



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 žalobkyně: **nrtm. L. H.**, zastoupena JUDr. Alfrédem Šrámkem, advokátem se sídlem Českobratrská 1403/2, Ostrava, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2023, č. j. 17 A 17/2023-69,

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] Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 30. 1. 2023, č. j. 29/2023-NBÚ/07-OP, kterým byl zamítnut její rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2022, č. j. 100613/2022-NBÚ/P, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Uvedeným rozhodnutím žalovaný zastavil bezpečnostní řízení o žádosti žalobkyně o vydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Tajné dle § 113 odst. 1 písm. c) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), neboť žalobkyně dle jeho názoru neodstranila v jím stanovené lhůtě nedostatky žádosti o vydání osvědčení spočívající v tom, že tato žádost nesplňovala podmínky stanovené v § 94 odst. 1

uvedeného zákona ve spojení s § 4 vyhlášky č. 363/2011 Sb., o personální bezpečnosti a bezpečnostní způsobilosti, v relevantním znění (dále jen „vyhláška č. 363/2011 Sb.“), neboť nebyla potvrzena osobou k tomu oprávněnou, kterou je v jejím případě v souladu s § 2 písm. e) bodem 1 a § 71 zákona o ochraně utajovaných informací bezpečnostní ředitel Ministerstva obrany, a současně žádost neobsahovala dostatečnou specifikaci utajovaných informací, které na daném místě nebo v dané funkci již byly poskytnuty nebo vznikaly, a utajovaných informací, které zde budou poskytnuty nebo zde mohou vznikat, a to v podobě odkazu na konkrétní body příloh nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, v relevantním znění (dále jen „nařízení vlády č. 522/2005 Sb.“).

[2] Městský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl. Předeslal, že neshledal důvod k provedení žalobkyní označených důkazů, které považoval vzhledem k předmětu řízení za mimoběžné a jejichž provedení tedy pokládal za nadbytečné, neboť v posuzované věci nebyly řešeny skutkové otázky, k jejichž posouzení by bylo zapotřebí doplnit dokazování, nýbrž otázky právní. Městský soud dále konstatoval, že žalobkyně v žalobě v zásadě pouze zopakovala námitky uplatněné v rozkladu. Tyto námitky již byly vypořádány v rozkladovém rozhodnutí. Žalobkyně na dané vypořádání konkrétně nereagovala a s úvahami „*správních orgánů*“ přímo nepolemizovala, městský soud tedy uzavřel, že přezkoumal pouze to, zda jsou úvahy „*správních orgánů*“ racionální a logicky soudržné, přičemž v tomto ohledu v rozhodnutí „*ministerstva*“ ani „*ministryně*“ neshledal žádné deficit, které by měly vliv na zákonnost rozhodnutí.

[3] Městský soud nepřisvědčil žalobkyní zastávanému výkladu § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, v relevantním znění, podle něhož mohly odůvodnění žádosti fyzické osoby o vydání osvědčení potvrdit jak odpovědná osoba ve smyslu § 2 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací, tak osoba, která měla utajovanou informaci fyzické osobě poskytovat, přičemž se podle žalobkyně jednalo o dvě rovnocenné alternativy. Ztotožnil se se závěrem ředitele žalovaného, podle něhož byla možnost potvrzení odůvodnění žádosti tím, kdo měl utajovanou informaci fyzické osobě poskytovat, pouze subsidiární variantou, která se uplatnila v případě, že neexistovala odpovědná osoba ve smyslu § 2 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací. Výklad zastávaný žalobkyní shledal městský soud neudržitelným, neboť by v institucích, v nichž existuje tzv. odpovědná osoba, umožňoval obcházet pravidlo o potvrzování žádosti o vydání osvědčení pouze touto oprávněnou osobou tím, že by žádost byla potvrzována také jinými osobami. V důsledku toho by se celý systém podávání žádostí o vydání osvědčení mohl rozdrobit, znepráhlednit a dezorganizovat, což bylo nežádoucí z hlediska ochrany utajovaných informací i efektivity bezpečnostního řízení.

[4] Městský soud přisvědčil žalovanému a jeho řediteli také v tom, že žádost žalobkyně měla být potvrzena bezpečnostním ředitelem Ministerstva obrany. Dodal, že žalobkyně nebyla zastavením řízení zkrácena na svých procesních právech, neboť jí byla žalovaným poskytnuta možnost žádost o vydání osvědčení doplnit a odstranit její nedostatky, přičemž byla náležitě, srozumitelně a instruktivně poučena, jakým způsobem tak lze učinit.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. V úvodu kasační stížnosti popsala procesní vývoj týkající se její žádosti o vydání osvědčení dle zákona o ochraně utajovaných informací. Uvedla, že její předchozí žádosti nebylo vyhověno, k nové žádosti tedy připojila právní stanovisko, v němž zdůvodňuje, proč by žalovaný mohl své předchozí rozhodnutí přehodnotit. Žalovaný stěžovatelku vyzval k odstranění nedostatků žádosti a stěžovatelka této výzvě vyhověla s výjimkou požadavků, aby žádost potvrdil bezpečnostní ředitel Ministerstva obrany a aby specifikovala utajované informace, které na daném místě nebo v dané funkci již byly poskytnuty nebo vznikaly, a utajovaných informací, které zde budou poskytnuty nebo zde mohou vznikat, a to formou odkazu na konkrétní body příloh nařízení vlády č. 522/2005 Sb. Stěžovatelka v tomto rozsahu výzvě nevyhověla, má však za to, že její žádost byla kompletní.

[6] Stěžovatelka dále popsala, že přes výše uvedené usilovala o to, aby její žádost o vydání osvědčení potvrdil bezpečnostní ředitel Ministerstva obrany, žádost o toto potvrzení tedy podala, jak byla povinna, na pracovišti kpt. Bc. J. P., který ji ovšem odmítal převzít, a následně, když byla žádost o potvrzení ministerstvu doručena prostřednictvím datové schránky, jí bezpečnostní ředitel odmítl s vágním, resp. nepřezkoumatelným vysvětlením vyhovět. Stěžovatelka považuje postup bezpečnostního ředitele Ministerstva obrany za neodůvodněný a krátcí její práva a má za to, že si bezpečnostní ředitel a kpt. Bc. J. P. osobovali pravomoc žalovaného posoudit její žádost o vydání osvědčení. V návaznosti na tyto skutečnosti potvrdil její žádost o vydání osvědčení v souladu s 94 odst. 1 *in fine* zákona o ochraně utajovaných informací plk. gšt. Ing. P. Š. (zastoupen pplk. Mgr. J. D.) jako ten, kdo bude utajovanou informací stěžovatelce poskytovat.

[7] Ve vztahu k rozsudku městského soudu stěžovatelka namítá především jeho nepřezkoumatelnost. Má za to, že se městský soud bez řádného posouzení věci pouze ztotožnil se závěry žalovaného, na které odkázal, aniž by vyslovil svůj vlastní názor. Celkový přístup městského soudu v posuzované věci dle stěžovatelky dokládá rovněž průběh jednání dne 23. 10. 2023, na které dle jejího názoru dorazili členové senátu nepřipraveni a se spisem se seznamovali až bezprostředně před jednáním, a rovněž nedostatky v odůvodnění rozsudku, kde městský soud v bodě 10 cituje nesouvisející právní úpravu a v bodě 11, který je zjevně zkopírován z jiného rozsudku, hovoří o úvahách „*ministerstva a ministryně*“, které nebyly účastníky řízení.

[8] Stěžovatelka se vymezila proti závěrům městského soudu týkajícím se převzetí rozkladové argumentace do žaloby. Tvrdí, že v žalobě postavila proti závěrům rozkladového rozhodnutí konkurující argumentaci, kterou však městský soud nevypořádal. Samotná skutečnost, že zopakovala již dříve uplatněné argumenty, neubírá jejím námitkám na důvodnosti. Závěr městského soudu, který se opakovanou argumentací odmítl zabývat s tím, že již byla vypořádána, považuje stěžovatelka za absurdní. Žalovaný se navíc v předcházejícím řízení opakovatel v podstatně větším rozsahu než stěžovatelka, tomu také odpovídá částečně se opakující argumentace stěžovatelky. Stěžovatelka dále zdůraznila, že žalobou brojila proti prvostupňovému i rozkladovému rozhodnutí, přičemž žaloba obsahovala také část směřující výslovně proti závěrům rozhodnutí o rozkladu, která nebyla obdobná jako námitky uplatněné v rozkladu. Městský soud tedy dle stěžovatelky napadený

rozsudek náležitě neodůvodnil a nevypořádal žalobní námitky, čímž porušil její právo na spravedlivý proces.

[9] Městský soud se dle stěžovatelky rovněž nezabýval skutkový stavem věci a nesprávně uzavřel, že předmětem řízení jsou pouze právní, a nikoliv skutkové otázky.

[10] Dále stěžovatelka uplatnila námitky směřující především proti závěrům žalovaného a jeho ředitele, které městský soud potvrdil v bodě 12 odůvodnění přezkoumávaného rozsudku. Stěžovatelka trvá na tom, že z § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, v rozhodném znění, vyplývalo, že odůvodnění žádosti fyzické osoby o vydání osvědčení může potvrdit buď odpovědná osoba ve smyslu § 2 písm. e) téhož zákona nebo ten, kdo měl utajovanou informaci fyzické osobě poskytovat, přičemž se jednalo o dvě rovnocenné alternativy. Výklad zastávaný žalovaným a městským soudem umožnil bezpečnostnímu řediteli Ministerstva obrany, aby bez zákonné opory rozhodl o žádosti o vydání osvědčení namísto žalovaného. Takovou praxi nelze dle stěžovatelky považovat za ucelenou, přehlednou ani organizovanou. Stěžovatelka na podporu svého výkladu § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací poukázala na čl. 42 odst. 1 Legislativních pravidel vlády (dále jen „legislativní pravidla“) přijatých usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, v relevantním znění, podle nichž slovo „nebo“ je vyjádřením dvou nebo více variant, přičemž se jedná o výčet možností. Z žádného právního předpisu nevyplývá, že by mezi dvěma alternativami potvrzení žádosti existoval vztah subsidiarity, jde tak o rovnocenné varianty. Stěžovatelka má tedy za to, že požadavek na potvrzení žádosti vyplývající z § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací splnila.

[11] Závěry žalovaného a městského soudu dle stěžovatelky nevycházejí z obecně závazných právních norem, ale pouze ze stanovisek „aktérů skutkového a procesního stavu“ (stěžovatelka má zjevně na mysli bezpečnostního ředitele Ministerstva obrany) o zavedené praxi Armády České republiky (žalobkyně je vojákem z povolání), které žalovaný nekriticky přejal a primárně na jejím podkladě řízení o žádosti zastavil. Ze skutečnosti, že stěžovatelčinu předchozí žádost potvrdil bezpečnostní ředitel Ministerstva obrany, nevyplývá, že by ji nemohla potvrdit rovněž osoba, která jí měla poskytovat utajované informace. Rovněž argumentace žalovaného analogií s § 11 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací je dle stěžovatelky lichá, neboť poučení fyzické osoby dle daného ustanovení vždy zajišťuje „odpovědná osoba“, nikoliv osoba, která jí bude poskytovat utajované informace. Stěžovatelka zdůraznila, že k zastavení řízení mohou vést pouze vady žádosti, které představují tak zásadní procesní překážku, že vydání rozhodnutí není z objektivních důvodů možné. Takovými vadami však její žádost netrpěla.

[12] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s tím, že by v žádosti nedostatečně specifikovala, jaké informace jí budou poskytovány. Požadavek na specifikaci konkrétních bodů příloh nařízení vlády č. 522/2005 Sb. nevyplývá z žádného obecně závazného právního předpisu, ale pouze ze zavedené praxe žalovaného, jejíž porušení nemůže mít za následek zastavení řízení. Zastavení řízení z tohoto důvodu tedy stěžovatelka považuje za projev přepjatého formalismu.

[13] Také ředitel žalovaného se odmítl zabývat tím, jak mj. bezpečnostní ředitel Ministerstva obrany mařil doručení žádosti o potvrzení, s tím, že postup bezpečnostního

pokračování

ředitele nespadá do jeho působnosti, současně však ředitel žalovaného své závěry opřel právě o stanovisko bezpečnostního ředitele Ministerstva obrany.

[14] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Tvrzení týkající se nepřipravenosti senátu městského soudu na jednání označil za spekulativní. Konstatoval, že v posuzované věci postupoval v souladu se svou dosavadní praxí, podle níž žádost vždy potvrzovala odpovědná osoba. Žalovaný neposuzoval okolnosti týkající se tvrzených průtahů na straně pracovníků Ministerstva obrany, neboť není v jeho kompetenci posuzovat postup ministerstva ani jeho postoj k vyřízení žádosti stěžovatelky. Je pouze věcí ministerstva jako stěžovatelčina „zaměstnavatele“, zda má zájem na kladném vyřízení žádosti. Z tohoto důvodu nejsou stěžovatelkou předložené důkazy relevantní pro posouzení věci. Žalovaný připustil, že městský soud označil žalovaného a jeho ředitele chybně jako ministerstvo a ministryni, z kontextu rozsudku je však zřejmé, že jde o pouhou písařskou chybu.

[15] K námitkám týkajícím se nevypořádání opakovaně uplatněných žalobních námitek žalovaný uvedl, že je odůvodnění rozsudku sice strohé, je z něj však zřejmé, že se městský soud danými námitkami zabýval, posoudil je a ztotožnil se se závěry žalovaného a jeho ředitele. Vzhledem k tomu je logické, že odkázal na závěry žalovaného a jeho ředitele. V této souvislosti žalovaný odkázal na body 12 a 14 odůvodnění přezkoumávaného rozsudku.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] 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 stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatelka namítala především nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Vymezením tohoto pojmu se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zabýval již mnohokrát. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek či jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou ze stěžejních námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Správní soudy přitom nemají povinnost reagovat na každé tvrzení žalobce a obsáhle jej vyvracet, neboť jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, jak se uvádí například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19.

Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami žalobce, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Správní soud také může pro stručnost odkázat na část důkladného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se plně ztotožní, a nemusí proto neprakticky a zdlouhavě říkat jinými slovy totéž. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publ. pod č. 1350/2007 Sb. NSS. Je rovněž třeba připomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek, přestože je skutečně velmi stroze odůvodněn, uvedeným kritériím přezkoumatelnosti nakonec vyhovuje.

[19] Stěžovatelka v žalobě stejně jako v rozkladu především namítala, že žalovaný a následně rovněž jeho ředitel nesprávně vyložili § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, v tehdejší znění, a rozporovala závěr žalovaného o tom, že dostatečně nespecifikovala utajované informace, které jí mají být poskytovány, přičemž zopakovala argumenty, kterými zpochybňovala dílčí úvahy, jimiž žalovaný odůvodnil své závěry. Převážná část žaloby představovala v podstatě přeskupený text rozkladu. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že žaloba obsahuje také část, která výslovně směřuje proti závěrům ředitele žalovaného a která je nadepsána „*ARGUMENTACE K NEZÁKONNOSTI ROZHODNUTÍ O ROZKLADU*“. V této části žaloby však stěžovatelka v podstatě pouze shrnula obsah rozhodnutí ředitele žalovaného a vyjádřila s jeho závěry obecný nesouhlas. Konkrétněji byla formulována pouze argumentace týkající se toho, že se ředitel žalovaného na jedné straně odmítl zabývat stěžovatelčinými tvrzeními o nezákonnosti postupu bezpečnostního ředitele Ministerstva obrany při odepření potvrzení žádosti stěžovatelky, na druhé straně však vyšel z jeho stanoviska.

[20] Stěžovatelce nelze přisvědčit, pokud z bodu 11 odůvodnění rozsudku městského soudu dovozuje, že se městský soud odmítl opakovaně uplatněnými námitkami zabývat. Městský soud pouze konstatoval, že jelikož stěžovatelka zopakovala argumentaci, kterou již vypořádal „*správní orgán druhého stupně*“, aniž by přdestřela konkrétní polemiku vyvracející jeho závěry, přezkoumal pouze to, „*zda úvahy správních orgánů jsou racionální a logicky soudržné*“. Následně městský soud uzavřel, že v tomto ohledu v rozhodnutí „*ministerstva*“ ani „*ministryně*“ neshledal žádné deficit, které by měly vliv na zákonnost rozhodnutí. Městský soud se tedy žalobními námitkami, které byly uplatněny již dříve v rozkladu, zabýval, jelikož se však ztotožnil se způsobem, jakým je vypořádal ředitel žalovaného, odkázal v podrobnostech na odůvodnění jeho rozhodnutí. Ředitel žalovaného se s danými námitkami skutečně podrobně zabýval na stranách 12 až 15 žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud se stěžovatelka v žalobě v zásadě omezila na zopakování rozkladové argumentace a obecný nesouhlas s jejím vypořádáním, s nímž se však městský soud ztotožnil, nelze jeho rozsudek považovat za nepřezkoumatelný pouze proto, že znovu neopakoval již vyřčené a pro stručnost odkázal na závěry ředitele žalovaného.

pokračování

[21] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že daná část odůvodnění obsahuje zjevné nesprávnosti, neboť hovoří o „*správních orgánech*“ či „*správním orgánu druhého stupně*“, ačkoli řízení o rozkladu (ať již obecně dle § 152 správního řádu či dle zvláštní úpravy v § 125 a násl. zákona o ochraně utajovaných informací) se od běžného odvolacího řízení liší právě tím, že rozklad nemá na rozdíl od odvolání devolutivní účinek, takže o něm je funkčně příslušný rozhodnout vedoucí téhož správního orgánu, který vydal rozkladem napadené prvostupňové rozhodnutí. Tento vedoucí (v nynějším případě ředitel žalovaného) tedy není samostatným správním orgánem, ale naopak součástí správního orgánu, v jehož čele stojí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002-26, a ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005-64, či usnesení ze dne 29. 10. 2007, č. j. 8 Afs 75/2007-115). I v posuzovaném případě tedy rozhodl v obou stupních tentýž správní orgán (žalovaný) a je tudíž nesmyslné hovořit v nynější věci o „*správních orgánech*“ či „*správním orgánu druhého stupně*“. Na druhou stranu tato terminologická nesprávnost neubírá na srozumitelnosti a tím méně na zákonnosti rozsudku městského soudu, neboť je zřejmé, že městský soud takto označuje, byť nesprávně, žalovaného a ředitele žalovaného. Obdobně zmínka o rozhodnutích „*ministerstva*“ a „*ministryně*“ za situace, kdy v posuzovaném případě rozhodnutí žádného ministerstva ani ministryně přezkoumávána nebyla, sice může svědčit o jisté nepozornosti při zpracování odůvodnění rozsudku, nejedná se však o vadu, která by způsobovala jeho nepřezkoumatelnost či nezákonnost, neboť z odůvodnění rozsudku je přesto zřejmé, jak soud o věci uvažil a proč dospěl k jím přijatým závěrům. Odůvodnění rozsudku reaguje na podstatu projednávané věci i uplatněné námitky a je souladné s jeho výrokem.

[22] Tvrzení týkající se nepřipravenosti členů senátu městského soudu na proběhlé jednání stěžovatelka ničím nedoložila a ostatně je nepodává jako samostatnou námitku, z níž by dovozovala další důvod zrušení rozsudku. Tato tvrzení měla zjevně sloužit spíše k dokreslení stížní argumentace ohledně údajně laxního přístupu městského soudu k projednání posuzované věci, která již byla vypořádána výše.

[23] Dílčí námitka týkající se toho, že se ředitel žalovaného na jedné straně odmítl zabývat stěžovatelčinými tvrzeními o nezákonnosti postupu bezpečnostního ředitele Ministerstva obrany, na druhé straně však vyšel z jeho stanoviska, byla vypořádána implicitně, neboť se jednalo o jeden z podpůrných argumentů, jimiž stěžovatelka dokládala nepodloženost žalovaným zastávaného výkladu § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací. Je tedy zjevné, že tato argumentace ve světle městským soudem přijatých závěrů neobstojí.

[24] Nejvyšší správní soud považuje rozsudek městského soudu i přes jeho stručnost a vytčené formální nedostatky za ještě přezkoumatelný a dále se zabýval kasačními námitkami, které se týkají výkladu § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací.

[25] Dle § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, ve znění účinném do 31. 12. 2024, „*žádost o vydání osvědčení fyzické osoby (dále jen „žádost fyzické osoby“) obsahuje v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem písemné zdůvodnění nutnosti jejího přístupu k utajované informaci s uvedením stupně utajení a označení místa nebo funkce podle § 69 odst. 1 písm. b), které potvrdí odpovědná osoba nebo ten, kdo bude utajovanou informaci fyzické osobě poskytovat*“.

[26] Z uvedeného ustanovení vyplývalo, že zdůvodnění žádosti o vydání osvědčení fyzické osoby muselo být potvrzeno buď odpovědnou osobou nebo tím, kdo měl utajovanou informaci fyzické osobě poskytovat. Spornou otázkou je, zda se jednalo o dvě rovnocenné alternativy, nebo byla možnost potvrzení žádosti tím, kdo měl utajované informace poskytovat, v daném ustanovení zakotvena pouze pro případy, kdy ve vztahu k žadateli nebyla stanovena odpovědná osoba.

[27] Ze samotné dikce daného ustanovení jednoznačná odpověď na tuto otázku bez dalšího nevyplývala. Stěžovatelka v tomto ohledu sice odkazuje na čl. 42 odst. 1 legislativních pravidel, který ovšem pouze obecně stanoví, že se varianty v příslušném návrhu právního předpisu vyjadřují spojkami „nebo“ a „anebo“ a že při více možnostech vyjádřených v pododstavcích nebo bodech předpisu se spojka „nebo“, před níž se píše čárka, klade mezi poslední dvě možnosti. Jde-li však o výčet možností, který není vyjádřen v pododstavcích nebo bodech, čárka se před spojkou „nebo“ nepíše. Jedná se tedy toliko o legislativně technická pravidla pro vyjádření výčtu variant v návrzích právních předpisů, ze kterých však nevyplývá nic ohledně vztahu mezi těmito jednotlivými variantami.

[28] Při výkladu daného ustanovení v jeho znění do 31. 12. 2024 bylo tedy zapotřebí vyjít z jeho smyslu a účelu. Důvodová zpráva k § 94 zákona o ochraně utajovaných informací k nutnosti potvrdit zdůvodnění žádosti nic konkrétního neuvádí. Z daného ustanovení i z celkového kontextu zákona o ochraně utajovaných informací je ovšem patrné, že osvědčení fyzické osoby je osobě vždy vydáváno pro účely výkonu konkrétní funkce nebo působení na konkrétním pracovním či služebním místě ve smyslu § 69 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Totéž potvrzoval rovněž § 4 písm. a) a c) vyhlášky č. 363/2011 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2024. Smyslem požadavku na potvrzení odůvodnění žádosti tedy bylo doložení toho, že žadatel skutečně bude v případě vydání osvědčení působit na jím tvrzeném služebním či pracovním místě nebo v jím označené funkci, kde by se měl seznamovat s utajovanými informacemi. Tuto skutečnost a rovněž rozsah informací, s nimiž měl žadatel přicházet do styku, byla nejlépe schopna potvrdit právě odpovědná osoba. Potvrzením žádosti z její strany bylo rovněž zajištěno, aby oprávněná osoba měla přehled o všech osobách, vůči nimž měla plnit povinnosti dle § 67 zákona o ochraně utajovaných informací. Z tohoto důvodu bylo na místě vykládat § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, v rozhodném znění, tak, že žádost měla být potvrzena primárně odpovědnou osobou, a až v případě, že zde taková osoba nebyla, měl potvrzení žádosti zajistit ten, kdo měl utajovanou informaci žadateli poskytovat.

[29] Do určité míry podobné uspořádání zákonodárce zvolil v případě ověřování splnění podmínek pro zpřístupnění informací stupně utajení Vyhrazené. Podle § 6 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací totiž toto splnění podmínek ověřuje a oznámení fyzické osobě vydává ten, kdo je vůči ní v rámci služebního poměru nebo pracovněprávního, členského či obdobného vztahu odpovědnou osobou, nebo jím určená osoba. Jde-li o fyzickou osobu, vůči níž není odpovědná osoba, splnění podmínek ověřuje a oznámení fyzické osobě vydává odpovědná osoba nebo jí určená osoba toho, kdo umožní fyzické osobě přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené. Subsidiarita oprávnění osoby, která poskytne utajovanou informaci nebo k ní umožní přístup, resp. v tomto případě její odpovědné osoby, je tedy z uvedeného ustanovení zřejmá.

pokračování

[30] Stěžovatelka na podporu svého alternativního výkladu § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, ve znění účinném do 31. 12. 2024, nepředestřela žádné plausibilní argumenty (svými námitkami pouze zpochybňovala dílčí argumenty žalovaného a jeho ředitele a dožadovala se jejich důkladnějšího odůvodnění odkazem na konkrétní zákonná ustanovení). Jak již bylo uvedeno výše, samotný text zákona ani použití spojky „nebo“ (ať již přímo v textu daného ustanovení nebo v podzákonných předpisech a dalších dokumentech vydaných žalovaným) nesvědčí ve prospěch žádného z možných výkladů.

[31] Ani stěžovatelčině argumentaci, podle níž výklad § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, v rozhodném znění, zastávaný žalovaným a městským soudem umožnil, aby o žádosti rozhodla namísto žalovaného odpovědná osoba (či bezpečnostní ředitel), nelze přisvědčit. Odpovědná osoba, resp. v tomto případě jí pověřený bezpečnostní ředitel, o žádosti nerozhodovala, pouze jejím potvrzením vyjadřovala souhlas s jejím odůvodněním, přičemž právě to byl smysl daného ustanovení. Následné zastavení řízení ze strany žalovaného bylo sice důsledkem nepotvrzení žádosti příslušnou osobou, šlo však o důsledek zákonodárcem předpokládaný, nikoliv o nezákonné převzetí pravomocí žalovaného odpovědnou osobou či bezpečnostním ředitelem. Nutno totiž dodat, že nepotvrzení žádosti příslušnou osobou nebylo pouze formální vadou, která nebránila pokračování řízení, jak tvrdí stěžovatelka, ale podstatným nedostatkem žádosti, který bránil jejímu vyřízení. Bez potvrzení žádosti k tomu příslušnou osobou nebylo ověřeno, zda vůbec existuje legitimní důvod pro to, aby žadateli bylo osvědčení vydáno, tedy že žadatel má zastávat určité pracovní či služební místo nebo funkci, kde se má seznamovat s utajovanými informacemi.

[32] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že výklad § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, ve znění účinném do 31. 12. 2024, zastávaný žalovaným, jeho ředitelem i městským soudem je správný.

[33] S výše popsányými závěry týkajícími se výkladu § 94 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací úzce souvisí také otázka, zda bylo nutné zohlednit v daném správním řízení a na něj navazujícím soudním řízení správním stěžovatelčina tvrzení o tom, proč jí bezpečnostní ředitel Ministerstva obrany odepřel potvrdit odůvodnění její žádosti, a zda bylo potřebné provádět k této otázce dokazování.

[34] Jak již bylo uvedeno výše, smyslem požadavku na potvrzení žádosti ze strany odpovědné osoby (popř. subsidiárně toho, kdo měl utajovanou informaci žadateli poskytovat) bylo zajistit, že osvědčení bude vydáno pouze osobám, u nichž je to potřebné vzhledem k tomu, na jakém služebním či pracovním místě mají působit nebo jakou funkci mají zastávat. Bylo tedy na odpovědné osobě nebo subsidiárně osobě poskytující utajované informace, aby žalovanému potvrdila, že vůbec má zájem na tom, aby žadateli bylo osvědčení vydáno. Pokud příslušná osoba důvodnost žádosti nepotvrdí, není na místě, aby žalovaný její stanovisko přehodnocoval, neboť fakticky je to především ona, nikoliv žadatel, pro jejíž potřeby se osvědčení vydává. Pokud se tedy žalovaný ani jeho ředitel nezabývali tvrzeními stěžovatelky o nedůvodnosti postupu bezpečnostního ředitele Ministerstva obrany, nelze jejich postup považovat za rozporný se zákonem. Totéž platí o postupu městského soudu, který odmítl provést důkazy k doložení těchto stěžovatelčiných tvrzení, a tyto důkazy již jen z tohoto důvodu neprováděl ani Nejvyšší správní soud.

[35] Pokud má stěžovatelka zato, že byl postup bezpečnostního ředitele Ministerstva obrany rozporný se zákonem nebo podzákonnými či služebními předpisy, je třeba, aby své výhrady uplatnila právními prostředky dostupnými v rámci právní úpravy služebního poměru vojáka z povolání.

[36] Stěžovatelka dále zpochybňovala závěr o tom, že v žádosti nedostatečně specifikovala, jaké informace na jí označeném místě již byly poskytnuty nebo vznikaly, a jaké zde budou poskytnuty nebo zde mohou vznikat. Má za to, že požadavek na uvedení konkrétních bodů jednotlivých příloh nařízení vlády č. 522/2005 Sb. neměl oporu v obecně závazných předpisech.

[37] Dle § 4 písm. b) a d) vyhlášky č. 363/2011 Sb. zdůvodnění žádosti fyzické osoby mělo obsahovat také uvedení nejvyššího stupně utajení utajované informace, k níž bude mít fyzická osoba přístup, a specifikace utajovaných informací, které na daném místě nebo funkci již byly poskytnuty nebo vznikaly, a utajovaných informací, které zde budou poskytnuty nebo zde mohou vznikat.

[38] Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., jehož vydání předvídal § 139 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, ve znění účinném do 31. 12. 2024, upravovalo ve svých přílohách kategorizaci utajovaných informací v působnosti jednotlivých orgánů státní správy. V každé z příloh byla popsána řada kategorií utajovaných informací a u každé z nich byly uvedeny možné stupně jejich utajení od stupně Vyhrazené až po stupeň Přísně tajné. Kategorizace utajovaných informací měla tedy usnadnit a zpřehlednit postupy při zpřístupňování utajovaných informací vymezením druhů těchto informací a stupně utajení, jemuž mohou jednotlivé druhy informací vzhledem ke své povaze podléhat.

[39] Stěžovatelka v části žádosti, kde měla specifikovat utajované informace, které budou na daném místě nebo v dané funkci poskytovány nebo zde mohou vznikat, uvedla pouze, že se bude jednat o informace dle příloh 1, 5 a 19 nařízení vlády č. 522/2005 Sb.

[40] Vymezení kategorií informací, které měly být žadateli na konkrétním pracovním či služební místě nebo ve funkci zpřístupňovány, a rovněž stupně jejich utajení bylo podstatné již jen pro posouzení toho, zda existoval důvod pro to, aby bylo žadateli vydáno osvědčení na jím požadovaný stupeň utajení. Je třeba zdůraznit, že označení stupně utajení, pro který žadatel žádal osvědčení, není totéž co vymezení stupně utajení informací, s nimiž se nakládalo na určitém pracovním či služebním místě nebo ve funkci. Jak již bylo uvedeno výše, žadateli nebylo možné vydat osvědčení pro vyšší stupeň utajení pouze proto, že o to projevil zájem. Rozhodující byla potřeba osvědčení daného stupně pro práci na v žádosti uvedeném pracovním či služebním místě nebo funkci. Nelze tedy souhlasit s názorem stěžovatelky, že pokud požadovala osvědčení pro stupeň utajení Tajné, pak již nebylo zapotřebí specifikovat v žádosti stupeň utajení informací, které na daném místě měly být poskytnuty nebo zde mohly vznikat.

[41] Specifikace konkrétního okruhu utajovaných informací, s nimiž měl žadatel přicházet do kontaktu, a stupně jejich utajení navíc nepochybně do značné míry předurčovala postup žalovaného při prověřování bezpečnostní spolehlivosti žadatele.

pokračování

Účelem povinnosti specifikovat žádost dle § 4 písm. d) vyhlášky č. 363/2011 Sb. bylo to, aby žalovaný mohl prověřování zaměřit na konkrétní rizika spojená s určitým okruhem utajovaných informací a nezůstal u pouhého obecného prověřování osoby žadatele. Specifikace utajovaných informací v žádosti tedy musela být dostatečně podrobná, aby naplňovala tento účel. K jejímu snazšímu provedení bylo možné využít právě kategorizaci utajovaných informací upravenou v nařízení vlády č. 522/2005 Sb., což byla dle údajů ve spise běžná praxe žalovaného, již si stěžovatelka zjevně musela být vědoma vzhledem k tomu, že se nejednalo o její první žádost.

[42] Ačkoliv tedy zákon ani na něj navazující obecně závazné předpisy výslovně nevyžadovaly provést specifikaci žádosti dle § 4 písm. b) a d) vyhlášky č. 363/2011 Sb. právě odkazem na konkrétních body příloh nařízení vlády č. 522/2005 Sb., je třeba přisvědčit závěru žalovaného, že vymezení utajovaných informací, které na daném místě nebo ve funkci již byly poskytnuty nebo vznikaly, a utajovaných informací, které zde budou poskytnuty nebo zde mohou vznikat, jak jej provedla stěžovatelka ve své žádosti, nebylo dostatečně konkrétní, a pokud stěžovatelka tuto vadu ani na výzvu žalovaného neodstranila, bylo na místě bezpečnostní řízení zastavit také z tohoto důvodu.

IV.

Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[44] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 21. února 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu