



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. P. K.**, zast. JUDr. Martinem Hádkem, advokátem, se sídlem Bartoškova 1224/18, Přerov, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2025, č. j. 8 A 48/2025-45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2025, č. j. 8 A 48/2025-45, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí ředitele stěžovatele ze dne 28. 2. 2025, č. j. 463/2025-NBÚ/07-OP/N076069.

[2] Rozhodnutím Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „NBÚ“) ze dne 13. 11. 2024, č. j. 117184/2024-NBÚ/P, byla žalobci zrušena platnost osvědčení fyzické osoby pro stupeň „TAJNÉ“ č. NBÚ-122059, neboť držitel tohoto osvědčení přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti (dále jen „bezpečnostní zákon“). Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce rozklad, který byl shora označeným rozhodnutím ředitele stěžovatele zamítnut a rozhodnutí NBÚ bylo potvrzeno.

[3] V **žalobě** žalobce namítal, že mu byla platnost osvědčení zrušena bez právního důvodu a za pochybné důkazní situace. Ředitel NBÚ nevzal na vědomí dle žalobce skutečnosti uvedené v rozkladu, a proto rozhodnutí ze dne 13. 11. 2024 potvrdil. Žalobce uvedl, že celou věc podrobně popsal již v protokolu o pohovoru konaném dne 30. 5. 2024 a dále rozvedl v rozkladu ze dne 13. 11. 2024, proto plně odkázal na argumenty uvedené v těchto dokumentech. Žalobce poukázal na to, že NBÚ svůj závěr, že žalobce představuje bezpečnostní riziko, opírá o dvě zprávy zpravodajské služby, které jsou utajovanými

informacemi, proto na ně žalobce odkazoval pouze v obecné rovině. Žalobce si je vědom toho, že se dopustil jednání majícího charakter přestupku a své pochybení uznal, má však za to, že jeho předchozí chování bylo bezproblémové, o čemž svědčí např. opakovaná kladná hodnocení ze strany nadřízeného. Konstatoval, že se v současné době armáda ČR potýká s nedostatkem kvalifikovaného personálu, proto by bylo dle žalobce nejvhodnější, aby dál sloužil na místě a v hodnotě odpovídající finančním prostředkům vynaloženým na jeho přípravu a výcvik.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především podotkl, že žalobce nespécifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné; není zřejmé, proti čemu se žalobce vymezuje či s jakým ustanovením zákona je napadené rozhodnutí v rozporu. Žalovaný zdůraznil, že žalobce v námitkách k rozkladu nijak nezpochybnil skutkové zjištění ve věci, jež vedlo k vyslovení závěru o bezpečnostním riziku v osobě žalobce v souladu s § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona, spočívající v opakovaném přisvojení si munice určené k provedení střeleckého výcviku, následném přechovávání této munice, aniž by k tomu měl oprávnění, a poté předání do dispozice třetím osobám mimo Armádu ČR. Tyto skutečnosti byly během bezpečnostního řízení prokázány; dále dodal, že žalobce významně zúžil skutková zjištění, neboť ve výčtu neuvedl ještě další zjištění, která teprve ve svém celku tvoří skutkovou podstatu bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona. Žalobce tedy zredukoval své chování, které popsal správní orgán, opomněl předávání munice třetím osobám mimo strukturu armády ČR a to, že se nezajímal, jak bude se zakázaným střelivem naloženo. Jeho tvrzení tak nezahrnuje celý komplex posouzených relevantních zjištění. Z odpovědi žalobce při pohovoru si NBÚ ověřil, že se zapojil do kontroverzní aktivity v rozporu se zákonem, veřejnými zájmy i etickými standardy. K tvrzenému doznání k přestupku žalovaný uvedl, že není vázán rozhodnutím jiných orgánů, proto při shledání bezpečnostního rizika na straně žalobce bylo v kompetenci NBÚ rozhodnout o zrušení platnosti jeho osvědčení. Pokud žalobce poukazoval na svou odbornost a nepostradatelnost v rámci armády, nebylo toto předmětem posouzení, nadto to by mělo být samozřejmostí, nikoliv aspektem snižujícím intenzitu bezpečnostního rizika; u žalobce se jednalo o opakující se jednání svědčící o jeho despektu k dodržování obecně závazných právních předpisů a závazných pravidel chování.

[5] **Městský soud** shledal žalobu důvodnou. Nejprve shrnul relevantní zákonnou úpravu týkající se bezpečnostního rizika, včetně komentované literatury, na základě níž dovodil, že závěr, k němuž dospěl stěžovatel, že „[n]aplnění skutkové podstaty tohoto bezpečnostního rizika Úřad spatřuje v opakovaném přisvojení si vojenské munice, určené k provedení střeleckého výcviku, následném přechovávání této vojenské munice, která je tzv. zakázaným střelivem ve smyslu zákona o zbraních, aniž by měl k přechovávání takové munice příslušné oprávnění a její předání do dispozice třetím osobám mimo strukturu Armády České republiky, aniž by se zajímal o to, jakým způsobem bude se zakázaným střelivem těmito osobami dále nakládáno.“, je nesprávný a zjevně vybočuje z rámce pojmu „bezpečnostní riziko“

[6] Městský soud dále konstatoval, že za protiprávní jednání, jehož se žalobce dopustil – a které žalobce nijak nepopírá – byl již pravomocně sankcionován v rámci kárného řízení. V této souvislosti by dle městského soudu nepřipustným zásahem do principu zákazu dvojího trestání (*ne bis in idem*), pokud by žalobce následně pozbyl platnost osvědčení

pokračování

fyzické osoby pro stupeň utajení „TAJNÉ“ z důvodu, že přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti ve smyslu § 12 odst. 1 písm. d) bezpečnostního zákona; takové rozhodnutí by dle přesvědčení městského soudu představovalo další sankci za již postihnuté jednání, což je právně nepřipustné. Dle městského soudu správní orgán nemůže pouze na základě existence kárného potrestání automaticky dovodit nesplnění podmínky bezpečnostní spolehlivosti; vedle samotné skutečnosti, že se žalobce dopustil jednání, které bylo vyhodnoceno jako závadové, je nezbytné, aby správní orgán přesvědčivě a konkrétně odůvodnil, proč právě na základě této skutečnosti dospěl k závěru, že žalobce přestal být bezpečnostně spolehlivý, musí být zřejmé, že jeho jednání svědčí o nedostatku vůle k zachování důvěryhodnosti, případně o zvýšené ovlivnitelnosti, která by mohla negativně ovlivnit jeho schopnost chránit utajované informace. Dle městského soudu z obsahu správního spisu, jakož i z odůvodnění napadeného rozhodnutí, nijak nevyplývá, že by v průběhu správního řízení byla jakkoliv zkoumána, či zpochybňována, míra ovlivnitelnosti žalobce. Městský soud konstatoval, že napadené rozhodnutí v tomto ohledu zcela postrádá náležité odůvodnění a je v uvedeném směru nedostatečné, resp. nepřezkoumatelné.

[7] Městský poté provedl vlastní hodnocení skutkového stavu. Konstatoval, že samotné jednání žalobce se nijak nedotýkalo nakládání s utajovanými informacemi; závěr, že by jednání žalobce spočívající v manipulaci se střelivem mělo mít vliv na jeho schopnost chránit utajované informace, je dle městského soudu zcela nepodložený a postrádá dostatečně zřejmý racionální základ. Nad rámec uvedeného městský soud uvedl, že jak z obsahu správního spisu, tak ze stanoviska samotného žalobce, a i z části spisu obsahující utajované informace, s jejímž obsahem se soud podrobně seznámil, nevyplývá, že by žalobce jednal z jakýchkoliv zjištěných důvodů či postranních úmyslů; naopak, z provedeného dokazování jednoznačně vyplynulo, že jeho jednání bylo motivováno výlučně snahou zajistit bezpečnost jemu svěřených osob v rámci vojenského výcviku. Dále městský soud podotkl, že z hodnocení žalobce ze strany jeho nadřízených, z vyjádření podřízených, jakož i z jeho vlastního vystupování, vyplývá, že žalobce byl po celou dobu své vojenské kariéry veden výhradně zájmem sloužit vlasti a po tuto dobu prokázal rovněž vysokou míru integrity a disciplíny. Soud v tomto ohledu vyzdvihl jednoznačně kladné hodnocení pplk. Ing. J. K. ze dne 30. 4. 2024 (na CD se správním spisem písemnost s číslem 285_55731-2024), který jej hodnotil nejenom po stránce odborné, ale též po stránce osobnostní.

[8] Městský soud v žádné z okolností případu neshledal sebemenší náznak toho, že by žalobce jakkoliv inklinoval nebo v budoucnosti mohl inklinovat k neoprávněnému nakládání s utajovanými informacemi, či k jednání v rozporu s bezpečnostním zákonem. Závěr správního orgánu, podle něhož žalobce přestal být bezpečnostně spolehlivý, nepovažoval městský soud za dostatečně podložený, proto napadené rozhodnutí jako nezákonné zrušil.

[9] V **kasací stížnosti** stěžovatel především zdůrazňuje, že podle jeho právního názoru nebyl naplněn zákonný požadavek podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť městský soud nepřihlédl k tomu, že žalobce v žalobě nespecifikuje žalobní body ohledně nezákonnosti napadených rozhodnutí, zatímco se omezuje pouze na obvyklou typovou argumentační charakteristiku („bez právního důvodu“ a „za pochybné důkazní situace“), kterou zpochybňuje zrušení platnosti svého osvědčení. Žalobce v žalobě nespecifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadený výrok rozhodnutí o zamítnutí rozkladu

za nezákonný (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Stěžovatel poukazuje na rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, č.j. 1 Azs 244/2004-49, v němž se uvádí: *„Soudní řád správní neumožňuje soudům provádět jakýsi „obecný přezkum“: to by totiž popíralo smysl institutu žalobního bodu, který právě slouží k tomu, aby činnost soudu nebyla bezbřehá.“*

[10] Stěžovatel dále zdůrazňuje, že odůvodnění rozsudku neobjasňuje, jak městský soud přezkoumal utajovanou část bezpečnostního svazku. Není tedy seznatelné, zda a jak hodnotil právní důvody a skutkové okolnosti, které jsou její součástí, jelikož se v odůvodnění rozsudku touto částí spisu nezabýval, s výjimkou jediné věty v bodě 39 odůvodnění. Stěžovatel upozorňuje, že kompletní utajovaná část bezpečnostního spisu byla poskytnuta městskému soudu v rámci přezkumu, aby soud, jako garant práva na spravedlivý proces, z úřední povinnosti přezkoumal relevanci těch informací, které nebyly žalobci zpřístupněny a ve vztahu k nimž má omezeno namítat nezákonnost, věcnou nesprávnost nebo irelevanci řízení. Protože městský soud zjištěné skutečnosti v odůvodnění svého rozsudku v dostatečné míře (v intencích § 122 odst. 3 bezpečnostního zákona) nepopsal, není z jeho rozhodnutí patrné, že se skutečně zabýval všemi důvody, pro které bylo žalobci odňato osvědčení. V tomto ohledu není rozsudek srozumitelný ani přezkoumatelný.

[11] Stěžovatel se vymezuje proti závěru městského soudu, že bezpečnostní riziko (cit. část III bod 21) bylo spatřováno „... zejména ve spáchání přestupku s tím, že skutečnosti uvedené v utajované části spisu tento závěr měly podpořit.“ Stěžovatel ve vyjádření k žalobě oponoval, že žalobce v části I rozkladu (na nějž odkázal v žalobě) významně zúžil skutková zjištění, jak vyplývají z odůvodnění rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení, resp. v rozhodnutí o zamítnutí rozkladu, neboť zúžil zjištění, která teprve ve svém celku tvoří skutkovou podstatu bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona. Tvzení žalobce tudíž nezahrnuje celý komplex stěžovatelem posouzených relevantních zjištění a skutečností, které vedly k závěru o přítomnosti bezpečnostního rizika, což je podrobně popsáno v odůvodnění rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení. Stěžovatel opakovaně upozorňuje, že bezpečnostní riziko spatřuje v širším souhrnu zjištěných skutečností, než tvrdí žalobce v napadaných rozhodnutích, a tyto teprve jako celek jsou důležité pro posouzení dostatečnosti prokázání jeho nedůvěryhodnosti.

[12] Stěžovatel podotýká, že u žalobce bylo shledáno bezpečnostní riziko v chování, které má vliv na jeho důvěryhodnost a může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace. Naplnění skutkové podstaty tohoto bezpečnostního rizika stěžovatel spatřuje v opakovaném přisvojení si vojenské munice, určené k provedení střeleckého výcviku, následném přechovávání této vojenské munice, která je tzv. zakázaným střelivem ve smyslu zákona o zbraních, aniž by měl k přechovávání takové munice příslušné oprávnění a její předání do dispozice třetím osobám mimo strukturu Armády České republiky, aniž by se zajímal o to, jakým způsobem bude se zakázaným střelivem těmito osobami dále nakládáno.

[13] Stěžovatel se důrazně vymezuje proti tvrzení městského soudu, že by nesplnění podmínky bezpečnostní spolehlivosti automaticky dovodil pouze z existence kárného potrestání žalobce. Z bezpečnostního svazku průkazně vyplývá, že oba správní orgány posuzovaly a hodnotily zejména skutečnosti vyplývající z informací poskytnutých policejním orgánem Vojenské policie v trestním řízení, z informací poskytnutých z kárného řízení vedeného Vojenským útvarem 2266 Liberec, z úkonů provedených stěžovatelem,

pokračování

včetně pohovoru s žalobcem podle § 105 bezpečnostního zákona, jakož i z informací poskytnutých příslušnou zpravodajskou službou. V rámci svého uvážení pak dále správní orgány přihlédly i k dalším okolnostem daného případu, které vyplynuly z opisu z rejstříku trestů či z pracovního hodnocení současného zaměstnavatele (zastoupeného pplk. Ing. J. K. ze dne 30. dubna 2024), a ačkoli v těchto důkazních listinách byly uvedeny skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce, nemohly tyto převážet závažnost společensky nežádoucího charakteru chování žalobce natolik, aby v něm žalovaný neshledal bezpečnostní riziko.

[14] Provedení důkazu trestním spisem v rámci bezpečnostního řízení pochopitelně ovlivnilo rozhodování; protože ale neexistují žádné pochybnosti o důvěryhodnosti tohoto podkladu bezpečnostního řízení, stěžovatel neměl důvod mu nedůvěřovat. Jednotlivé dokumenty jsou bezpochyby důležitými podklady pro posouzení důvěryhodnosti žalobce a hodnocení pravděpodobné existence bezpečnostního rizika u žalobce, což v bezpečnostním řízení vedeném podle bezpečnostního zákona postačuje. Stěžovatel upozorňuje na to, že v tomto konkrétním případě byl orgány činnými v trestním řízení vyšetřován případ, ve kterém Vojenská policie žalobci v předání vojenské munice do civilního prostředí zabránila. V přestupkovém řízení tak příslušný orgán Ministerstva obrany posuzoval přestupek, kterého se (cit.) „...fyzická osoba se dopustí ... tím, že vlastní, drží nebo nosí zbraň nebo střelivo.“ (viz rozhodnutí č.j. MO 970976/2023-2266 ze dne 14. prosince 2023), čili neposuzoval předání munice, resp. následky předání munice do dispozice třetím osobám mimo strukturu Armády České republiky, tj. jakým způsobem bylo se zakázaným střelivem dále nakládáno.

[15] Stěžovatel zdůrazňuje, že bezpečnostní řízení je řízení svébytné, které se mimo jiné projevuje rozdílným standardem, než jaký platí pro jiná řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006-74). V tomto případě převažuje zájem na co nejúplnějším zjištění skutečností. Skutkový základ úvah správního orgánu mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má 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 zdá (srov. rozsudek NSS 8 As 288/2009-106).

[16] Dle přesvědčení stěžovatele jednání žalobce bezpochyby svědčí o nestandardním a protiprávním chování žalobce z pozice velitele, o jeho vojensky nedisciplinovaném, nedbalém a lehkomyšlném přístupu k dodržování obecně závazných pravidel při plnění pracovních povinností, o dlouhodobém porušování celé řady obecně závazných předpisů i interních předpisů a vojenských postupů (jejich výčet je specifikován v rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení, str. 5,6), přičemž z provedených důkazů vyplývá, že žalobce pravidla porušoval záměrně a podle vlastní úvahy a bez vědomí svých nadřízených a bez ohledu na nastavené, a v rámci armádní struktury pro všechny závazné, postupy, protože jemu samotnému to zkrátka aktuálně přišlo jako vhodnější, přičemž touto rizikovou aktivitou vystavil civilní prostředí potenciální bezpečnostní hrozbě, kterou si ale vůbec nepřipustil. Žalobce sám stanovoval a určoval, co je podle jeho názoru efektivnější, bezpečnější a na základě tohoto svého úsudku pak protiprávně konal, navíc nedomýšlel dosah svého konání, ačkoli si byl plně vědom toho, že jedná v rozporu s příslušnými předpisy, přesto tak opakovaně činil, jak vyplynulo z provedených důkazů.

[17] Stěžovatel poukazuje na to, že v bezpečnostním řízení se posuzuje bezpečnostní spolehlivost, a nikoliv případná trestní či kázeňská odpovědnost. Bezpečnostní řízení je řízení autonomní a rozhoduje se v něm samostatně, bez ohledu na to, k jakým závěrům dospěly orgány činné v trestním řízení. Otázka trestu nebo viny či nevin z hlediska trestního či přestupkového práva tedy není z pohledu bezpečnostního řízení podstatná. Bezpečnostní řízení je postaveno na zásadě vyloučení všech pochybností o existenci bezpečnostních rizik u prověřovaných osob, přičemž podle judikatury NSS pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti postačuje podezření, resp. pravděpodobnost bezpečnostního rizika, a tu žalovaný u žalobce shledal. Stěžovatel v průběhu předchozího řízení vzal v úvahu a posuzoval uvedené jednání žalobce, avšak nikoli z hlediska trestního či přestupkového práva, ale z toho hlediska, zda představuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona.

[18] Stěžovatel podotýká, že ochrana utajovaných informací vyžaduje vysokou míru integrity a disciplíny. Chování žalobce vedlo stěžovatele důvodně ke konstatování, že žalobce není nadále považován za způsobilého zabezpečit utajované informace před jejich zneužitím, neboť existují vážné a plně odůvodněné obavy, zda s nimi bude nakládat v souladu se zákonem a neupřednostní vlastní zájmy na úkor ochrany utajovaných informací. V tomto případě tak nelze žalobce považovat za osobu bezpečnostně spolehlivou.

[19] Stěžovatel podotýká, že konstatované bezpečnostní riziko potvrzují a doplňují rovněž informace obsažené v podkladech utajovaného charakteru; v popisu skutkové podstaty bezpečnostního rizika však stěžovatel v rozhodnutí nemůže v souladu s § 122 odst. 3 bezpečnostního zákona uvést bližší informace, neboť v takovém případě by byl závažným způsobem ohrožen zájem zpravodajské služby, potažmo zájem České republiky, na ochraně jí NBÚ postoupených informací. NBÚ na tomto místě považoval za vhodné uvést, že tento zákonný postup je specifikem bezpečnostního řízení, které je aprobováno soudy, resp. jejich ustálenou rozhodovací praxí, a bez dalšího nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Toto záměrné omezení práv účastníků řízení ve prospěch ochrany utajovaných informací je vyváжено možností soudního přezkumu rozhodnutí nezávislým soudem, který v průběhu řízení zkoumá napadené rozhodnutí i nad rámec žalobních námitek účastníka řízení, má možnost seznámit se s celým spisovým materiálem včetně utajovaných zpráv a posoudit jejich věrohodnost, přesvědčivost a relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu riziku.

[20] Stěžovatel rovněž podotýká, že ve smyslu § 14 odst. 4 bezpečnostního zákona se bezpečnostní rizika uvedená v odst. 3 písm. b) až i) zákona zjišťují 15 let zpětně od podání žádosti pro stupeň utajení Tajné. Doba, která od závadového jednání uplynula, se tedy pohybuje teprve v první třetině posuzovaného období. Dle názoru stěžovatele závěry městského soudu podle nichž *„závěr správního orgánu, podle něhož žalobce přestal být bezpečnostně spolehlivý, nelze považovat za dostatečně podložený a tím důvodný“*; *„napadené rozhodnutí postrádá náležité odůvodnění závěru o bezpečnostní nespolehlivosti žalobce a je v uvedeném směru nedostatečné“*; *„městský soud neshledal v žádné z okolností případu sebemenší náznak toho, že by žalobce jakkoliv inklinoval nebo v budoucnosti mohl inklinovat k neoprávněnému nakládání s utajovanými informacemi či k jednání v rozporu se zákonem o ochraně utajovaných skutečností“*; *„rozhodnutí žalovaného by představovalo další sankci za již postihnuté jednání žalobce v kárném řízení“*, jsou založeny na nesprávné interpretaci

pokračování

příslušných ustanovení bezpečnostního zákona, zejména pokud jde o autonomní oprávnění příslušných správních orgánů při rozhodování.

[21] Stěžovatel je přesvědčen, že při rozhodování o bezpečnostní spolehlivosti žalobce představovalo jeho závadové jednání z pohledu § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona bezpečnostní riziko. Hodnocení důkazů a následné správní uvážení odpovídá zjištěnému skutkovému stavu, je dostatečně podložené a tím důvodné. Pracovní hodnocení žalobce jeho zaměstnavatelem, kterým se městský soud zvláště zaobíral, je fakticky okrajovou skutkovou okolností a na posouzení existence bezpečnostního rizika nemohlo mít rozhodující vliv.

[22] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s výrokem i odůvodněním napadeného rozsudku a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[23] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu ve smyslu § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že žaloba je značně úsporná, a skutečně neobsahuje výslovnou specifikaci právních a skutkových důvodů, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné; nicméně žalobce výslovně namítá, že se stěžovatel dostatečně nevypořádal se všemi skutečnostmi uplatněnými žalobcem v rozkladu. Jakkoli takový rozsah žalobní argumentace je hraniční, resp. žalobní bod je uplatněn v hrubých obrysech, nebránilo to městskému soudu v tomto rozsahu rozhodnutí stěžovatele podrobit přezkumu. Jak je uvedeno níže, tak se však nestalo.

[25] Dle § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona (ve znění do 31. 12. 2024) bezpečnostním rizikem může být, je-li u fyzické osoby zjištěno chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace. Lze připustit, že uvedené ustanovení je dosti vágní, pracuje s pojmy, které nejsou v zákoně o ochraně utajovaných informací nijak definovány a již ze samé své podstaty jsou značně subjektivní. Z konstrukce tohoto ustanovení vyplývá, že jde o chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby (popř. obojí) a zároveň může ovlivnit schopnost osoby utajovat informace.

[26] Bezpečnostní zákon v § 14 odst. 3 reflektuje, že v realitě života mohou mít ty samé vzorce chování v různých případech velmi odlišné důsledky a že v takových případech by byl každý zákonný automatismus kontraproduktivní. Záleží vždy na kontextu, tedy na době, situaci, povaze jednajícího a mnoha dalších zákonem jen obtížně definovatelných okolnostech. Zákonodárce proto v citovaném ustanovení zcela záměrně užívá slova *lze*, jímž správnímu orgánu vymezuje prostor pro komplexní, všestrannou a do hloubky konkrétních okolností jednotlivého případu jdoucí úvahu o tom, zda v daném případě je bezpečnostní riziko vskutku dáno, i když je splněna nutná vstupní podmínka, tedy naplnění některé konkrétní skutkové podstaty uvedené v písmenech a) až j) citovaného ustanovení (v posuzovaném znění).

[27] Při posuzování, zda skutečnost uvedená v § 14 odst. 3 bezpečnostního zákona je bezpečnostním rizikem, se přihlíží k tomu, do jaké míry může tato skutečnost ovlivnit schopnost zkoumané osoby utajovat informace; zvažuje se tedy, zda a případně v jaké míře vůbec má dotyčná skutečnost vliv na schopnost zkoumané osoby utajovat informace, a tedy nedopustit jejich prozrazení, ať již z jakéhokoli důvodu a jakoukoli formou, k době výskytu uvedené skutečnosti; zejména proto, že nezřídka se míra rizika prozrazení utajované informace v čase z různých důvodů mění, ač jinak řada dalších okolností zůstává obdobná, k jejímu rozsahu; tj. nepochybně především k rozsahu, tj. jakési velikosti, významnosti v obecném slova smyslu, příp. míře opakování či délce trvání rizikové skutečnosti, její obecné závažnosti aj., k charakteru této skutečnosti; tedy např. míře její zavrženíhodnosti či naopak omluvitelnosti, k tomu, nakolik je obecně či speciálně nebezpečná pro určité žádoucí hodnoty či zájmy, aj. k (všeobecnému) chování fyzické osoby v zákonem stanoveném rozhodném období (viz rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS.) Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006-74, konstatoval, že někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna.

[28] Zjištěné skutkové okolnosti musí 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.

[29] Posouzení toho, zda skutečnost, kterou lze pokládat za bezpečnostní riziko, v konkrétním případě takové riziko skutečně 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 (či odnětí) osvědčení; záleží na jeho úvaze. Správní soudy nemohou tuto úvahu nahradit či doplnit (uvážit o věci „lépe“); jejich úkolem je jen posoudit, zda NBÚ nepřekročil meze správního uvážení či zda možnosti o věci uvážit nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.); srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2026, č. j. 10 As 91/2025-26.

[30] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že městský soud pochybil již v tom, pokud se sám jal hodnotit, zda chování žalobce představovalo bezpečnostní riziko. Poté, co v bodu 37 napadeného rozsudku městský soud konstatoval, že rozhodnutí stěžovatele zcela postrádá odůvodnění a je v uvedeném směru nedostatečné, tedy nepřezkoumatelné, obratem provedl vlastní hodnocení skutkového stavu. Dovodil přitom, že samotné jednání žalobce se nijak netýkalo nakládání s utajovanými informacemi; na rozdíl od správních orgánů dospěl k závěru, že jednání žalobce spočívající v manipulaci se střelivem nemělo vliv na jeho schopnost chránit utajované informace, resp. opačný závěr stěžovatele označil městský soud za zcela nepodložený a postrádající racionální základ. Konstatoval zároveň, že z

pokračování

provedeního dokazování naopak jednoznačně vyplynula motivace žalobce svým jednáním zajistit bezpečnost svěřených osob v rámci vojenského výcviku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud de facto správní uvážení nahradil vlastní úvahou, což mu však zákon neumožňuje.

[31] Městský soud nezpochybnil zjištěné skutkové okolnosti, neshledal ani, že by stěžovatel námitky stěžovatele nevypořádal či své závěry v napadeném rozhodnutí neodůvodnil. Stěžovateli však vyčetl, že skutkové okolnosti nehodnotil jinak. Namísto toho, aby se městský soud zabýval pouze tím, zda stěžovatel z mezí správního uvážení nevybočil, resp. je nepřekročil, podřadil-li chování žalobce pod rozsah neurčitého právního pojmu: „*chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace*“, sám se vydal cestou „o věci vážit lépe“. Konečně nelze pominout, že žalobce v žalobě ani nenamítal, že by stěžovatel správního uvážení zneužil. Nebylo proto namístě, aby městský soud napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil.

[32] Nejvyšší správní soud již opakovaně ve své judikatuře konstatoval, že vydání osvědčení pro styk s utajovanými informacemi určité konkrétní osobě je přiznáním mimořádného oprávnění a záleží výlučně na správním orgánu, aby na základě a v mezích zákonného zmocnění a v rámci správního uvážení posoudil, zda toto zvláštní oprávnění navrhané osobě přizná, či nikoli. Předmětem správního uvážení je pak posouzení neurčitého právního pojmu chování a způsob života, které mohou mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnost skutečnost utajovat. Je zřejmé, že v rámci tohoto posouzení jsou zjištěné skutečnosti posuzovány individuálně, vždy v úzkém vztahu k osobě posuzovaného, není možné vymezit určité druhy jednání, které by vždy a v každém případě znemožňovaly vydání předmětného osvědčení. Z tohoto důvodu § 23 odst. 2 písm. d) bezpečnostního zákona neuvádí ani přibližný výčet skutečností, které by vždy měly mít vliv na ovlivnitelnost, důvěryhodnost nebo schopnosti skutečnosti utajovat. Správní orgán je povinen v každém jednotlivém případě podrobně a srozumitelně popsat, jakým způsobem hodnotit skutečnosti, které vyšly v řízení najevo, jaké z nich vyvodil závěry, k čemu v řízení přihlédl a co naopak nepovažoval za relevantní. Jeho správní uvážení musí být přezkoumatelné, tj. posuzovaná osoba musí mít možnost znát důvody rozhodnutí. Pojem „riziko“ v sobě zahrnuje určitou obavu, nebezpečí, možnost škody, ohrožení. Pojem bezpečnostního rizika je tedy nutno vykládat tak, že shromážděné podklady se vyhodnocují ve vztahu k eventuální možnosti bezpečnostního rizika, což znamená, že pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti postačuje již samotné podezření z existence bezpečnostních rizik, resp., že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna (viz rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 6 As 14/2006-81, ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006-74, ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 68/2008-101, ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, či ze dne 30. 1. 2013, č. j. 3 As 4/2012-40)

[33] Bezpečnostní řízení je postaveno na zásadě vyloučení všech pochybností o existenci bezpečnostních rizik u prověřovaných osob. Vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi určité konkrétní osobě je přiznáním mimořádného oprávnění a záleží výlučně na správním orgánu, aby na základě a v mezích zákonného zmocnění a v rámci správního uvážení posoudil, zda toto zvláštní oprávnění navrhané osobě přizná, či nikoli. Nemůže tak učinit soud.

[34] Důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele už vůbec nemohla být skutečnost, že žalobce byl za své chování již pravomocně sankcionován v kárném řízení. Zcela nesprávný je závěr městského soudu v bodě 33 rozsudku, že v takovém případě „by bylo nepřípustným zásahem do principu zákazu dvojího trestání (*ne bis in idem*), pokud by žalobce následně pozbyl platnost osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení TAJNÉ z důvodu, že přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti (...) takové rozhodnutí by představovalo další sankci za již postihnuté jednání, což je protiprávní.“

[35] Stěžovatel posuzoval uvedené jednání žalobce nikoli z hlediska trestního či přestupkového práva, ale z toho hlediska, zda představuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona. Odnětí osvědčení žalobci zcela jistě není sankcí ve smyslu trestněprávním, nelze tedy vůbec hovořit o porušení zásady dvojího trestání. Skutečnost, že stěžovatel byl potrestán v kárném řízení nikterak nevylučuje možnost odnětí osvědčení, nastanou-li pro takový postup zákonné podmínky. Z rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení jakož i z rozhodnutí o zamítnutí rozkladu vyplývá, že správní orgány zjistily existenci skutečnosti uvedené v § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona, přičemž z hlediska kritérií stanovených v jeho odstavci šestém posoudily, zda znamená bezpečnostní riziko. Posuzováním, zda chování žalobce je bezpečnostním rizikem, se správní orgány podrobně a logicky strukturovaně ve svých rozhodnutích dostatečně zabývaly (viz str. 11-13 odůvodnění rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení, str. 14-16 rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí rozkladu).

[36] Správní orgány ve svých úvahách v souladu s § 14 odst. 6 bezpečnostního zákona přihlížely k schopnosti žalobce utajovat informace, dále k době výskytu, rozsahu, charakteru a v neposlední řadě též k chování žalobce v období uvedeném v § 14 odst. 4 bezpečnostního zákona. Co do charakteru chování žalobce uvažily, že ze společensky nežádoucího chování žalobce v rozporu s právními předpisy, které bylo prokázáno provedenými důkazy, vyplývá možné ohrožení veřejného pořádku, bezpečnosti, života a zdraví osob, přičemž se v žádném případě nejednalo o nahodilý excés, ale o zcela nežádoucí (nikoli ojedinělé) chování. Na základě skutkových zjištění vyhodnotily, že popsání chování žalobce zakládá jeho nedůvěryhodnost a má tak reálný přesah i do oblasti utajovaných informací, neboť na osoby, které mají přístup k utajovaným informacím, jsou obecně kladeny zvýšené nároky na jejich důvěryhodnost, zodpovědnost, spolehlivost a bezvýhradný respekt k právním předpisům. Stěžovatel proto důvodně vyhodnotil, že ponechání přístupu žalobci k utajovaným informacím je s ohledem na ochranu zájmů České republiky značně rizikové, neboť nelze mít v osobě žalobce záruku, že tento bude vždy postupovat v souladu s právními předpisy a dbát veškerých povinností, jež jsou s ochranou utajovaných informací spjaté. Nejvyšší správní soud nesdílí závěr městského soudu, že rozhodnutí stěžovatele zcela postrádá náležité odůvodnění; odůvodnění je dostatečně podrobné a zcela přezkoumatelné.

[37] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zcela nesprávná je rovněž výchozí úvaha městského soudu, že samotné chování žalobce (tedy nedovolená manipulace se střelivem) se nijak nedotýkalo nakládání s utajovanými informacemi a že závěr, že by to mělo mít vliv na jeho schopnost chránit utajované informace, je zcela nepodložený. Jak již vysvětlil kasační soud (jakož i stěžovatel) výše, není třeba, aby se závadové jednání, v němž bylo shledáno bezpečnostní riziko, přímo dotýkalo nakládání s utajovanými informacemi (tedy, že žalobce něco utajovaného vyzradí). Může jít o jednání, které se dotýká nakládání i s neutajovanými

pokračování

informacemi (např. se služebními či jakkoliv citlivými daty), ale může jít i o jednání, které s nakládáním s informacemi nesouvisí vůbec, např. může jít o opakované porušování právních předpisů, nezodpovědné, lehkovážné jednání, zatajování či uvádění nepravdivých informací, styky se závadovými osobami, závislosti (zneužívání návykových látek, gamblerství, alkohol) – zkrátka o závadové jednání, které svým charakterem a rozsahem může mít potenciál zasáhnout do oblasti ochrany utajovaných informací (viz např. rozsudky NSS sp. zn. 5 As 44/2006, sp. zn. 3 As 4/2012, sp. zn. 7 As 31/2011, sp. zn. 1 As 9/2011, sp. zn. 4 As 21/2015).

[38] Chování lze vymezit jako objektivně pozorovatelné reakce člověka na situace či stimuly a zahrnuje reflexy, reakce a jednání. Reflexy pro účely posuzování bezpečnostního rizika význam mít nemohou, zato reakce a jednání ano. Bezpečnostním rizikem tedy nejsou nějaké vlastnosti či charakteristiky, tedy to, že fyzická osoba nějaká je, nýbrž to, že se fyzická osoba určitým způsobem chová, určitým způsobem reaguje a jedná. Bezpečnostní zákon neříká, jaký vliv má chování na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost vlastně mít. Z podstaty personální bezpečnosti lze dovodit, že tento vliv má být takový, že chování důvěryhodnost snižuje nebo ovlivnitelnost zvyšuje (popř. obojí). V důsledku tohoto chování je tedy fyzická osoba méně důvěryhodná nebo naopak více ovlivnitelná, než kdyby předmětné chování neexistovalo. Tento vliv musí objektivně existovat; naopak vyžadovaná vazba na schopnost utajovat informace musí sice být přímá, avšak zákon používá slovo „může“, tedy jde v zásadě o potenciál či předpoklad. Aby tedy bylo možno vůbec konstatovat zjištění skutečnosti podle § 14 odst. 3 písm. d) bezpečnostního zákona, musí existovat chování, které mj. může ovlivnit schopnost osoby utajovat informace. Nadto se pak na základě odstavce 6 citovaného ustanovení při posuzování, zda toto chování je bezpečnostním rizikem, přihlíží k tomu, do jaké míry může toto chování ovlivnit schopnost utajovat informace.

[39] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel podrobně popsal zjištěné skutečnosti v mezích § 122 odst. 3 bezpečnostního zákona a označil podklady, ze kterých při svých úvahách o výskytu bezpečnostního rizika vycházel a z jakých důvodů bylo osvědčení zrušeno. Neopírá se pouze o dvě zprávy zpravodajské služby, jak tvrdí městský soud (s nimiž se nemohl žalobce seznámit). Tyto zprávy měl k dispozici městský soud, nicméně z odůvodnění rozsudku nelze ani rámcově zjistit, čeho se týkaly. Zcela jistě není myslitelné, aby poté, co byly některé informace označeny za utajované, by musely být následně „odtajněny“ pro účely odůvodňování soudního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, zdůraznil význam plné soudní kontroly jako protiváhy k omezenému přístupu účastníka řízení k utajovaným informacím. Omezený přístup účastníka řízení k určitým utajovaným informacím logicky proto absence jejich specifického hodnocení ve veřejně přístupném odůvodnění soudního rozhodnutí jsou suplovány plným přístupem soudu a přezkumem všech utajovaných informací, na kterých správní orgán založil své rozhodnutí (žalobci proto logicky nelze ani pro účely soudního rozhodnutí zpřístupnit informace, které jsou označeny za utajované; v opačném případě by došlo ke zmaření samotného účelu jejich utajení). Městský soud v odůvodnění pouze uvedl, že z utajované části nevyplývá, že by žalobce jednal z jakýchkoli zjištěných důvodů. Tato informace však nic nevypovídá o skutečnostech podstatných pro učinění závěru o tom, zda chování žalobce představovalo bezpečnostní riziko; samotná skutečnost, zda byl, či nebyl veden zjištěnými úmysly, za situace, kdy určitým závadným způsobem jednal, a to opakovaně, což ani městský soud nepochybně, je zcela bez významu. Z odůvodnění

napadeného rozsudku tedy není ani náznakem zřejmé, zda informace v utajované části spisu obsažené lze označit za důvěryhodné, jsou v celém svém kontextu pro věc relevantní, resp. jaké informace vlastně městský soud posuzoval.

[40] Stěžovatel u žalobce shledal chování, které má vliv na jeho důvěryhodnost a může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace: 1) opakované přisvojení si vojenské munice určené k provedení střeleckého výcviku, 2) následné přechovávání této vojenské munice, která je tzv. zakázaným střelivem ve smyslu zákona o zbraních, aniž by žalobce měl k přechovávání takové munice příslušné oprávnění, a 3) předání vojenské munice do dispozice třetím osobám mimo strukturu Armády České republiky, aniž by se žalobce vůbec zajímal o to, jakým způsobem bude se zakázaným střelivem těmito osobami dále nakládáno (sám si tuto starost žalobce odmítl připustit - viz protokol o pohovoru). V rámci pohovoru žalobce uvedl, že takové předávání munice prováděl opakovaně. Je tedy namístě i závěr stěžovatele, že žalobce toto svoje protiprávní úmyslné jednání dlouho a úspěšně zatajoval, evidentně doufal, že zůstane nepovšimnuto a v trestním řízení se přiznal až v okamžiku, kdy už nebylo možné popřít odpovědnost. Za této situace je zcela bez významu, zda byl, či nebyl žalobce veden zjištěnými úmysly, neboť závěr stěžovatele o pochybnostech o jeho spolehlivosti je zcela na místě. Nic na tom nemění ani kladné hodnocení nadřízených, na které městský soud poukazuje.

[41] Právní úprava ochrany utajovaných informací je z důvodu ochrany zájmů České republiky založena mimo jiné na principu vyloučení jakýchkoli pochybností o bezpečnostní spolehlivosti fyzických osob, kterým má být umožněn přístup k utajovaným informacím. V chování žalobce dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu lze spatřovat společensky nežádoucí charakter, který zásadní měrou snižuje jeho důvěryhodnost, jež je u osob, kterým je přístup k utajovaným informacím umožněn, zcela legitimně očekávána. Ze společensky nežádoucího chování žalobce, v rozporu s právními předpisy, které bylo prokázáno provedenými důkazy, vyplývá možné ohrožení veřejného pořádku, bezpečnosti, života a zdraví osob, přičemž se v žádném případě nejednalo o nahodilý exces.

[42] Dle Nejvyššího správního soudu žalovaný na základě skutkových zjištění zcela důvodně vyhodnotil, že popsané chování žalobce zakládá jeho nedůvěryhodnost, a má tak reálný přesah i do oblasti utajovaných informací, neboť na osoby, které mají přístup k utajovaným informacím, jsou obecně kladeny zvýšené nároky na jejich důvěryhodnost, zodpovědnost, spolehlivost a bezvýhradný respekt k právním předpisům. Výtka, kterou městský soud vznesl ve vztahu k stěžovateli, že je nezbytné, aby správní orgán přesvědčivě a konkrétně odůvodnil, proč právě na základě této skutečnosti dospěl k závěru, že žalobce přestal být bezpečnostně spolehlivý a musí být zřejmé, že jeho jednání svědčí o nedostatku vůle k zachování důvěryhodnosti, případně o zvýšené ovlivnitelnosti, která by mohla negativně ovlivnit jeho schopnost chránit utajované informace, je zcela nedůvodná. Vše uvedené odůvodnění rozhodnutí stěžovatele obsahuje.

[43] Pokud stěžovatel dospěl k závěru, že ponechání přístupu žalobci k utajovaným informacím je s ohledem na ochranu zájmů České republiky značně rizikové, neboť nelze mít v osobě žalobce záruku, že tento bude vždy postupovat v souladu s právními předpisy a dbát veškerých povinností, jež jsou s ochranou utajovaných informací spjaty, má takový závěr oporu ve spise. Chování žalobce má společensky nežádoucí charakter, který zásadní

pokračování

měrou snižuje jeho důvěryhodnost, jež je u osob, kterým je přístup k utajovaným informacím umožněn, zcela legitimně očekávána.

[44] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. února 2026

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu