení Důvěrné* (§ 14 odst. 6 ve spojení s odst. 4 citovaného zákona).

[10] Závěr žalovaného o bezpečnostním riziku musí vycházet z dostatečných skutkových zjištění, která „*musejí ve svém souhrnu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmikoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto [...] někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení*“ (již citovaný rozsudek č. j. 7 As 31/2011-101). Podobně v rozsudku ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 9/2010-94, Nejvyšší správní soud konstatoval, že pojem bezpečnostní riziko je třeba vykládat „*tak, že shromážděné podklady se vyhodnocují ve vztahu k eventuální možnosti bezpečnostního rizika, což znamená, že pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti postačuje*

pokračování

již samotné podezření z existence bezpečnostních rizik“ (shodně též rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006-74, ve vztahu k zákonu č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů).

[11] Platí přitom, že má-li být utajovaná informace způsobilým podkladem rozhodnutí, je nezbytné, aby byla dostatečně konkrétní, a zároveň musí být patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá (již citovaný rozsudek č. j. 7 As 117/2012-78). 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*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS).

[12] Městský soud v intencích těchto požadavků dospěl na základě seznámení se s utajovaným spisem k závěru, že „*zcela souhlasí se správními orgány ohledně závěrů týkajících se bezpečnostního rizika žalobce. Z daných dokumentů je nade vší pochybnost zřejmé, že žalobce představoval bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Utajovaná část spisu obsahuje zcela konkrétní a věrohodné informace, ze kterých plyne jednoznačný závěr o bezpečnostním riziku, které žalobce představoval. Podklady byly dostatečně konkrétní, bylo patrné, jakým způsobem byly získány a o jaké konkrétní skutkové zjištění se opíraly. Jednoznačně z nich plyne, že žalobce se chová, které má vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost a může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace, dopustil skutečně vědomě a opakovaně. Tyto podklady považuje soud za zcela relevantní pro posouzení existence bezpečnostního rizika a zároveň za věrohodné a dostatečně přesvědčivé. Soud v nich nenašel žádné rozpory nebo nesrovnalosti, které by jejich věrohodnost a pravdivost zpochybňovaly. Správní orgány shromáždily dostatek podkladů, ze kterých plyne alespoň podezření o existenci bezpečnostního rizika ze strany žalobce, což je dostatečná míra k tomu, aby mu nebylo vydáno osvědčení fyzické osoby ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací (viz výše bod [23] tohoto rozsudku). Soudu nevznikly ani žádné pochybnosti o zákonnosti pořízení zpráv příslušných orgánů státu k osobě žalobce.*“

[13] I Nejvyšší správní soud se seznámil s utajovaným spisem a v něm obsaženými dokumenty a ubezpečuje stěžovatele, že nemá pochybnosti o správnosti výše citovaných závěrů městského soudu. Jeho 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. d) zákona č. 412/2005 Sb. Vzhledem k utajení těchto zpráv nelze již dodávat další podrobnosti, jak stěžovatel požaduje. Je to přitom právě tento způsob přezkumu soudu *in camera*, který nahrazuje objektivní nemožnost stěžovatele seznámit se obsahem utajovaných zpráv a vznést vůči nim konkrétní námitky. Garanci proti zneužití pravomoci žalovaného za současného naplnění práva stěžovatele na spravedlivý soudní proces představuje právě možnost soudu se – bez vazby na konkrétní žalobní či kasační námitky – plně s utajovanými informacemi seznámit a ověřit zákonnost rozhodnutí žalovaného. Stěžovateli již pravda nezbyvá nic jiného, než se na takovou kontrolu ze strany soudu, městského i kasačního, spolehnout.

[14] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s městským soudem, že napadené rozhodnutí je založeno na dostatečně zjištěném skutkovém stavu a že žalovaný v napadeném rozhodnutí ve spojení se závěry uvedenými v utajované části správního spisu (zejména svazek listin pod číslem 11 spisu) dostatečně a přesvědčivě dovodil, že stěžovatel nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti ve smyslu § 14 zákona č. 412/2005 Sb. K nevydání osvědčení pro stupeň utajení „důvěrné“ u stěžovatele došlo ze zákonných důvodů.

[15] K dílčím námitkám stěžovatele lze dodat, že aplikace § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. nevyžaduje, aby se riziková aktivita žadatele týkala právě nakládání s utajovanými či zvýšeně citlivými informacemi. Pro jeho aplikaci taktéž není podstatné, jak stěžovatel subjektivně pociťuje řádnost výkonu své profese, či jak ho v tomto ohledu hodnotí jeho nadřízení. Rozhodné je pouze to, zda skutečnosti plynoucí z utajované části spisu odůvodňují nevydání osvědčení.

[16] Co se týče spekulace ohledně důvodů pro odtajnění podkladů pod č. 8, již městský soud vyvrátil stěžovatelem předestřenou hypotézu, že tak činil žalovaný účelově proto, aby se nemusel vypořádávat s poukazem stěžovatele na rozsudek č. j. 7 As 49/2013-28. Lze proto pouze zopakovat, že odtajnění provedla Národní protidrogová centrála Služby kriminální policie a vyšetřování. Tento postup tak nelze ani teoreticky přičítat žalovanému.

[17] Přisvědčit nelze ani názoru stěžovatele, že se na něj neuplatní důvod pro trvání utajení informací obsažených na číslech 3 a 11 utajované části spisu. K požadavku městského soudu sdělil žalovaný přípisem ze dne 22. 3. 2023, že původce informací předané informace považuje pořád za utajované, jelikož *„obsahují informace o výsledcích použití operativně pátracích prostředků, včetně metod a forem použití operativně pátracích prostředků, a současně se týkají i postupů jiných policejních orgánů v jiných trestních věcech.“* Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že stěžovatel má praktické zkušenosti s postupy policejních orgánů včetně metod a forem nasazení operativně pátracích prostředků. Původce informací však nepovažuje předané informace za utajované proto, že by tyto odkrývaly samotné metody jako takové, nýbrž se odvolával na **výsledky** jejich použití, tedy na jimi získané konkrétní poznatky o aktivitách stěžovatele a učiněná zjištění. Tyto považuje pořád za utajované.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítané pochybení týkající se toho, že se stěžovatel nemohl, byť jen nepřímou, vyjádřit ke zjištění, které žalovaný obdržel dne 9. 1. 2019, neboť do spisu bylo založeno až po provedení pohovoru dne 12. 11. 2018. Rozhodnutí žalovaného stojí zejména na skutečnostech vyplývajících z dokumentů, které byly shromážděny již před provedením pohovoru. Listina, která byla následně do spisu založena (dne 9. 1. 2019), neobsahovala žádná skutková zjištění, o něž by se žalovaný ve vyhodnocení bezpečnostního řízení opíral. Nejednalo se totiž o žádné informace zahrnující skutková zjištění o aktivitách stěžovatele, nýbrž o určité hodnocení doposud získaných skutkových zjištění.

[19] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

pokračování

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. srpna 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu