



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. J. P., MBA**, zastoupený Mgr. Ing. Andreou Kneiflovou, LL.M., advokátkou se sídlem Na Struze 1740/7, Praha 1, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2024, č. j. 18 A 32/2024 - 56,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 2. 2024, č. j. 15632/2024-NBÚ/P (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), podle § 121 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „*zákon o ochraně utajovaných informací*“) žalobci nevydal, na základě jeho žádosti, osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení *Důvěrné* z důvodu nesplnění podmínky podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací, tedy bezpečnostní spolehlivosti. Žalovaný u žalobce konstatoval naplnění skutkové podstaty bezpečnostního rizika ve smyslu § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací, tedy závažné činnosti proti zájmům České republiky, a to konkrétně proti zájmu na zajištění bezpečnosti a ochrany života a zdraví fyzických osob.

[2] Žalovaný dospěl k uvedenému závěru o existenci bezpečnostního rizika u žalobce zejména proto, že při domovní prohlídce konané dne 31. 10. 2013 u něj byly nalezeny

digitální fotografie dokumentu označeného stupněm utajení Důvěrné, pocházejícího z interních materiálů Bezpečnostní informační služby (BIS), které žalobce jako její bývalý příslušník uchovával mimo zabezpečený prostor v rozporu s § 24 odst. 6 zákona o ochraně utajovaných informací; současně bylo v jeho bydlišti zajištěno i větší množství interních, byť neutajovaných, dokumentů BIS a policie, což žalovaný považoval za nežádoucí a svědčící o dlouhodobém shromažďování obdobných materiálů. K závěru o bezpečnostním riziku žalovaný přihlédl i k informacím z utajované části bezpečnostního svazku, jejichž obsah však nemohl v souladu s § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací konkretizovat z důvodu ochrany utajovaných informací, které mu postoupila příslušná zpravodajská služba. Žalovaný tak uzavřel, jak již bylo řečeno výše, že jednání žalobce představovalo závažnou činnost proti zájmům České republiky dle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací. Toto jednání mělo dle žalovaného prokazatelný přesah do oblasti ochrany utajovaných informací, a mohlo tak ovlivnit schopnost žalobce poskytovat utajovaným informacím požadovanou ochranu. Umožnění přístupu žalobce k utajovaným informacím je dle žalovaného s ohledem na ochranu zájmů České republiky značně rizikové, neboť žalovaný nemá, vzhledem k popsanému jednání, v osobě žalobce záruku, že tento bude utajovaným informacím poskytovat náležitou ochranu a nedopustí se jejich zneužití, ať už ve vlastní či cizí prospěch.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, které ředitel Národního bezpečnostního úřadu (dále jen „ředitel žalovaného“) rozhodnutím ze dne 14. 5. 2024, č. j. 100/2024-NBÚ/07-OP (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Následně žalobce podal proti shora specifikovanému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 12. 2024, č. j. 18 A 32/2024 - 56, jako nedůvodnou.

[5] Městský soud nejprve vymezil právní rámec věci. Uvedl, že osvědčení lze vydat jen bezpečnostně spolehlivé osobě [§ 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací], přičemž bezpečnostní spolehlivost je dána tehdy, není-li zjištěno bezpečnostní riziko [§ 14 odst. 1 téhož zákona]. Za bezpečnostní riziko zákon považuje mj. závažnou nebo opakovanou činnost proti zájmům České republiky [§ 14 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 2 písm. b) uvedeného zákona]; městský soud dále připomněl i úpravu dle § 14 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně utajovaných informací týkající se bezpečnostního rizika, za které lze považovat i porušení povinností při ochraně utajovaných informací, a také to, jak se postupuje při posuzování, zda určitá skutečnost je bezpečnostním rizikem (§ 14 odst. 6 téhož zákona).

[6] Na základě toho městský soud k žalobním námitkám týkajícím se údajně nedostatečného zjištění skutkového stavu uvedl, že žalobce nepřiléhavě redukoval skutkový základ rozhodnutí na nález fotografií utajovaných dokumentů na datovém nosiči při domovní prohlídce. Žalovaný, resp. ředitel žalovaného, podle městského soudu ve správních rozhodnutích vydaných v obou stupních konzistentně vycházel nejen z tohoto nálezu, ale též z velkého množství dalších písemností interní (být neutajované) povahy a současně ze skutečností obsažených v utajované části bezpečnostního svazku. Městský soud proto nepřisvědčil žalobnímu tvrzení, že žalovaný v soudním řízení „posouvá“ argumentaci oproti obsahu samotných správních rozhodnutí.

pokračování

[7] Městský soud dále zdůraznil, že žalobcova možnost polemizovat s utajovanou částí spisu je omezená; v souladu s judikaturou proto správní soud v této části přezkumu nahrazuje aktivitu žalobce a přezkoumává rozhodnutí ze všech relevantních hledisek i bez konkrétních žalobních námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 As 5/2008-63, č. 1951/2009 Sb. NSS; dále také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 As 29/2009-84, a ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS). Po seznámení se s kompletním utajovaným svazkem (dne 12. 12. 2024) městský soud prověřoval, zda utajované informace jsou dostatečně konkrétní a ověřitelné jako podklad rozhodnutí a zda podporují závěry žalovaného (zde městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012-78, č. 2825/2013 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS). Městský soud poté dospěl k závěru, že požadavky na způsobilost těchto informací jako podkladů byly splněny. Současně akcentoval povinnost respektovat ochranu utajovaných informací a tomu odpovídající limity odůvodnění ve smyslu § 133 zákona o ochraně utajovaných informací (zde městský soud odkázal také na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, č. j. 9 As 134/2017-42), při zachování toho, aby z rozhodnutí bylo patrné, že se soud důvody nevydání osvědčení zabýval (rozsudek č. j. 7 As 117/2012-78). V mezích těchto limitů uzavřel, že skutkové závěry žalovaného mají oporu jak v neutajované, tak v utajované části spisu (zejm. materiály pod č. 4 a tzv. *Vyhodnocení bezpečnostního řízení* pod č. 5), a skutkový stav byl zjištěn dostatečně.

[8] K žalobcově argumentaci souvisejícími trestními řízeními, které byly v souvislosti s jeho osobou vedeny, městský soud přisvědčil žalovanému, že zjištění bezpečnostního rizika nevyžaduje odsouzení prověřované osoby v trestním řízení. Bezpečnostní řízení má odlišný důkazní standard: při zachování požadavku na zjištění skutkového stavu v nezbytném rozsahu (§ 89 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací) postačuje přiměřená míra pravděpodobnosti nejpravděpodobnější verze skutkového děje, což plyne z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 38/2018-114, a ze dne 29. 11. 2018, č. j. 4 As 253/2018-42. Z povahy pojmu „riziko“ dle městského soudu plyne, že pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti může postačit již podezření z existence bezpečnostních rizik (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006-74, a ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 9/2010-94). Žalovaný proto mohl totožné okolnosti hodnotit nezávisle na orgánech činných v trestním řízení (dále také „OČTŘ“); nedostatek objasnění některých detailů relevantních z trestněprávního hlediska nebránil závěru o bezpečnostním riziku. K tvrzení žalobce o jeho oprávnění nakládat s některými informacemi městský soud dodal, že i při hypotetickém připuštění takového oprávnění nebyly splněny zákonné podmínky pro jejich uložení, a navíc závěr o bezpečnostním riziku nebyl opřen pouze o tento dílčí nález, nýbrž o komplexní skutkový základ.

[9] Městský soud rovněž odmítl výtku nepřezkoumatelnosti pro nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí pro jeho nedostatečné odůvodnění. Konstatoval, že správní řád na bezpečnostní řízení nedopadá (jeho použití je vyloučeno § 159 zákona o ochraně utajovaných informací) a odůvodnění rozhodnutí se řídí zvláštním ustanovením § 122 odst. 3 předmětného zákona, který u utajovaných důvodů připouští i jen toliko odkaz na podklady a stupeň jejich utajení. Vyhodnocení podkladů, včetně těch utajovaných, žalovaný podle městského soudu provedl ve zmiňovaném *Vyhodnocení bezpečnostního řízení*, založeném v utajované části spisu.

[10] K námitce neurčitosti pojmu „závažná činnost proti zájmům České republiky“ městský soud uvedl, že se žalovaný opřel o legální definici „zájmu České republiky“ (§ 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací) a v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu nemusel provádět výklad pojmu tam, kde je jasně seznatelný (rozsudek č. j. 8 As 38/2018-114). Nadto žalovaný tento neurčitý právní pojem dále rozvedl (závažná společenská škodlivost, soustavnost či trvalejší charakter, posouzení povahy jednání a jeho dopadů). Při hodnocení věci městský soud akceptoval závěry žalovaného o limitech schopnosti či ochoty žalobce obezřetně nakládat s informacemi, které mohou být v rukou nepovoláných osob škodlivými z hlediska postupů a fungování zpravodajské služby. Městský soud se tak ztotožnil se závěrem, že jednání žalobce je způsobilé ohrozit či narušit činnost BIS a ohrozit zdraví či život osob, což spadá pod zájmy České republiky ve smyslu § 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací. Městský soud uzavřel, že shromážděné skutkové poznatky odůvodňují závěr o naplnění podmínek dle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací; z tohoto důvodu považoval za nadbytečné zabývat se samostatně skutkovou podstatou dle § 14 odst. 3 písm. h) téhož zákona (byť se k ní žalovaný stručně vyjádřil). Neztotožnil se ani s tvrzením, že by napadené rozhodnutí trpělo vadami vytýkanými žalovanému dříve v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 214/2016-62, neboť nyní žalovaný – oproti tehdejšímu případu – pojem „závažná činnost proti zájmům České republiky“ rámcově vymezil. Navíc skutkový základ, ze kterého žalovaný vyšel, dle městského soudu vykazuje oporu ve spise; současně zdůraznil odlišnost oproti žalobcově dřívější věci řešené pod sp. zn. 3 As 214/2016.

[11] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatel v první řadě poukázal na vymezení pojmu „bezpečnostní riziko“ dle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací. Dle jeho názoru nemůže jít pouze o jakési hypotetické riziko, nýbrž je třeba, aby tento neurčitý právní pojem byl naplněn konkrétními a důkazně podloženými skutečnostmi a byl ze strany správního orgánu adekvátně vyložen. Na to však rezignoval jak žalovaný, tak městský soud.

[13] V posuzovaném případě je příslušný správní spis rozdělen na dvě části: utajovanou a neutajovanou. Žalobce měl přístup pouze do neutajované části, přičemž městský soud, stejně jako před tím správní orgány, založil své rozhodnutí v podstatě výhradně na obsahu utajované části. V podobných případech sice taková situace není výjimečná, zde se však nepodařilo nalézt rovnováhu mezi legitimními, avšak protichůdnými zájmy – na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána, a na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Takovou rovnováhu má v obdobných věcech zajistit soud, na který jsou v tomto smyslu kladeny zvýšené nároky. Těm však nyní městský soud nedostál. Městský soud totiž svá zjištění plynoucí z obsahu utajované části spisu dostatečně přesvědčivě a srozumitelně nevtělil do svého rozsudku. Neposkytl tak dostatečnou záruku, že nerozhodoval v rozporu s principem zákazu libovůle. Rozsudek městského soudu je v tomto směru nepřezkoumatelný.

[14] Městský soud se navíc řádně nezabýval ani tím, že by vyhodnotil, zda jsou utajované informace, z nichž vycházel, dostatečně konkrétní a zda je patrné, jakým způsobem byly získány a o co se opírají. Městský soud si sice byl vědom omezení vztahujících se k nemožnosti stěžovatele seznámit se s utajovanou částí spisu, avšak této skutečnosti

pokračování

neodpovídá ani výrok, ani odůvodnění napadeného rozsudku. Městský soud jen nekriticky převzal závěry správních rozhodnutí a jejich obsah převzal do svého rozsudku. Výsledkem je generický text, který by bylo možné použít na případ kterékoli osoby žádající vydání osvědčení pro určitý stupeň utajení dle zákona o ochraně utajovaných informací. Takové rozhodnutí, opírající se o obecné proklamace, je nepřezkoumatelné. Vlastní skutkové a právní hodnocení městského soudu se nijak nevypořádalo s „*ukázkovým zneužitím správního uvážení ze strany správních orgánů*“ (při jiném závěru než OČTŘ v obdobné věci).

[15] Jelikož podobné vady, jakými trpí rozsudek městského soudu, dle názoru stěžovatele stíhaly i správní rozhodnutí v obou stupních, měl městský soud rozhodnutí předsedy žalovaného zrušit jednak pro jeho nepřezkoumatelnost, jednak z důvodu nedostatku jeho opory v obsahu správního spisu.

[16] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný, který navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. V první řadě zmínil, že argumenty, které nyní stěžovatel uplatňuje, byly v zásadě obsaženy již v žalobě, resp. v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí, tudíž se k nim žalovaný v minulosti už vyslovil. V tomto ohledu tak především poukazuje na to, že rozhodnutí vydaná v obou stupních dostatečně vyložila pojem „*bezpečnostní riziko*“ dle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací. V prvostupňovém rozhodnutí to bylo na s. 11, v rozhodnutí předsedy na s. 16. Naplnění skutkové podstaty dotčeného bezpečnostního rizika spatřovala tato rozhodnutí v jednání stěžovatele, které má přímý dopad do oblasti ochrany utajovaných informací a které je ve svém důsledku způsobilé ohrozit, resp. narušit činnost BIS při plnění úkolů stanovených jí zákonem, tak i ohrozit zdraví, potažmo život osob.

[17] V intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 38/2018-114 tak byl pojem „*činnosti proti zájmům České republiky*“ jasně seznatelný. Zároveň žalovaný ve svém rozhodnutí doplnil, že šlo v daném případě o závažné jednání, byť nemuselo nabýt podoby trestné činnosti. Bezpečnostní riziko, vážící se k osobě stěžovatele, vyplývá jak z neutajovaných podkladových materiálů, tak z materiálů utajovaných. Z důvodu utajení přitom nebylo možné jednání stěžovatele blíže vymežit. V tomto smyslu předseda žalovaného dodržel limity vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS, který se týkal požadavku na vymezení obsahu neurčitěho právního pojmu. Těmito otázkami se dostatečně zabýval i městský soud ve svém rozsudku.

[18] Podle žalovaného neobstojí také kasační námitky, dle kterých je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný a založený jen na obecných proklamacích. Městský soud totiž postupoval zcela v souladu s příslušnou judikaturou týkající se případů, v jejichž rámci jsou podkladem pro posuzování bezpečnostní spolehlivosti též utajované informace. Souvisejícím otázkám se městský soud podrobně věnoval a své závěry odůvodnil v mezích možností, které mu dává § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. V této souvislosti bylo také konformní s relevantní judikaturou, aby si městský soud ve svém rozsudku osvojil závěry správních orgánů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS), a učinil tak – v reakci na žalobní námitky – v odpovídající míře podrobnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2025, č. j. 5 As 300/2023 - 34).

[19] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta

první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

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

[21] Jádrem sporu mezi stěžovatelem a žalovaným je, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pakliže zamítl stěžovatelovu žádost o vydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Důvěrné z důvodu nesplnění podmínky podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací (viz odst. [1] výše), potažmo zda tuto skutečnost následně městský soud řádně přezkoumal a své závěry dostatečně odůvodnil.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. O této otázce si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatněné námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem. Jde totiž o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021 - 36, odst. [18], a tam citovaná judikatura).

[24] Popsané vady však napadený rozsudek nevykazuje. Městský soud totiž reagoval na všechny relevantní žalobní námitky, resp. proti nim postavil ucelenou argumentaci, která jako celek představovala odpověď na všechny nastolené otázky (městský soud s ohledem na dřívější judikaturu kasačního soudu podrobně vymezil rámec, v jakém se pohybuje soudní přezkum rozhodnutí, která se opírají o utajované části bezpečnostního svazku, k němuž účastník řízení nemá přístup, a následně se věnoval jednotlivým žalobním námitkám ve spojení se skutkovými okolnostmi případu). Tvrzení stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu tak představuje spíše odraz normativního rámce, v němž se v daném případě pohyboval přezkum rozhodnutí žalovaného, resp. jeho předsedy. Ten je dán, jak bude blíže rozebráno dále v tomto rozsudku, tím, že ani správní orgány, ani městský soud nemohly podrobně uvést všechny skutečnosti, které vedly k zamítnutí stěžovatelovy žádosti o vydání osvědčení pro stupeň utajení Důvěrné, resp. následně městský soud k zamítnutí žaloby, s ohledem na jejich utajovaný režim. Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35, odst. 18). Podobné s ohledem na povahu přezkoumávaných správních rozhodnutí a rozsudku městského soudu

pokračování

platí také o související stěžovatele námitce, že rozhodnutí správních orgánů nemají oporu ve správním spise, a městský soud tak měl z tohoto důvodu rozhodnutí předsedy žalovaného zrušit.

[25] Podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona ochraně utajovaných informací *osvědčení fyzické osoby Úřad vydá fyzické osobě, která je bezpečnostně spolehlivá.*

[26] Dle § 14 odst. 1 téhož zákona *podmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko.*

[27] Podle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací *bezpečnostním rizikem je závažná nebo opakovaná činnost proti zájmům České republiky.*

[28] Dle § 2 písm. b) citovaného zákona *pro účely tohoto zákona se rozumí zájmem České republiky zachování její ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana života nebo zdraví fyzických osob.*

[29] Dle § 122 odst. 3 o ochraně utajovaných informací *v odůvodnění se uvedou důvody vydání rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení a při použití právních předpisů. 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.*

[30] Podle § 133 odst. 2 téhož zákona *dokazování se v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie. K těmto okolnostem lze provést důkaz výsledkem jen tehdy, byl-li ten, kdo povinnost mlčenlivosti má, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn; zprostit mlčenlivosti nelze pouze v případě, kdy by mohlo dojít k obrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výsledkem.*

[31] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. již opakovaně zmiňovaný rozsudek č. j. 7 As 117/2012 - 28) plyne, že v podobných případech musí rozhodnutí vydané žalovaným obsahovat odůvodnění, které je v souladu s citovaným § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Tento zákon tedy, právě s ohledem na zvláštní charakter daného řízení o žádosti o vydání příslušného osvědčení, předpokládá, že určité skutečnosti, byť byly pro rozhodnutí podstatné, zůstanou účastníku řízení utajeny. Tomuto požadavku se musí přizpůsobit i hodnocení rozhodných důvodů. Je-li proti rozhodnutí o rozkladu podána žaloba, pak i soudu ukládá zákon o ochraně utajovaných informací, aby při dokazování a odůvodňování svého rozhodnutí respektoval povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie (viz § 133 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací).

[32] Skutečnost, že ve správním řízení zůstávají některé rozhodné okolnosti účastníkům řízení utajeny a nelze je výslovně hodnotit ani ve vydaném rozhodnutí, může být vyvážena pouze v rámci soudního přezkumu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 31/2011 - 101, „[v] bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy – zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána (čl. 36 a násl. Listiny základních práv

a svobod), a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy nelze dosáhnout bez účinné soudní kontroly. Proto musí mít soud v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. [...] Soud je v takovém případě ve zvýšené míře než při „běžném“ soudním řízení, v němž účastník má k dispozici stejné informace jako soud, garantem práva na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Jen za splnění těchto podmínek může být přístup k informacím v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám (zástupcům účastníků, zúčastněným osobám aj.). [...] Účastník řízení nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými.“ (Viz také rozsudek č. j. 9 As 134/2017-42, odst. [25].)

[33] Fakt, že stěžovateli ve správním i soudním řízení zůstaly utajeny podstatné okolnosti pro vydání negativního rozhodnutí, není postačujícím důvodem ke zrušení rozsudku městského soudu a z takového důvodu nemohl ani městský soud zrušit rozhodnutí předsedy. Nemožnost seznámit se s utajovanými skutečnostmi nicméně z hlediska stěžovatele může budít pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí, a právě proto je nezbytný soudní přezkum. Je to také soud, který je zárukou řádného a úplného přezkumu důvodů rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že neznalost důvodů negativního rozhodnutí stěžovatele omezuje, či mu dokonce znemožňuje, aby proti rozhodnutí účinně argumentoval, je soud povinen zkoumat postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů. Zjištěné skutečnosti ovšem i soud musí v odůvodnění svého rozhodnutí popsat jen v těch mezích, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných informací. Hodnotit je však musí celistvě, důkladně a s velkou obezřetností. Tato obezřetnost, nezbytná při hodnocení utajovaných důkazů, se ovšem jeví shodně ve vztahu k oběma účastníkům soudního řízení. V případě, že by soud rozhodnutí žalovaného, potažmo ředitele žalovaného, zrušil proto, že by utajované důkazy neshledal dostatečnými pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti, nemohl by jej rovněž dostatečně konkrétně odůvodnit (srov. rozsudek č. j. 7 As 117/2012-78).

[34] Při respektování zákonných mezí tak obecně nelze od městského soudu vyžadovat v odůvodnění jeho rozsudku konkrétnější hodnocení, aby přitom nevyšly najevo utajované informace. Nicméně z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval všemi důvody, pro které byla stěžovatelova žádost zamítnuta. V odůvodnění napadeného rozsudku přitom městský soud dospěl k závěru, že úvahy žalovaného o bezpečnostním riziku na straně stěžovatele mají oporu v obsahu spisového materiálu, který zahrnuje dostatek poznatků a informací o konkrétních skutkových tvrzeních, v nichž žalovaný spatřuje naplnění zákonných znaků bezpečnostního rizika ve smyslu § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací. Za obsah spisového materiálu lze přitom považovat jak část přístupnou, tak i část utajovanou.

[35] Městský soud obsah správního spisu a v něm zaznamenaných skutečností hodnotil v souladu s výše uvedenými východisky. Přitom vzal správně v potaz, že po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. V tomto směru lze opět (podobně jako městský soud) odkázat na rozsudek č. j. 7 As 31/2011 - 101, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[p]osuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou

pokračování

v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika (§ 14 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“ Pro účely bezpečnostního řízení tedy postačuje konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné.

[36] Nejvyšší správní soud, který se stejně jako městský soud podrobně seznámil s obsahem utajované části bezpečnostního svazku, konstatuje, že výše vymezené podmínky byly splněny. Za této situace si městský soud mohl učinit úsudek, zda jsou natolik věrohodné, aby odůvodňovaly negativní rozhodnutí o stěžovatelské žádosti.

[37] V dané věci přitom hrály roli jak informace obsažené v neutajované části správního spisu, tak v jeho části utajované, a to v jejich vzájemné souvislosti. Pokud jde o neutajované části, stěžovateli je známo, že jejich obsah se odvíjí zejména od zjištění získaných při domovní prohlídce konané u něj dne 31. 10. 2013 (viz odst. [2] výše) a následných postupů OČTŘ (viz vyhodnocení daných poznatků v odst. 41 a 44 napadeného rozsudku). V tomto směru není rozhodné, že stěžovatel nebyl ve spojení s těmito poznatky a postupy pravomocně odsouzen. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 As 38/2018-114, na jehož závěry, vyjádřené v odst. [73], lze přiměřeně odkázat, „[z] nezhájení trestního řízení [...] nelze vyvozovat, že [stěžovatel] nevyvíjel činnost proti zájmům ČR. Judikatura Nejvyššího správního soudu dospívá k závěru, že z pouhého nezhájení trestního řízení vůči určité osobě nelze dovozovat, že by nebylo naplněno bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o utajovaných informacích, tedy závažná nebo opakovaná činnost proti zájmům ČR nebo podle § 14 odst. 3 písm. e) téhož zákona, tedy styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu ČR (viz například rozsudky NSS ze dne 29. 11. 2018, č. j. 4 As 253/2018 - 42, bod 27; ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 51/2018 - 61, bod 38). Důvodem může být jednak skutečnost, že zpravodajská služba podle § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, nemá povinnost za určitých okolností oznamovat státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náležejí do oboru jejich působnosti, a to tehdy, pokud by poskytnutí těchto informací ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou. Dalším důvodem je to, že mohou být takové činnosti proti zájmům ČR, které však nelze podřadit pod žádnou skutkovou podstatu trestného činu. V neposlední řadě důvodem pro nezhájení trestního stíhání může být rozdílný důkazní standard pro bezpečnostní řízení a rozdílná použitelnost důkazů. V bezpečnostním řízení totiž postačuje přiměřená míra pravděpodobnosti (tj. že se jedná o nejpravděpodobnější variantu skutkového děje) verze událostí předestřené žalovaným, z níž žalovaný dovozuje bezpečnostní riziko bránící vydání stěžovatelem požadovaného osvědčení (rozsudek NSS sp. zn. 5 As 44/2006). Pokud jde o použitelnost důkazů, pak je tento rozdíl očividný například v případě odposlechů. Pro účely bezpečnostního řízení lze využít i odposlechů či jiných informací získaných za použití zpravodajské techniky například podle § 9 a § 10 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě. V trestním řízení oproti tomu lze odposlech a záznam telekomunikačního provozu použít pouze za podmínek stanovených v § 88 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, případně sledovat osoby a věci pouze za podmínek § 158d trestního řádu“ (k nižšímu důkaznímu standardu v bezpečnostním řízení oproti řízení trestnímu také např. rozsudek

č. j. 4 As 253/2018-42, odst. 27; k dané problematice se městský soud vyjádřil v odst. 42 a 43 svého rozsudku).

[38] Lze zde v této souvislosti také připomenout, že hodnocení žádosti jednotlivce se v bezpečnostním řízení odehrává v rámci toho, že „[p]řístup k utajovaným informacím umožňuje stát s ohledem na bezpečnostní zájmy pouze omezenému okruhu osob, u nichž s ohledem na důležitost utajovaných skutečností vyžaduje splnění zákonem stanovených podmínek. Vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi určité konkrétní osobě je proto přiznáním mimořádného oprávnění“ (rozsudek tohoto soudu č. j. 9 As 9/2010-94).

[39] Jak uvedl již městský soud, v kontextu informací obsažených v neutajované části správního spisu hrály důležitou roli také informace obsažené v utajované části, se kterou se v kasačním řízení seznámil i Nejvyšší správní soud. Šlo zejména o materiály založené pod pořadovým č. 4 a informace v dokumentu nazvaném *Vyhodnocení bezpečnostního řízení*, který je založený pod pořadovým č. 5 v utajované části bezpečnostního svazku stěžovatele.

[40] Po seznámení se s obsahem těchto informací Nejvyšší správní soud aprobuje závěr, že bližší informace k obsahu těchto materiálů skutečně nemohl žalovaný ani městský soud explicitně uvádět např. s ohledem na judikaturní závěry, dle kterých by taková sdělení mohla odhalit způsob práce bezpečnostních orgánů státu, potažmo jejich informační zdroje, což by bylo nežádoucí (viz rozsudek č. j. 4 As 253/2018-42, odst. [25]; přiměřeně také rozsudek č. j. 7 As 31/2011 - 101, či na něj v tomto směru navazující rozsudek č. j. 8 As 38/2018 - 114, odst. [81]; v daném případě viz odst. 53 a 54 napadeného rozsudku). Také s ohledem na tyto skutečnosti jsou akceptovatelné závěry městského soudu týkající se povinnosti žalovaného, resp. jeho předsedy, konkretizace stěžovatelova jednání ve smyslu provádění bližšího a podrobnějšího výkladu neurčitěho právního pojmu „činnost proti zájmu České republiky“ podle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací ve spojení s § 2 písm. b) téhož zákona. Městský soud přílehavě vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 38/2018-114, dle kterého nebylo třeba provádět výklad tohoto neurčitěho právního pojmu v situaci, kdy je tento termín „jasně seznatelný [a] při aplikaci nečiní větší potíže“ (rozsudek č. j. 8 As 38/2018-114, odst. [76]). K tomu přistupuje, že městský soud vyhodnotil, že žalovaný uvedený pojem rozvedl. V odst. 51 napadeného rozsudku tak městský soud uvedl, že žalovaný za činnost naplňující vymezení bezpečnostního rizika dle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací „považuje takovou činnost, jež je povahou svého jednání a jeho nepříznivým dopadem a důsledky významně společensky škodlivá a jež zahrnuje jistou soustavnost a trvalejší charakter závadového jednání, přičemž se nemusí nutně jednat o trestnou činnost. Dodal, že při konstatování bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 2 písm. a) zákona vychází z konkrétní situace, povahy jednání osoby, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost, míry zavinění, důsledků pro Českou republiku, případně i pro třetí osoby, resp. způsobené újmy či možnosti jejího způsobení“. Na to navázal městský soud v odst. 52 až 56, kde rozebral, nakolik mohly být s přihlédnutím k okolnostem věci správní orgány ve svých rozhodnutích detailní. Takové hodnocení lze dle kasačního soudu považovat za dostatečné.

[41] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud opět konstatuje, že není naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s – rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Jeho nižší, avšak v souvislostech případu dostačující, míra konkrétnosti je dána typovou specifičností soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v bezpečnostních řízeních. Kasační soud si je vědom ztížené argumentační pozice stěžovatele, ale je třeba říci, že sám stěžovatel nyní neuvádí příliš konkrétní námitky proti závěrům městského soudu.

pokračování

Do značné míry přitom přitakává judikturním východiskům městského soudu; zároveň tvrdí, že jim městský soud nedostál – s tím ale Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť na základě ověření obsahu utajované části správního spisu, ve spojení s částí neutajovanou, dospěl k závěru, že městský soud zaujal správné stanovisko a řádně se zhostil své role garanta práva na spravedlivý proces prověřované osoby (stěžovatele). Odůvodnění napadeného rozsudku pak vyhovuje požadavkům § 133 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací (srov. odst. [30] a [31] výše). Stěžovateli nelze také přisvědčit v tom, že by městský soud vycházel toliko z utajované části spisu (v podrobnostech odst. 54 a 59 rozsudku městského soudu).

[42] Obdobné důvody, jakou jsou ty, které Nejvyšší správní soud uvedl v odst. [41] tohoto rozsudku, pak vedou k závěru, že rovněž kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nebyl naplněn. Rozhodnutí žalovaného (potažmo jeho předsedy) je založeno na skutkových zjištěních, která mají oporu ve spisech. Městský soud tak po seznámení se s celým obsahem správního spisu – tedy s částí neutajovanou i utajovanou – neměl důvod pro to, aby napadené správní rozhodnutí rušil pro nedostatečná a spisově nezachycená skutková zjištění. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že utajovaný svazek obsahoval podklady, na které odkazovalo jak napadené rozhodnutí, tak *Vyhodnocení bezpečnostního řízení*; tyto podklady představovaly dostatečnou oporu pro závěry, které z nich správní orgány vyvodily. Utajované informace byly způsobilým podkladem pro napadené rozhodnutí – byly dostatečně konkrétní, je z nich zřejmé, jak byly získány, kým a o jaká (věrohodná) skutková zjištění se opírají. Vyhověly tak požadavkům, které pro ně plynou z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek č. j. 7 As 117/2012 - 78, či usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 4 As 1/2015-40, odst. [32]).

[43] S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, a proto ani on nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 24. dubna 2026

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu