



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **brig. gen. Ing. Š. M.**, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 28. 4. 2022, č. j. 69/2022-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2024, č. j. 5 A 45/2022-57,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 12. 2021, č. j. 105261/2021-NBÚ/P (dále „prvostupňové rozhodnutí“), zrušil žalovaný žalobci platnost osvědčení pro stupeň utajení „Přísně tajné“, neboť přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní spolehlivosti (dále „zákon o ochraně utajovaných informací“). Ředitel žalovaného poté rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl žalobcův rozklad a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Ve shodě se žalovaným dospěl k závěru, že se žalobce dopustil několika jednání, při kterých využil svého postavení v rámci Armády České republiky k tomu, aby poskytl osobám působícím mimo resort Ministerstva obrany potenciální výhodu nebo jinak jednal v jejich

prospěch. Toto jednání vyhodnotil jako bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací, narozdíl od žalovaného však nikoliv také jako bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Ke zrušení prvostupňového rozhodnutí nepřistoupil, neboť výrok prvostupňového rozhodnutí nebyl v rozporu s právními předpisy ani nebyl jakkoli nesprávný.

[2] Proti rozhodnutí ředitele žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Městský soud předně zdůvodnil, že ve věci rozhodl bez nařízení jednání kvůli splnění podmínek podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), přičemž dodal, že návrhy žalobce na provedení důkazů nejsou samy o sobě nesouhlasem s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání. Tyto důkazní návrhy shledal soud nadbytečnými. Informace obsažené v utajované části správního spisu jsou takové povahy, že by jejich vyzrazení mohlo vážným způsobem ohrozit nebo vážně narušit činnost zpravodajských služeb nebo policie. Z tohoto důvodu byla utajovaná část bezpečnostního svazku vyloučena z nahlížení do spisu. Dle městského soudu bylo ze shromážděných podkladů zřejmé, že žalobce představoval bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Na uvedeném závěru by nemohlo nic změnit ani vysvětlení žalobce v rámci dalšího bezpečnostního pohovoru. Ze stejného důvodu považoval městský soud za nadbytečné provedení opakovaného posouzení osoby žalobce další zpravodajskou službou. Městský soud rovněž upozornil, že návrh rozkladové komise ředitele žalovaného nijak neváže. Pokud ředitel žalovaného dospěl narozdíl od žalovaného k názoru, že popsaná jednání žalobce naplňují toliko jedno bezpečnostní riziko, nikoliv dvě, nemusel prvostupňové rozhodnutí rušit, jak navrhovala rozkladová komise. Samotný výrok prvostupňového rozhodnutí, skutková zjištění i jejich podřazení pod bezpečnostní riziko uvedené v § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací zůstaly stejné. Námitku nesouladu postupu žalovaného s § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací považoval městský soud za nedůvodnou, neboť dané ustanovení upravuje postup v řízení před soudem. V řízení před správním orgánem účastník řízení přístup k utajovaným informacím ve spisu nemá.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Namítl, že odůvodnění napadeného rozsudku a rozhodnutí správních orgánů je obecné a neurčité, a tudíž nepřezkoumatelné. Není možné povšechně konstatovat nutnost utajení informací bez náznaku jakékoli snahy rozkrýt alespoň některé části důvodů, pro které byl stěžovatel zbaven osvědčení. Městský soud se nezabýval důvodem bezpečnostního rizika ve smyslu § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací. Stěžovatel upozornil především na chybějící odůvodnění toho, proč městský soud nepřihlédl k doporučení rozkladové komise zrušit prvostupňové rozhodnutí. Městský soud v napadeném rozsudku ani náznakem nepoukázal na skutečnosti, jež by měly naplnit danou skutkovou podstatu. Při přezkumu rozhodnutí ředitele žalovaného městský soud nepostupoval v zájmu respektování zásady rovnosti před soudem ve spojení s právem na soudní přezkum. Důvody rozhodnutí, jež jsou stěžovateli utajeny, měl soud podrobit přezkumu nejen z pohledu soudu, ale především z pohledu stěžovatele. Stěžovatel si není vědom žádného jednání spočívajícího ve sdělení neveřejných informací, kterým by způsobil

pokračování

výhodu bývalým příslušníkům Armády České republiky. Stěžovateli není znám celkový rozsah důvodů, pro které ředitel žalovaného nerespektoval závěr vlastní rozkladové komise.

[4] Stěžovatel dále považoval napadený rozsudek za nezákonný, neboť městský soud rozhodl bez nařízení jednání, i když s tím stěžovatel nesouhlasil. Stěžovatel žádal doplnění dokazování o svůj účastnický výsledek před soudem. Městský soud tedy rozhodl na základě nedostatečně zjištěného stavu věci. Stěžovatel neměl příležitost celou věc vysvětlit s potřebnými podrobnostmi, které měla na mysli i rozkladová komise, která navrhovala rozkladu vyhovět. Pro odmítnutí důkazních návrhů nebyl dán důvod. Městský soud ani žalovaný nevyložili přezkoumatelně důvody, pro které neprovedli dokazování. Pokud by stěžovatel informace poskytnuté na pohovoru písemně rozšířil o další skutečnosti, vystavil by se možnosti správního postihu a možná i nebezpečí trestního stíhání. Nelze vyloučit, že za rozhodnutím žalovaného mohly stát snahy Ruské federace stěžovatele kompromitovat, dosáhnout zrušení jeho bezpečnostní způsobilosti, a tím jej odstranit z funkce vedoucího představitele jedné z armád NATO. Připomněl, že existovala snaha zpravodajsky i politicky ovlivňovat či úkolovat konkrétní zpravodajské služby v České republice. I z tohoto důvodu byl požadavek na křížové ověření vyhodnocení jedné zpravodajské služby další zpravodajskou službou (BIS) odůvodněný. Městský soud neuvedl, zda žalovaný rozhodoval pouze na základě informací Vojenského zpravodajství, což by bylo nedostatečné.

[5] Stěžovatel upozornil také na novelu zákona o ochraně utajovaných informací, která v rámci trestního řízení umožňuje seznámení obhájce s informacemi utajenými cizí mocí na základě souhlasu příslušné autority cizí moci. Namítl, že pokud se prověření zmocněnci stran v trestním i civilním řízení mohou seznamovat s utajovanými informacemi, není důvod tyto informace před zmocněncem disponujícím příslušnou prověrkou utajovat i v tomto řízení. Zmocněnec stěžovatele je držitelem platného osvědčení fyzické osoby na stupeň „Tajné“, a není proto důvod před ním tyto informace tajit, a tím kráť právo stěžovatele na právní zastoupení. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu ke zrušení § 122 odst. 3, větu druhou a třetí, zákona o ochraně utajovaných informací.

[6] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že návrhu rozkladové komise na zrušení prvostupňového rozhodnutí nevyhověl, neboť toto rozhodnutí považoval za správné. U stěžovatele shledal bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací, tudíž i nadále platí, že stěžovatel nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti stanovenou v § 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Ředitel žalovaného nezměnil právní kvalifikaci bezpečnostního rizika zjištěného ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Správní orgány nezbavily stěžovatele možnosti na dané bezpečnostní riziko v rozkladu reagovat. Městský soud dle názoru žalovaného podrobil věc řádnému, velmi podrobnému přezkumu, jehož výsledek v rámci možností daných zákonem odůvodnil. Dále zdůraznil, že v trestním řízení platí zcela odlišné principy a zásady než v řízení správním. V trestním řízení musí být „nade vši pochybnost“ prokázán spáchaný trestný čin. V bezpečnostním řízení – tedy specifickém správním řízení – se posuzuje bezpečnostní spolehlivost účastníka řízení z hlediska veřejného zájmu na ochraně utajovaných informací, a to dle zásady „v pochybnostech v neprospěch“. Jsou-li podkladem pro posouzení bezpečnostní spolehlivosti účastníka řízení

utajované informace, je namístě postup žalovaného dle § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek řízení o kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel přitom k případným vadám, které by musel zohlednit i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost **není důvodná**.

III. 1 K požadavkům na obsah správních a soudních rozhodnutí ve věcech bezpečnostních prověrek

[9] Nejvyšší správní soud v obecné rovině předesílá, že městský soud v napadeném rozsudku (především body 18 až 21) zrekapituloval rámec a parametry soudního přezkumu rozhodnutí, která jsou založena na utajovaných informacích. Kasační stížnost však především opakuje přesvědčení stěžovatele o tom, jaké informace by mu měl žalovaný a městský soud sdělit. Ačkoliv stěžovatel sám odkazuje na zákonný rámec, ve kterém se projednáváná věc pohybuje, vznesenými požadavky na postup a rozhodnutí ředitele žalovaného, resp. městského soudu jej fakticky ignoruje.

[10] Nejvyšší správní soud nebude znovu opakovat důvody, proč jsou požadavky na odůvodnění zmíněné stěžovatelem mylné. Pro stručnost odkazuje na napadený rozsudek a zdůrazňuje znění rozhodných zákonných ustanovení. Dle § 89 odst. 7 zákona o ochraně utajovaných informací mají účastník řízení a jeho zástupce právo nahlížet do bezpečnostního svazku, avšak *s výjimkou té části bezpečnostního svazku, která obsahuje utajovanou informaci*. Obsah odůvodnění rozhodnutí vydávaného v bezpečnostním řízení upravuje § 122 odst. 3 téhož zákona, který ve vztahu k utajovaným informacím stanoví, že *jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi*. Dané ustanovení zásadně limituje žalovaného v tom, nakolik se může v odůvodnění rozhodnutí vyjadřovat k těm skutečnostem, které jsou důvodem vydání rozhodnutí.

[11] Jde-li o namítanou nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí, s touto otázkou se již vypořádal městský soud v bodech 34 až 37 napadeného rozsudku. Stěžovatel však i toto odůvodnění považuje za nedostatečné. Aniž by však s uvedeným odůvodněním polemizoval, téměř doslova přebírá svoji argumentaci uvedenou v žalobě s tím rozdílem, že namísto napadeného „rozhodnutí“ mluví o napadeném „rozsudku“. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Městský soud se s namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí ředitele žalovaného vypořádal dostatečně a srozumitelně. Své úvahy o přezkoumatelnosti rozhodnutí ředitele žalovaného konkrétně zdůvodnil a předložil konkrétní ucelenou argumentaci oponující žalobním námitkám.

pokračování

[12] Stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti namítal, že správní rozhodnutí neuvádí skutečnosti, jež by nasvědčovaly naplnění důvodů dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. K tomu Nejvyšší správní soud opakuje, že pokud bylo konkrétní jednání stěžovatele popsáno ve zprávách zpravodajské služby, klasifikovaných určitým stupněm utajení, nemohl je žalovaný s ohledem ustanovení na § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací v odůvodnění správního rozhodnutí uvést (viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 38/2018 - 114).

[13] Nejvyšší správní soud se seznámil s povahou a charakterem informací obsažených v utajené části spisu. Dospěl přitom k závěru, že popis vytýkaného jednání a dotčených informací ve správních rozhodnutích je dostatečný. Závěr žalovaného o tom, že se stěžovatel „*v nedávné době dopustil několika jednání, kdy využil svého postavení v rámci AČR k tomu, aby poskytl osobám působícím mimo resort ministerstva obrany potenciální výhodu nebo jinak jednal v jejich prospěch*“, je při zohlednění povahy utajovaných informací dostatečně konkrétní. Ze stejného důvodu ob stojí rovněž odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, který uvedl, že z utajované části spisu, zejména z podkladů založených pod čísla 1, 3, 4, 14 a z příloh 1, 2, 4, 6 a 9 „*jednoznačně [...] plyne, že žalobce se chování, které má vliv na jeho důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost a může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace, dopustil skutečně vědomě a opakovaně*“.

[14] Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud utajovanou část spisu prostudoval a ověřil, že v ní uvedené informace skutečně odůvodňují závěr ředitele žalovaného o existenci bezpečnostního rizika ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Se samotným obsahem utajované části spisu se však městský soud nemohl v odůvodnění vypořádat. Není možné, aby poté, co určité skutečnosti byly označeny za utajované, byly následně popsány v odůvodnění veřejně dostupného soudního rozhodnutí. V tomto ohledu postačuje, že z rozhodnutí ředitele žalovaného i z napadeného rozsudku plyne, že „závadné“ chování stěžovatele mělo spočívat v opakovaném jednání směřujícím k poskytnutí výhody či jiného prospěchu osobám působícím mimo resort Ministerstva obrany. Stěžovatel tak byl seznámen se základní charakteristikou jeho závadného jednání, a tím i podstatou důvodů vedoucích ke zrušení platnosti osvědčení.

[15] Tvrzení, že stěžovateli byla znepřístupněna argumentace žalovaného, a proto proti ní nemohl brojit námitkami, kasační soud nepřisvědčuje. Stěžovatel již v žalobě uváděl, že si není vědom toho, že by sdělením nevěřejných informací působil výhodu bývalým příslušníkům Armády České republiky. Stěžovatel tak byl zjevně srozuměn s tím, jaké jednání mu bylo vytýkáno a proč. Neznal sice bližší podrobnosti, nicméně svou obranu tímto směrem zaměřil. V nynější věci se proto nejednalo o pomyslnou „*střelbu na terč se zavázanýma očima*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2022, č. j. 9 As 62/2021-74), ale došlo k vyvážení zájmu na spravedlivém procesu a zájmu na ochraně utajovaných informací týkajících se zejména fungování bezpečnostních služeb.

III. 2 Posouzení existence bezpečnostního rizika

[16] Nejvyšší správní soud tedy mohl přistoupit k věcnému přezkumu závěrů městského soudu stran naplnění podmínek pro zrušení platnosti osvědčení stěžovatele pro stupeň utajení „Přísně tajné“.

[17] Aby mohlo být fyzické osobě vydáno osvědčení pro přístup k utajovaným informacím, musí tato osoba být kromě dalších požadavků i bezpečnostně spolehlivá (§ 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací). Pokud v době platnosti osvědčení dotčená osoba přestane tuto podmínku splňovat, žalovaný platnost osvědčení zruší (§ 12 odst. 2 ve spojení s § 101 odst. 2 tohoto zákona). Podmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko (§ 14 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací). Některé skutečnosti představují podle zákonodárce bezpečnostní riziko vždy (§ 14 odst. 2 tohoto zákona); vedle nich ovšem zákonodárce vymezil skutečnosti, které lze též považovat za bezpečnostní riziko (§ 14 odst. 3 tohoto zákona). Jednou z nich je *i chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace* [§ 14 odst. 3 písm. d) tohoto zákona]. Právě o takovou skutečnost šlo v projednávané věci.

[18] Posouzení, zda skutečnost, kterou lze pokládat za bezpečnostní riziko, v konkrétním případě takové riziko opravdu naplňuje, zákonodárce ponechal na správním uvážení žalovaného (rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As č. j. 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS, či ze dne 19. 7. 2018, č. j. 9 As 134/2017 - 42). Při posuzování zjištěné skutečnosti *se přiblíží k tomu, do jaké míry může zjištěná skutečnost ovlivnit schopnost utajovat informace, k době jejího výskytu, k jejímu rozsahu, charakteru a k chování fyzické osoby v období uvedeném v odstavci 4* (§ 14 odst. 6 zákona o ochraně utajovaných informací).

[19] Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že 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 jakýmkoli 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 stačí 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.*“ (rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101).

[20] Bezpečnostní riziko naplnilo dle rozhodnutí ředitele žalovaného několik jednání stěžovatele v době před vydáním rozhodnutí. Na základě informací obsažených v utajované části spisu Nejvyšší správní soud konstatuje, že ředitel žalovaného i městský soud věcně posoudili existenci bezpečnostního rizika správně. Zpráva zařazená pod pořadovým číslem 14, evidovaná pod č. j. D1075/20231-NBÚ/P, prokazuje, že stěžovatel opakovaně využíval

pokračování

svého vlivu v rámci Armády České republiky ve prospěch osob stojících mimo resort Ministerstva obrany. Nejvyšší správní soud uzavírá, že považuje závěr o bezpečnostním riziku u stěžovatele podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací za opodstatněný.

[21] Vzhledem k utajení zpráv nicméně nelze dodávat další podrobnosti, které stěžovatel požaduje. Je to přitom právě přezkum soudu *in camera*, který nahrazuje objektivní nemožnost stěžovatele seznámit se obsahem utajovaných zpráv a vznést vůči nim konkrétní námitky. Záruku proti zneužití pravomoci žalovaného za současného naplnění práva stěžovatele na spravedlivý soudní proces zde představuje možnost soudu se – bez vazby na konkrétní žalobní či kasační námitky – s utajovanými informacemi plně seznámit a ověřit zákonnost rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že existenci bezpečnostního rizika relevantní právní úprava nespojuje se subjektivní kategorií vědomosti dotčené osoby. Na posouzení zákonnosti rozhodnutí ředitele žalovaného proto nemůže mít vliv tvrzení stěžovatele, že si není vědom jednání spočívajícího ve sdělení neveřejných informací, kterým by způsobil výhodu bývalým příslušníkům Armády České republiky.

[22] Stěžovatel vytýkal městskému soudu, že se nezabýval důvodem bezpečnostního rizika dle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací, a tudíž ani návrhem rozkladové komise na zrušení prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na bod 35 napadeného rozsudku. Městský soud se v něm podrobně vyjádřil k tomu, proč postup ředitele žalovaného shledal správným. Přisvědčil závěru ředitele žalovaného, že pro porušení bezpečnostní spolehlivosti postačilo naplnění skutkové podstaty uvedené v § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací (k tomu srov. závěry vyplývající z rozsudku NSS ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 49/2013 - 28, č. 2954/2014 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se s městským soudem ztotožňuje. Nebyl důvod rušit prvostupňové rozhodnutí a vracet věc žalovanému se závazným právním názorem, neboť by tímto postupem došlo jen k prodloužení správního řízení bez jakéhokoli vlivu na výrok meritorního rozhodnutí, a tedy i k postupu odporujícímu zásadě hospodárnosti řízení. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani návrh rozkladové komise na zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť ředitel žalovaného jím není vázán (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2004, č. j. 2 A 11/2002 - 227, č. 463/2005 Sb. NSS).

[23] Platnost osvědčení stěžovatele nebyla zrušena z důvodu naplnění skutkové podstaty uvedené v § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací. Nebyla proto důvodem vydání rozhodnutí ředitele žalovaného, a tudíž ani předmětem přezkumu městského soudu. Městský soud proto neměl důvod se této skutkové podstatě podrobněji věnovat.

III. 3 K vyloučení utajované části spisu z nahlížení

[24] Stěžovatel brojil též proti postupu žalovaného i městského soudu, v jehož důsledku se nemohl seznámit s utajovanou částí spisu. Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje na znění kasační argumentace uvedené na s. 7 a 8 kasační stížnosti pod bodem (4), které je doslovnou citací žaloby. Stěžovatel zde opakovaně brojil proti postupu správního orgánu

ve smyslu § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Tuto námitku městský soud vypořádal v bodě 38 napadeného rozsudku, v němž upozornil stěžovatele na to, že citované ustanovení upravuje postup v řízení před soudem. Správní orgán tak nemohl toto ustanovení porušit. Stěžovatel však i v této části kasační stížnosti přebírá znění žalobní námitky, aniž by reagoval na její vypořádání městským soudem. Takový postup činí tuto argumentaci nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2023, č. j. 8 As 368/2021 - 51).

[25] Nejvyšší správní soud se proto dále zabývá jen námitkami směřujícími proti postupu městského soudu v otázce přístupu k utajené části spisu ve smyslu § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací.

[26] Podle § 133 odst. 3 věty první zákona o ochraně utajovaných informací [ú]řad označí okolnosti uvedené v odstavci 2, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena; do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou.

[27] Omezení rozsahu zpřístupňování utajovaných informací v soudním řízení správním shledala judikatura Ústavního soudu jako ústavně konformní (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04). Rovněž Evropský soud pro lidská práva opakovaně konstatoval, že se jedná o legitimní omezení práva na spravedlivý proces (rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 9. 2017, č. 35289/11, *Regner proti České republice*, či ze dne 15. 10. 2020, č. 80982/12, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*). Obdobně lze poukázat i na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. 6. 2013 ve věci C-300/11, *ZZ proti Secretary of State for the Home Department*, ve kterém Soudní dvůr EU rovněž akceptoval, že v soudním i správním řízení může být nezbytné nesděliti dotčené osobě určité informace především s ohledem na ochranu veřejné bezpečnosti a další naléhavé veřejné zájmy. Aby takové procesní omezení bylo přiměřené, musí být v průběhu soudního řízení vyváжено postupem soudů.

[28] Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 22. 3. 2023, č. j. 6 As 108/2022 - 38, zdůraznil, že „při přezkumu rozhodnutí vydaného v řízení podle zákona o ochraně utajovaných informací 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 rozhodnutí (výše citovaný rozsudek č. j. 7 As 5/2008 - 63). 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. listopadu 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

pokračování

zákona o ochraně utajovaných informací) 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. července 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 osvědčení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2012 č. j. 7 As 117/2012 - 78, č. 2825/2013 Sb. NSS).“ Rovněž lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS, které provedlo podrobnou rekapitulaci vývoje judikatury Nejvyššího správního soudu a shrnulo požadavky, které z ní plynou z hlediska nezbytné kompenzace omezení procesních práv účastníka bezpečnostního řízení a následného soudního řízení.

[29] Z výše uvedeného vyplývá, že vyloučení určitých informací z nahlížení i ze standardního dokazování je za určitých okolností přípustné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40). Nenastává automaticky, ale jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že k vyloučení takových informací jsou splněny zákonné předpoklady (např. rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 9/2010 - 94; nebo ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 38/2018 - 114). Zákonný předpoklad pro tento postup spočívá ve skutečnosti, že by činnost zpravodajských služeb nebo policie mohla být ohrožena nebo vážně narušena.

[30] V projednávané věci městský soud vyloučil utajované informace z nahlížení, neboť shledal, že zpřístupnění utajovaných informací stěžovateli by mohlo ohrozit nebo vážně narušit činnost zpravodajských služeb nebo policie. Ze stejného důvodu nebylo možné stěžovateli poskytnout ani anonymizované či agregované údaje. Městský soud si byl vědom chybějícího bližšího vysvětlení, z jakého důvodu k tomuto postupu přistoupil. Uvedl však, že vzhledem k povaze dokumentů a informací v utajované části spisu takové vysvětlení nebylo možné, neboť by tím byl zmařen smysl utajení těchto informací.

[31] Nejvyšší správní soud považuje v návaznosti na seznámení s utajovanou částí spisu postup městského soudu za opodstatněný. Námitky stěžovatele týkající se znepřístupnění utajované části spisu proto nejsou důvodné.

III. 4 K rozhodnutí městského soudu bez nařízení jednání

[32] Stěžovatelovo právo na spravedlivý proces neporušil městský soud ani tím, že ve věci rozhodl bez nařízení jednání. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že není pravdou, že by stěžovatel v žalobě „explicitně žádal“, aby městský soud ve věci nařídil jednání. Stěžovatel nevyjádřil nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., i když byl o této možnosti výslovně poučen. Městský soud pak v napadeném rozsudku v bodě 17 zdůvodnil, že důkazy navrhované stěžovatelem shledal nadbytečnými, k čemuž doplnil právě skutečnost, že stěžovatel nevyjádřil nesouhlas s rozhodnutím bez jednání. Právě v důsledku těchto okolností rozhodl bez jednání. Uvedený postup je v souladu se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48, č. 3380/2016 Sb. NSS, podle kterých „navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.“ (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS).

Městský soud tak v této věci nebyl povinen nařizovat jednání. Byl povinen toliko odůvodnit svůj závěr o nadbytečnosti stěžovatelem navržených důkazů, přičemž tuto povinnost splnil (srov. body 17, 32 a 33 napadeného rozsudku). V řízení před městským soudem tedy šlo presumovat souhlas stěžovatele s rozhodnutím bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

[33] Nejvyšší správní soud rovněž přisvědčuje městskému soudu, že důkazy navrhované stěžovatelem byly nadbytečné. Městský soud v bodech 32 a 33 napadeného rozsudku závěr o nadbytečnosti navržených důkazů zdůvodnil. Již informace obsažené ve správním spisu bezpochyby prokazují, že se stěžovatel dopustil jednání, které představuje bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Na uvedených zjištěních by nemohl nic změnit ani další bezpečnostní pohovor, ani účastnický výslech. Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 34, „[ú]častnický výslech bude nutno zpravidla provést k návrhu účastníka a pokud to současně bude nutné za účelem odstranění rozporů ve skutkových zjištěních“. V projednávané věci však nebyla splněna druhá podmínka pro provedení výslechu, neboť skutkové okolnosti byly zjištěny bez důvodných pochybností. Pokud tedy ani městský soud neprovedl výslech stěžovatele, nezatížil tím řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[34] Informace zjištěné zpravodajskou službou také nezavdaly žádný důvod pro vyhovění návrhu stěžovatele na provedení opakovaného posouzení jeho osoby další zpravodajskou službou. Nejvyšší správní soud má po seznámení s utajovanou částí správního spisu za to, že nic nenasvědčuje tomu, že by uvedená zjištění (či vůbec činnost) zpravodajské služby mohla být ovlivněna snahou Ruské federace kompromitovat stěžovatele. Důvodem pro křížové ověření závěrů jedné zpravodajské služby další zpravodajskou službou nemůže být ani obecné tvrzení stěžovatele o tom, že v rámci České republiky existuje snaha „zpravodajsky a v některých případech i politicky (např. ca Nečasová-Nagyová) ovlivňovat či dokonce úkolovat“ zpravodajské služby. Platí obecné východisko, že žalovaný a soudy důvěřují podkladovým zprávám od zpravodajských služeb, pokud neexistují okolnosti vzbuzující pochybnost o jejich důvěryhodnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 68/2008 - 101). Městský soud neměl pochybnosti o důvěryhodnosti a zdroji informací. Nemá je ani Nejvyšší správní soud. Informace jsou dostatečně konkrétní, skutečné a věrohodné, nikoli vyfabulované. Nejde ani o pouhé názory, ale zachycení určitého skutkového děje a jeho obsahu. Tyto informace poskytují dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS; a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, a ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 266/2021-102).

III. 5 K návrhu na zrušení § 122 odst. 3 věty druhé a třetí zákona o ochraně utajovaných informací

[35] Stěžovatel v návaznosti na okolnosti projednávané věci rovněž navrhl, aby kasační soud podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení § 122 odst. 3 věty druhé a třetí zákona o ochraně utajovaných informací. Nejvyšší správní soud připomíná, že je pouze na soudu, aby uvážil, zda ustanovení zákona, které má ve věci aplikovat, je v rozporu s ústavním pořádkem, a teprve pokud sám k tomuto závěru dospěje, předložil Ústavnímu soudu návrh

pokračování

na zrušení příslušných ustanovení právního předpisu. Není tedy povinností soudu předložit návrh na zrušení právního předpisu Ústavnímu soudu vždy, když to účastník řízení navrhuje, ale pouze v případě, kdy sám dospěje k přesvědčení o protiústavnosti některých ustanovení jím aplikovaného právního předpisu (viz rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2012, č. j. 6 Ads 161/2011 - 29).

[36] Ze shora uvedeného posouzení vyplývá, že Ústavní soud se již zabýval ústavností pravidel omezujících přístup účastníků bezpečnostních řízení k utajovaným informacím (nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04). Shledal, že tato ustanovení jsou ústavně konformní, odůvodněná veřejným zájmem. Od vydání citovaného nálezu Ústavního soudu nedošlo k relevantní změně právní situace (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 241/2022-46). Na tom nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatele o nedůvodné disproporci v otázce přístupu účastníků řízení k utajovaným informacím, kterou spatřuje mezi trestním a civilním procesem na straně jedné a správním soudnictvím na straně druhé. Tato disproporce je dána právě specifickým charakterem bezpečnostního řízení, u kterého Ústavní soud i Evropský soud pro lidská práva považují odepření přístupu k utajovaným informacím za opodstatněné.

[37] Nejvyšší správní soud uzavírá, že ustanovení § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací nepovažuje za protiústavní. Návrh na jeho zrušení proto k Ústavnímu soudu nepodal.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud dostal požadavkům na soudní přezkum bezpečnostního řízení, správně posoudil relevantní otázky a své závěry dostatečně odůvodnil. Skutková zjištění mají oporu ve spise a kasační soud nemá ani za to, že by bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces. Kasační stížnost tudíž neshledal důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[39] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 2. prosince 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu