



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobkyně: **Ing. M. B.**, zastoupené advokátkou JUDr. Mgr. Petrou Novákovou, Ph.D., Chodská 9, Praha 2, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, Na Popelce 16, Praha 5, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 4. 4. 2024, čj. 70/2024-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2025, čj. 11 A 41/2024-44,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2025, čj. 11 A 41/2024-44, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ve věci jde o nevydání osvědčení fyzické osobě pro stupeň utajení Tajné. O osvědčení požádala osoba, která měla v minulosti problémy s alkoholem (dvakrát byla přistižena při řízení pod vlivem alkoholu). Tvrdila, že tyto problémy už netrvají. Národní bezpečnostní úřad o tom však – s ohledem na různá zjištění – oprávněně pochyboval, a proto jí osvědčení nevydal. Postupoval v mezích zákona, a proto správní soud neměl podané žalobě vyhovět.

1. Popis věci

[2] Žalobkyně pracovala na Ministerstvu zahraničních věcí a měla osvědčení pro stupeň utajení Tajné. Na konci roku 2018 v Rakousku řídila motorové vozidlo pod vlivem alkoholu, tamější úřad jí uložil pokutu a trest zákazu řízení na území Rakouska po dobu deseti měsíců. Žalobkyně o tom informovala Národní bezpečnostní úřad (NBÚ). Ten zahájil řízení o zrušení platnosti jejího osvědčení pro stupeň utajení Tajné. S žalobkyní byl během tohoto řízení veden pohovor: uvedla, že alkohol začala konzumovat ve větším množství (každodenně) ke konci roku 2018, a to kvůli dlouhodobým neshodám s manželem, a že řízení pod vlivem alkoholu považuje za velkou chybu, která se nebude opakovat.

[3] V listopadu 2019 byla žalobkyně opět přistižena při řízení pod vlivem alkoholu, soud jí uložil pokutu a trest zákazu řízení po dobu třiceti měsíců (do května 2022). Žalobkyně Národnímu bezpečnostnímu úřadu oznámila, že se souhlasem zaměstnavatele (ministerstva) čerpá neplacené volno, a vrátila své osvědčení. Ke konci roku 2019 pak ministerstvo ukončilo její služební poměr.

[4] V říjnu 2022 žalobkyně požádala o opětovné vydání osvědčení. V žádosti (mimo jiné) uvedla, že se v souvislosti s pitím alkoholu léčila (v roce 2020 byla na vlastní žádost několik měsíců hospitalizována a poté podstoupila i zhruba měsíční ambulantní léčbu v denním stacionáři) a že pravidelně dochází do psychiatrické ambulance a za psychologem. Manželství žalobkyně bylo rozvedeno v roce 2021. Po ukončení služebního poměru u ministerstva žalobkyně krátce pracovala jinde, po ukončení ambulantní protialkoholní léčby pracovala pro Český telekomunikační úřad (ČTÚ), v říjnu 2022 nastoupila zpět na Ministerstvo zahraničních věcí (a proto požádala o vydání osvědčení). NBÚ si se souhlasem žalobkyně vyžádal (mimo jiné) vyjádření jejího psychologa a lékařky, ke které žalobkyně docházela do psychiatrické ambulance; o podání zprávy požádal také Český telekomunikační úřad a Ministerstvo zahraničních věcí. S žalobkyní byl dále veden pohovor: při něm uvedla, že od své hospitalizace porušila abstinenci jen jednou (v listopadu 2020).

[5] NBÚ žalobkyni osvědčení nevydal, protože u ní zjistil bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (ve znění před 1. 1. 2025, po novele jde o jiné písmeno), tedy chování, které má vliv na důvěryhodnost žalobkyně a může ovlivnit její schopnost utajovat informace. Konkrétně NBÚ žalobkyni vytkl, že v nedávné době úmyslně a opakovaně řídila pod vlivem alkoholu, a to ačkoli při pohovoru u NBÚ po prvním takovém činu výslovně vyloučila, že by svou chybu mohla opakovat. NBÚ také zdůraznil, že žalobkyně v obou případech, kdy byla přistižena při řízení pod vlivem alkoholu, zpočátku neuváděla pravdivé informace – bagatelizovala množství vypitého alkoholu. Nadto předchozí zaměstnavatel žalobkyně (ČTÚ) její pracovní výkon nehodnotil kladně a služební poměr s žalobkyní ukončil dohodou, protože žalobkyně při podezření na konzumaci alkoholu na pracovišti odmítla podstoupit dechovou zkoušku. Konečně lékařka ve svém vyjádření (ze srpna 2023) uvedla, že žalobkyně od ledna 2023 dvakrát porušila abstinenci a že z deseti až patnácti předpokládaných kontrol na zbytkový alkohol podstoupila žalobkyně jen tři. NBÚ tedy neuvěřil tvrzení žalobkyně, že od roku 2020 dlouhodobě abstínuje.

[6] Žalobkyně se proti negativnímu rozhodnutí bránila, ředitel NBÚ ho však potvrdil. Zdůraznil, že požadované osvědčení představuje mimořádné oprávnění a že u žalobkyně nebyla prokázána trvalá změna v jejím životním stylu (byť je třeba jednoznačně ocenit její snahu o abstinenci).

[7] Proti rozhodnutí ředitele NBÚ se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze a se svou žalobou uspěla. NBÚ se totiž podle městského soudu nezabýval namítaným rozporem mezi nepříznivým hodnocením žalobkyně ze strany jejího předchozího zaměstnavatele (ČTÚ) a skutečností, že jí byl za pracovní výkon přiznán osobní příplatek a mimořádná odměna. Nevypočítal se ani s judikaturou, na kterou žalobkyně odkazovala, ačkoli byla relevantní. Dále NBÚ žalobkyni hodnotil na základě jejího závadného jednání v minulosti a nepřihlédl k aktuálním skutečnostem svědčícím ve prospěch žalobkyně. Lékařka ve svém vyjádření uvedla, že je žalobkyně k abstinenci motivovaná, a ve vyjádření předloženém

pokračování

během řízení o rozkladu doplnila, že žalobkyně podstoupila další toxikologické testy a ty byly negativní. Podle jejího současného zaměstnavatele (ministerstva) je nadto žalobkyně mimořádně zodpovědnou a výkonnou pracovnící.

[8] NBÚ podal kasační stížnost proti rušícímu rozsudku městského soudu.

2. Argumenty kasační stížnosti

[9] V kasační stížnosti NBÚ uvedl, že veškeré námitky uplatněné v rozkladu byly řádně vypořádány. Rozporem mezi vyjádřením ČTÚ a finančním ohodnocením žalobkyně se ředitel NBÚ zabýval na str. 13 a 14 svého rozhodnutí: za zásadní označil, že žalobkyně při podezření na konzumaci alkoholu na pracovišti odmítla podstoupit orientační dechovou zkoušku (tuto skutečnost její finanční ohodnocení ani ona sama nevyvracejí). To vyvolává oprávněné pochybnosti, zda žalobkyně v zaměstnání nepila alkohol. Ostatně pochybnosti o tom, zda je žalobkyně schopna abstinovat, vyvolává i vyjádření lékařky, podle kterého žalobkyně nepodstoupila předepsaný počet kontrol. Kladné hodnocení žalobkyně ze strany jejího současného zaměstnavatele nemůže (samo) převážet její minulé rizikové chování a aktuální hrozbu, že nevydrží abstinovat, respektive podezření, že alkohol nadále pije.

3. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Fyzické osobě lze umožnit přístup k utajované informaci stupně utajení Tajné, má-li platné osvědčení tohoto stupně utajení (§ 11 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací). Jednou z podmínek vydání osvědčení fyzické osobě je, aby byla bezpečnostně spolehlivá [§ 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací ve znění v době posuzování bezpečnostní spolehlivosti žalobkyně, tj. ke dni 21. 12. 2023]. Podmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko; za bezpečnostní riziko lze považovat chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace [§ 14 odst. 1 a odst. 3 písm. d) citovaného zákona]. Při posuzování, zda je takové chování bezpečnostním rizikem, se přihlíží k tomu, do jaké míry může ovlivnit schopnost utajovat informace, k době jeho výskytu, k jeho rozsahu, charakteru a k chování fyzické osoby v minulosti – u stupně utajení Tajné konkrétně v období patnáct let zpětně (§ 14 odst. 4 a 6 zákona).

[12] Posouzení, zda skutečnost, kterou lze pokládat za bezpečnostní riziko, v konkrétním případě takové riziko opravdu představuje, zákonodárce ponechal na správním uvážení. Chování, které negativně ovlivňuje důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost fyzické osoby a její schopnost utajovat informace, NBÚ může, ale také nemusí považovat za překážku vydání osvědčení. Záleží na jeho úvaze. Správní soudy nemohou tuto úvahu nahradit či doplnit (uvážet o věci „lépe“); jejich úkolem je jen posoudit, zda NBÚ nepřekročil meze správního uvážení či zda možnosti o věci uvážet nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[13] Obecně vyplývají meze správního uvážení z ústavního pořádku, především ze zásady rovnosti a zákazu diskriminace (rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2018, čj. 9 As 134/2017-42, bod 33). Konkrétní meze správního uvážení o (ne)existenci bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací jsou určeny tím, že bezpečnostní riziko nelze shledat u jiných jednání než těch, která vymezuje zákon, a že je vždy nutné přihlédnout

ke kritériím uvedeným zákonem (a úvahu o nich vtělit do rozhodnutí). Zákon konkrétně vyžaduje, aby se při správním uvažování přihlédlo k tomu, kdy k hodnocenému chování došlo, v čem spočívalo, jak bylo (časově, věcně) rozsáhlé a zda může ovlivnit schopnost osoby utajovat informace. Vztít v úvahu je třeba také celkové minulé chování osoby za období několika předcházejících let (rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS).

[14] V nynější věci tedy bylo úkolem městského soudu zjistit, zda lze popsané chování žalobkyně vůbec podřadit pod neurčitý právní pojem *chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace* a zda NBÚ při rozhodování přezkoumatelně přihlédl k náležitě zjištěným širším – zákonem vyjmenovaným – okolnostem. Této své role se městský soud nedržel. Nezpochybil, že dvojí prokázané řízení pod vlivem alkoholu lze označit za chování s negativním dopadem na důvěryhodnost žalobkyně. Nezpochybil ani to, že si NBÚ dostatečně zjistil zákonem označené širší okolnosti. Zpochybil však – ač neměl, k tomu dále –, že k těmto širším okolnostem NBÚ přihlédl. V podstatě tak vystoupil ze své role při přezkumu správního uvažování, když Národnímu bezpečnostnímu úřadu vyčetl, že tyto širší okolnosti nehodnotil jinak (tedy když se sám pokusil o věci uvážit „lépe“).

[15] Skutkové okolnosti nynější věci by bylo možné – při značné míře zjednodušení – shrnout takto. Žalobkyně byla v roce 2018 a znovu v roce 2019 přistižena při řízení pod vlivem alkoholu. V roce 2020 zahájila protialkoholní léčbu. V roce 2021 při podezření na konzumaci alkoholu na pracovišti odmítla podstoupit dechovou zkoušku. V témže roce se rozvedla. V roce 2023 nejméně dvakrát porušila abstinenci. Žalobkyně pravidelně dochází do psychiatrické ambulance a za psychologem, spolupracuje a k abstinenci je motivovaná. Ministerstvo zahraničních věcí, pro které žalobkyně pracuje, její pracovní výkon hodnotí velmi kladně. Tyto skutečnosti nejsou sporné.

[16] Mezi žalobkyní a NBÚ je sporné, zda dvojí prokázané řízení pod vlivem alkoholu v letech 2018 a 2019 s ohledem na uvedené skutečnosti představuje bezpečnostní riziko, a tedy překážku vydání osvědčení pro stupeň utajení Tajné (tj. pro druhý nejprísnejší stupeň utajení podle zákona o ochraně utajovaných informací). Městský soud má za to, že NBÚ vyslovil existenci bezpečnostního rizika, protože přehlédl skutečnosti svědčící ve prospěch žalobkyně a protože vyšel z nevěrohodného vyjádření bývalého zaměstnavatele žalobkyně (ČTÚ). Ani jedno z toho však není pravda.

[17] Co se týče onoho vyjádření, ředitel NBÚ zdůraznil zjištění, které bylo stěžejní – totiž že žalobkyně odmítla podstoupit orientační dechovou zkoušku na pracovišti. To žalobkyně nepopřela. Věrohodnost vyjádření zpochybnila v té části, která se týkala jejího pracovního výkonu. Pro nevydání osvědčení však nebylo rozhodné, zda žalobkyně byla svým předchozím zaměstnavatelem hodnocena kladně, či nikoli. Rozhodné bylo to, zda se jí daří abstinovat – a zda tedy nehrozí, že znovu propadne alkoholu.

[18] Co se týče opomenutí skutečností svědčících ve prospěch žalobkyně, podle městského soudu nepřihlédl NBÚ ani k tomu, že snaha žalobkyně překonat závislost na alkoholu má příznivou prognózu, ani k tomu, že současný zaměstnavatel hodnotí žalobkyni kladně. NBÚ však k těmto okolnostem přihlédl, jen řekl, že nemohou převážit nad těmi skutečnostmi, které naopak ve prospěch žalobkyně nesvědčí. Váhu příznivé prognózy

pokračování

žalobkyně totiž oslabilo to, že ještě v roce 2023 (tedy tři roky po zahájení léčby a dva roky po rozvodu) porušovala abstinenci (a nadto při pohovoru na otázku, od kdy abstínuje, odpověděla, že od nástupu na ústavní protialkoholní léčbu abstinenci porušila jen jednou v roce 2020). Váhu kladného hodnocení pracovního výkonu žalobkyně nic neoslabovalo, přesto však nebyla dostatečná – a rozhodnutí vydaná v bezpečnostním řízení přezkoumatelně vysvětlila proč. Žalobkyně může být sebelepší pracovnící, to ale nijak nesouvisí s její schopností utajovat informace a s tím spojenými pochybnostmi NBÚ způsobenými rizikovým vztahem žalobkyně k alkoholu, který trval přinejmenším ještě v roce 2023.

[19] Meze správního uvážení stanovené zákonem o ochraně utajovaných informací tedy NBÚ nepřekročil, protože chování žalobkyně podřadil pod rozsah pojmu vymezeného zákonem a přihlédl (a to nikoli svévolným, ale logickým způsobem) k širším okolnostem, které zákon vyjmenovává. Nic nenasvědčuje ani tomu, že by NBÚ překročil obecné meze správního uvážení, tedy že by o žádosti žalobkyně rozhodl bezdůvodně jinak než o žádostech osob, jejichž chování by bylo s chováním žalobkyně srovnatelné (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2022, čj. 6 As 88/2021-36 – řízení pod vlivem alkoholu má zásadní dopad na důvěryhodnost osoby). Konečně žalobkyně nenamítá ani to, že by NBÚ správního uvážení zneužil. Proto nebylo namístě, aby městský soud zrušil rozhodnutí napadené žalobou.

[20] Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí nemohlo být ani to, že by se ředitel NBÚ nevypořádal s rozkladovými námitkami. Podle městského soudu nebyly v rozhodnutí o rozkladu vůbec hodnoceny závěry uvedené v rozsudcích, jichž se žalobkyně dovolávala. To není pravda. Žalobkyně v rozkladu odkázala na obecné požadavky týkající se posuzování (ne)existence bezpečnostního rizika – těm NBÚ dostál, a nebylo proto nutné, aby se proti nim nějak vymezoval (tj. aby se vypořádal s jednotlivými citovanými judikáty). Dále žalobkyně odkázala na řadu rozsudků, v nichž se řešilo – z jejího pohledu – závažnější chování, a vyvozovala z nich, že pokud její chování této závažnosti nedosahuje, mělo jí být osvědčení vydáno. S ohledem na povahu soudního přezkumu správního uvážení však nelze tvrdit, že soudy to které jednání provždy označily za neslučitelné s vydáním osvědčení podle zákona o ochraně utajovaných informací. A už vůbec nelze tvrdit, že vyloučily, aby překážku pro vydání osvědčení představovala jiná, méně závažná jednání. Nelze tedy uzavřít, že případně méně závažné chování žalobkyně má automaticky znamenat, že jí má být osvědčení vydáno. NSS tak nevidí důvod, proč by se mělo řediteli NBÚ vytýkat, že nesrovnával situace popsané v jednotlivých odkazovaných judikátech se situací žalobkyně.

[21] NSS proto rozsudek městského soudu zrušil. Považuje však za vhodné zdůraznit, že vycházel ze skutkového stavu, který tu byl v době vedení bezpečnostního řízení (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a řekl jen tolik, že NBÚ nepřekročil meze správního uvážení, pokud na základě žádosti z roku 2022 žalobkyni nevydal osvědčení pro stupeň utajení Tajné. Tento závěr nevypovídá nic o žalobkyni samotné – tedy nesnižuje ani chvályhodnost jejího rozhodnutí se závislosti na alkoholu zbavit a vyřešit její příčinu, ani dílčí úspěchy žalobkyně na této náročné cestě. Žalobkyni ostatně nic nebrání, aby o vydání osvědčení požádala znovu.

4. Závěr a náklady řízení

[22] NSS shrnuje, že Národní bezpečnostní úřad v řízení o žádosti a jeho ředitel v řízení o rozkladu nepřekročili meze správního uvážení ani jej nezneužili. V bezpečnostním řízení přihlédli k zákonem vyjmenovaným okolnostem, a to i těm, které svědčily ve prospěch žalobkyně. Nebyl tedy důvod, aby městský soud zrušil rozhodnutí napadené žalobou. V novém řízení je městský soud vázán právním názorem, který NSS v nynější věci vyslovil. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. ledna 2026

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu