



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **Ing. Jiřího K., Ph.D.,**
bytem xxx
zastoupeného JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem
Hvězdova 1716/2b, Praha 4

proti
žalovanému: **Národnímu bezpečnostnímu úřadu**
sídlem Praha 5, Na Popelce 2/16

o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalovaného správního orgánu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 133/2016-NBÚ/07-OP

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 133/2016-NBÚ/07-OP, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného správního orgánu (dále též „Úřad“) o zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby č. NBÚ-085047 pro stupeň utajení „důvěrné“, vydané dne 21. 4. 2016, a žalobcem podaný rozklad byl jako nedůvodný zamítnut.

2. Žalobce v podané žalobě poukázal na to, že v rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 21. 4. 2016, v němž Úřad rozhodl o zrušení platnosti osvědčení žalobce pro stupeň utajení „důvěrné“ podle § 14 odstavec 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 412/2005 Sb.“), žalovaný uvedl, že údajně obdržel v rámci bezpečnostního řízení vedeného k jinému subjektu zprávy příslušné bezpečnostní služby, na jejichž základě zahájil prověřování žalobce podle § 110 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. Zrušení platnosti osvědčení žalovaný v původním rozhodnutí odůvodnil z naprosté většiny odkazy na informace, jež jsou uvedeny v utajované části spisu. Žalovaný v původním rozhodnutí pouze obecně konstatoval, že jednání, ve kterých shledal vliv na důvěryhodnost žalobce a na jeho schopnost utajovat informace, má údajně souvislost s profesním působením žalobce ve funkci xxx. Žalobce je přesvědčen, že se nikdy nedopustil žádných jednání, která by svědčila o ztrátě jeho důvěryhodnosti, proto podal proti rozhodnutí správního orgánu rozklad, v němž zdůraznil, že svoji funkci ve státní organizaci xxx vždy vykonával řádně a v souladu s právními předpisy. Původní rozhodnutí podle názoru žalobce nemá podklad ve skutečném stavu věci a bylo vydáno v rozporu se zákonem. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7As 117/2012 - 28, podle něhož musí být v bezpečnostním řízení utajovaná informace dostatečně konkrétní, aby mohla být způsobilým podkladem pro vydání rozhodnutí, musí být patrné, jakým způsobem byla získána a jaká skutková zjištění jsou jejím obsahem. Žalovaný však žalobou napadeným rozhodnutím *de facto* zopakoval argumenty použité v původním rozhodnutí s tím, že veškeré informace, ze kterých by bylo seznatelné, jakého závadného jednání se žalobce dopustil, jsou důvěrné a nacházejí se v utajované části spisu.
3. Žalobce vytkl žalobou napadenému rozhodnutí i právní vady. Pokud žalovaný Úřad tvrdí, že se žalobce měl určitých jednání dopustit, pak není důvod tato jednání utajovat a žalobci by mělo být bezpochyby známo, jaká jednání osobně činil. Žalovaný rovněž nespecifikoval, z jakého důvodu jsou veškeré informace považovány za důvěrné, kdy správní orgán může neřici, z jakých konkrétních důvodů shledal žalobce bezpečnostně nezpůsobilým, pouze ve výjimečných okolnostech. To, zda v tomto případě byly naplněny podmínky pro to, aby žalovaný žalobci důvody zrušení platnosti jeho osvědčení nesdělil, se žalobce může pouze domnívat, neboť napadené rozhodnutí žádná vysvětlení této skutečnosti neobsahuje. Pokud v rámci napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že požadované informace, jejichž věrohodnost žalobce požaduje ověřit, jsou zachyceny v dokumentu č. j. D11921/2015-NBÚ/P, pak znění tohoto dokumentu je žalobci opět utajeno a žalobce tak nemá možnost tyto informace ověřit, ani se k nim jakkoliv vyjádřit.
4. V dalším žalobním bodě žalobce napadl nesprávná skutková zjištění uvedená v napadeném rozhodnutí. Konkrétně uvedl, že se může pouze domnívat, že žalovaný mohl spatřovat závadové jednání žalobce ve spojitosti se změnou Směrnice pro výběrová řízení xxx, případně s údajnou kartelovou dohodou v rámci veřejné zakázky modernizace trati xxx. Na tyto záležitosti byl žalobce dotazován v rámci pohovoru dne 27. 11. 2015, přičemž podle svého svědomí žalovanému srozumitelně objasnil, že ke změně zadávací směrnice došlo z důvodů objektivní potřeby a na žádost regionálních jednotek, a že za svého působení v xxx nikterak neinicioval jakákoli jednání, která by vedla ke kartelové dohodě. Zakázka na xxx byla projektována a připravována ještě před jeho působením v xxx, za jeho působení byla pak daná zakázka pouze vyhlášena a jejím vítězem se díky nízké nabídkové ceně stala společnost Metrostav, a. s.
5. Žalobce poukázal na to, že během svého působení v xxx neinicioval, ani jinak nepodporoval jakákoli jednání, která by vedla k uzavření kartelové dohody, či k omezení konkurenčního prostředí. Správním orgánem, který je oprávněn přezkoumávat, zda v konkrétním případě došlo k uzavření kartelové dohody či k jinému omezení soutěže, je pouze Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) a nikoli žalovaný. ÚOHS však podle názoru žalobce nikdy nezjistil, že by v souvislosti s veřejnou zakázkou na tzv. xxx došlo k uzavření kartelové dohody, a za jeho

působení v xxx nebyly zjištěny žádné uzavřené dohody omezující soutěž v souvislosti s některou z veřejných zakázek zadávaných xxx.

6. Žalobce namítl, že žalovaný značně překročil rámec svých oprávnění, pokud sankcionuje žalobce odnětím osvědčení za jakousi účast na uzavření dohody omezující soutěž, to vše za situace, kdy ze strany kompetentního správního orgánu - ÚOHS - nebylo shledáno, že by k uzavření takové dohody došlo.
7. Žalovaný opět zcela na rámec svých kompetencí vymezených zákonem hodnotí, zda žalobce vykonával funkci statutárního orgánu xxx řádným způsobem. Povinnosti při výkonu funkce člena statutárního orgánu stanovují právní normy civilního (občanského) práva a hodnocení toho, zda si žalobce při výkonu funkce v xxx počínal řádně a v souladu s požadavky péče řádného hospodáře pak přísluší pouze soudu. Žalobce zdůraznil, že proti němu není vedeno žádné občanskoprávní ani trestní řízení z důvodu jeho pochybení při výkonu funkce generálního ředitele xxx.
8. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě podrobně zopakoval dosavadní průběh řízení před správním orgánem a poukázal na to, že v rámci řízení o rozkladu ředitel Úřadu posuzoval, zda je rozklad důvodný. Zjišťoval, zda bylo v průběhu bezpečnostního řízení postupování v souladu s obecně závaznými právními předpisy, a v tomto ohledu neshledal žádná pochybení. Při přezkumném řízení se ředitel Úřadu zabýval veškerými podkladovými materiály, včetně tvrzení uvedených v rozkladu žalobce a v usnesení rozkladové komise. Dospěl důvodně k závěru, že žalobce nesplňuje pro vydání osvědčení podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., jelikož u jeho osoby existuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) téhož zákona. Písemnosti, poskytnuté Úřadu zpravodajskou službou a založené v utajované části bezpečnostního svazku, poskytují konkrétní informace, na jejichž základě lze mít důvodnou pochybnost o bezpečnostní spolehlivosti žalobce. Bližší informace o věrohodnosti sdělení o závadovém chování žalobce jsou obsaženy v kopii písemnosti, rovněž založené a evidované v utajované části bezpečnostního svazku. Poskytnuté utajované písemnosti obsahují konkrétní, jednoznačné a přesvědčivé informace o chování žalobce, které naplňuje skutkovou podstatu předmětného bezpečnostního rizika. Informace o nestandardním jednání žalobce, uvedené ve zmíněných písemnostech, jsou přesvědčující pro závěr, že u žalobce existuje bezpečnostní riziko podle výše uvedeného ustanovení. S ohledem na omezení podle § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. nemohl ředitel Úřadu ve svém rozhodnutí uvést bližší podrobnosti stran skutečností, které naplňují skutkovou podstatu shledaného bezpečnostního rizika. Ředitel Úřadu však upozornil, že dotazy Úřadu, pokládané v průběhu pohovoru, převážně směřovaly k okolnostem, které by mohly představovat bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb.
9. K jednotlivým žalobním námitkám žalovaný uvedl, že bezpečnostní riziko bylo u žalobce shledáno na základě utajovaných informací, které byly žalovanému poskytnuty příslušnou zpravodajskou službou. Zpravodajská služba označila předmětné písemnosti tím stupněm utajení, který v případě jejího vyzrazení nebo zneužití odpovídá závažnosti možného způsobení újmy na zájmech České republiky, anebo nevýhodnosti pro zájem České republiky. S utajovanými písemnostmi nemohl žalobce ani Úřad, ani ředitel Úřadu jakkoli seznámit, jelikož v průběhu bezpečnostního řízení i řízení o rozkladu je nezbytné řídit se ustanoveními, která omezují procesní práva účastníka bezpečnostního řízení ve prospěch ochrany utajovaných informací. Bezpečnostní řízení je řízení zvláštního charakteru, který předpokládá, že určité skutečnosti, jsou-li utajovanými informacemi, nebudou účastníku takového řízení zpřístupněny, přestože se jeho osoby týkají. S tímto omezením musí být v souladu i vydaná rozhodnutí Úřadu a jeho ředitele. To znamená, že v nich nesmějí být popisovány důvody, které vedly k nevydání osvědčení nebo jeho zrušení, pokud se podávají z utajovaných písemností. Proto nemohou být odůvodnění rozhodnutí natolik konkrétní, jak žalobce požaduje, jelikož by vyšly najevo utajované informace. Soudy rozhodující ve správním soudnictví však disponují v těchto řízeních plnou jurisdikcí a nejsou

vázány žalobním návrhem, proto přezkoumají rozhodnutí Úřadu a jeho ředitele v plném rozsahu. Soud tak má soud možnost seznámit se všemi písemnostmi shromážděnými v průběhu řízení a posoudit jejich věrohodnost ve vztahu ke zjištění zpravodajské služby.

10. Při postupu posuzování bezpečnostního rizika podle § 14 zákona č. 412/2005 Sb., se přihlíží ke všem okolnostem naznačujícím, že chování fyzické osoby má vliv na její důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost a tyto se hodnotí jednotlivě i ve svém souhrnu. Pokud je taková skutečnost zjištěna, Úřad je povinen ji vyhodnotit a zrušit fyzické osobě platnost vydaného osvědčení. Spisový materiál obsahuje jednoznačně a přesvědčivé informace o chování účastníka řízení, které skutkovou podstatu bezpečnostního rizika naplňuje.
11. Úřadu nepřísluší posuzování otázky, zda chování popsané ve shromážděném spisovém materiálu vykazuje například znaky skutkové podstaty trestného činu. Úřad pouze zvažuje, zda toto chování nepředstavuje některé z presumovaných bezpečnostních rizik. Účelem bezpečnostního řízení není posuzovat vinu či trestat, ale posoudit, zda je účastník řízení schopen zajistit ochranu utajovaných informací, k nimž má (anebo v budoucnu může mít) přístup. Proto skutečnost, že u některých fyzických osob není příslušnými orgány z určitého jednání dovozena trestně právní odpovědnost či odpovědnost za přešůpek, sama o sobě ještě neznamená, že Úřad nemůže takové jednání, je-li doloženo spisovým materiálem, vyhodnotit jako bezpečnostní riziko. To je totiž postaveno na principu vyloučení jakýchkoliv pochybností o bezpečnostní spolehlivosti účastníka takového řízení.
12. Závěrem svého vyjádření žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
13. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 8. 3. 2018 zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby a zdůraznil námitku, že žalobci bylo upřeno právo na spravedlivý proces, kdy je mu Úřadem vytýkáno něco, o čem nic bližšího neví. Je-li žalobce takto zbaven relevantních informací, nebylo mu umožněno nahlédnout do utajované části spisu, jsou i jeho možnosti obrany významně omezené. Žalobce tak v podané žalobě mohl reagovat pouze na náznaky a vlastní domněnky získané z otázek, které mu byly ve správním řízení pokládány, proto se v žalobě věnuje údajným kartelovým dohodám. Přitom zdůraznil, že jde o pouhé podezření Úřadu, když ÚOHS ani jiný příslušný správní orgán žádné takové jednání nezjistil a neprošetřoval. Pokud je odepření informací odůvodněno bezpečnostním rizikem, k tomuto tvrzení se žalobce blíže vyjádřit nemohl. Závěrem poukázal na skutečnost, že žalobce je významným odborníkem v oboru xxx, zastával významnou a odpovědnou funkci v xxx a nyní vede xxx. Osvědčení o bezpečnostní spolehlivosti je proto významné pro jeho kariéru a budoucnost.
14. Zástupkyně žalovaného odkázala v podrobnostech na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na písemné vyjádření Úřadu k podané žalobě. K otázce možnosti nahlédnout do utajované části spisové dokumentace odkázala na odůvodnění rozsudku Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 9. 2017 ve věci sp. zn. 35289/11, *Regner proti České republice*, ve kterém ESLP uvedenou problematiku řešil. Dále zástupkyně žalovaného poukázala na to, že žalobce ve správním řízení nebyl zbaven ochrany, když nahlížel do neutajovaných částí spisového materiálu v řízení před Úřadem a v řízení před soudem je zastoupen advokátem. Závěrem svého přednesu zástupkyně žalovaného zdůraznila, že povinností Úřadu je vyhledávat údaje a relevantní informace pouze z pohledu zákona č. 412/2005 Sb., přitom Úřad není vázán činností jiných orgánů a otázku bezpečnostní spolehlivosti je oprávněn posuzovat výhradně sám.
15. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným s právním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
16. Žalobce dne 12. 10. 2010 požádal podle § 94 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. o vydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „důvěrné.“ Na základě této žádosti provedl Úřad u jeho osoby

bezpečnostní řízení a dne 4. 2. 2011 vydal žalobci osvědčení fyzické osoby č. NBÚ-085047 pro stupeň utajení „důvěrné“ s platností do dne 3. 2. 2020.

17. Dne 14. 10. 2015 oznámil Úřad žalobci, že zahajuje řízení o zrušení platnosti osvědčení podle § 101 odstavec 1 zákona, neboť při prověřování podle § 110 daného zákona zjistil skutečnosti, které nasvědčovaly závěru, že žalobce přestal splňovat podmínku pro vydání a držení osvědčení fyzické osoby. Jedná se o podmínku podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona, neboť se u jeho osoby vyskytuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona, za které může být považováno chování, které má vliv na důvěryhodnost, nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace.
18. Bezpečnostní rizika shledal úřad v jednání žalobce, které je popsáno v utajovaných zprávách příslušné zpravodajské služby a evidovaná v bezpečnostním svazku vedenému k osobě žalobce pod č. j. D1039/2014-NBÚ/P. Předmětné písemnosti jsou označeny stupněm utajení důvěrné, z tohoto důvodu Úřad nemohl v rozhodnutí ze dne 21. 4. 2016, č. j. 38365/2016-NBÚ/P, kterým rozhodl o zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „důvěrné“, uvést bližší důvody, které k jeho rozhodnutí vedly.
19. Uvedené rozhodnutí napadl žalobce dne 12. 5. 2016 včasným rozkladem, který je po obsahové stránce totožný s argumentací, kterou uplatnil žalobce následně v podané žalobě.
20. O podaném rozkladu rozhodl ředitel Úřadu žalobou napadeným rozhodnutím. Rozklad shledal nedůvodným, proto jej zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil se závěrem, že poskytnuté utajované písemnosti obsahují konkrétní, jednoznačné a přesvědčivé informace o chování žalobce, které naplňuje skutkovou podstatu předmětného bezpečnostního rizika.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadeného rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě. Při přezkoumání, vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“). Věc posoudil takto:

21. Podle ustanovení § 12 zákona č. 412/2005 Sb. osvědčení fyzické osoby Úřad vydá fyzické osobě, která je státním občanem České republiky nebo státním příslušníkem členského státu Evropské unie nebo Organizace Severoatlantické smlouvy, splňuje podmínky uvedené v ustanovení § 6 odstavci 2 tohoto zákona, je osobnostně způsobilá a je bezpečnostně spolehlivá. Tyto podmínky musí fyzická osoba splňovat po celou dobu platnosti osvědčení fyzické osoby.
22. Podle ustanovení § 14 odstavců 1 až 3 zákona č. 412/2005 Sb. podmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko. Bezpečnostním rizikem je závažná nebo opakovaná činnost proti zájmům České republiky, činnost, spočívající v potlačování základních práv a svobod, anebo podpora takové činnosti a skutečnost, že jsou majetkové poměry zjevně nepřiměřené řádně přiznaným příjmům fyzické osoby. Za bezpečnostní riziko lze též považovat chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace či uvedení nepravdivé informace nebo zamlčení informace rozhodné pro objektivní zjištění skutečného stavu věci v řízení podle části čtvrté nebo nenahlášení změny údajů uvedených v příloze k této žádosti o vydání osvědčení fyzické osoby nebo v jiném materiálu poskytnutém Úřadu v příloze k této žádosti. Podle odstavce 6 téhož právního ustanovení při posuzování, zda skutečnost uvedená v odstavci třetím je bezpečnostním rizikem, se přihlíží k tomu, do jaké míry může ovlivnit schopnost utajovat informace, k době jejího výskytu, k jejímu rozsahu, charakteru a k chování fyzické osoby v období uvedeném v odstavci čtvrtém.
23. Podle ustanovení § 101 odstavců 1 a 2 téhož zákona řízení o zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu Úřad zahájí, existuje-li důvodná pochybnost o tom, že držitel takovéto veřejné listiny i nadále splňuje podmínky pro její vydání. Přestal-li držitel

osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu splňovat podmínky pro vydání takovéto veřejné listiny, Úřad její platnost zruší.

24. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním úřadem, vyplývá, že žalobci vydané osvědčení bylo zrušeno proto, že žalovaným správním úřadem byl žalobce shledán osobou, která přestala splňovat podmínky pro vydání takové veřejné listiny.
25. Skutečnosti, vyjádřené zákonodárcem v ustanovení § 14 zákona č. 412/2005 Sb., byly správním úřadem hodnoceny jak v rozhodnutí Úřadu o zrušení platnosti osvědčení, tak i v žalobou napadeném rozhodnutí ředitele Úřadu o rozkladu. Správní orgán v případě obou uvedených rozhodnutí zcela určitě, jednoznačně a srozumitelně uvedl důvody, pro které má pochybnosti o důvěryhodnosti a spolehlivosti žalobce, a z nichž dovozuje v případě žalobce existenci bezpečnostního rizika podle ustanovení § 14 odstavec 3 písm.d/ zákona, která je zároveň podmínkou pro držení uvedeného osvědčení.
26. Městský soud v Praze považuje za potřebné zdůraznit, že pojmy „důvěryhodnost“, „bezpečnostní spolehlivost či nespolehlivost“ nebo „bezpečnostní riziko“, jsou pojmy obecnými a je tedy na úvaze správního orgánu, aby vyhodnotil, zda jsou tyto pojmy po obsahové stránce v daném konkrétním posuzovaném případě naplněny či nikoli. Soudu pak v rámci přezkumu správního rozhodnutí přísluší posuzovat, nakolik úvaha správního orgánu, uvedená v odůvodnění napadeného rozhodnutí, má oporu v předloženém spisovém materiálu a nakolik závěry, které jsou z konkrétních skutkových zjištění vyvozovány, jsou v souladu se zásadami logiky. Soudu tedy nepřisluší rozhodovat o věci samé, neboť tím by nepřipustně a v rozporu se zákonem nahrazoval svojí vlastní činností činnost správního úřadu.
27. U žalobce byl shledán správním úřadem výskyt bezpečnostního rizika, které bylo spatřováno v tom, že žalobce se v rozhodném období v době, kdy zastával funkci xxx, dopustil opakovaně úmyslného jednání, které má významný přesah do oblasti utajovaných informací, neboť činí osobu žalobce nevěrohodnou, když neskýtá záruku, že žalobce jako držitel osvědčení by vždy nakládal s utajovanými informacemi odpovědně a svědomitě, dodržoval zákonné povinnosti a nedopustil se jejich zneužití ve prospěch svůj nebo ve prospěch třetích osob. Toto konkrétní jednání je popsáno v utajovaných zprávách zpravodajských služeb zaevidovaných v bezpečnostním svazku účastníka řízení.
28. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že podklady pro tento závěr žalovaného správního úřadu byly získávány v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 412/2005 Sb. a jejich hodnocení odpovídá obecným zásadám. V daném případě soud nezjistil, že by závěry žalovaného nebyly podloženy dostatečným způsobem skutkovými zjištěními, byly by s nimi v rozporu, že by se správní orgán nevypořádal se všemi důkazy, anebo že závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení provedených důkazů, odporují zásadám logického myšlení a uvažování.
29. K žalobcem uplatněným žalobním námitkám považuje soud za vhodné poukázat na specifickou povahu řízení před Národním bezpečnostním úřadem, v rámci něhož dochází k prověřování bezpečnostní spolehlivosti fyzických osob. V tomto směru soud pokládá za vhodné poukázat na náleze ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 28/02, v němž Ústavní soud konstatoval, že ochrana utajovaných skutečností (dnes utajovaných informací) a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, je natolik specifickou oblastí, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako je tomu u jiných profesí. Ani přes tuto skutečnost však podle citovaného nálezu Ústavního soudu nelze rezignovat na zajištění ústavní ochrany práv prověřovaných osob (v podstatě shodně viz též náleze Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, dostupný na <http://nalus.cz>).
30. Právě se zřetelem k výše zmíněné specifčnosti řízení před Úřadem nelze označit postup správního orgánu spočívající v neseznámení žalobce s utajovanými skutečnostmi za nezákonný. Zájem státu na utajení informací podle názoru soudu zřetelně převažuje nad individuálním

zájmem žalobce na seznámení s tímto podkladem pro rozhodnutí. S přihlédnutím k nutnosti ochrany naznačených zájmů státu tak v řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými informacemi může dojít k tomu, že žalobci bude v souladu se zákonem (§ 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb.) upřeno procesní právo na seznámení se s konkrétním podkladem pro rozhodnutí, který bude utajovanou informací, a tím, kdo bude oprávněn seznámit se s kompletním spisovým materiálem, bude až soud v rámci přezkumného řízení soudního. Stejně tomu bylo i v projednávané věci. "

31. Touto otázkou se podrobně zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7As 49/2013 – 18, dostupným stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz, v němž odkázal na již stávající judikaturu (například rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7As 31/2011 - 101, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva č. 28541/95), jejíž základní obsah a smysl v odůvodnění zrušujícího rozsudku uvedl. Lze proto v podrobnostech na uvedené rozsudky odkázat, neboť lze podotknout, že i v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud akceptoval skutečnost, že jedním z podkladů rozhodnutí žalovaného může být zpráva zpravodajské služby a současně se vyjádřil k nutnosti určitého stupně konkrétnosti takovéto zprávy. Otázkou konkrétnosti či informační hodnoty zpráv zpravodajské služby se Nejvyšší správní soud zabýval i v dalších rozhodnutích, jako například v rozsudku ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9As 9/2009 – 102, či v rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5As 44/2006 – 74.
32. Úřad postupoval v souladu s ustanovením § 122 odstavec 3 zákona o ochraně utajovaných informací, podle kterého jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. K tomu lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, ve kterém tento soud vyslovil, že „není jisté možné, aby byl NBÚ pod záminkou absolutního zachování procesních práv účastníka nucen uvádět ve svých rozhodnutích skutečnosti, které by mohly obrozit zájem státu, efektivitu práce zpravodajských služeb či policejních složek, anebo bezpečnost jejich agentů či třetích osob“. Je totiž třeba vzít v potaz legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a neuvádět do rozhodnutí takové důvody, jejichž zveřejnění by tento zájem ohrožovalo. V tomto smyslu tedy rozhodnutí, v němž nejsou v souladu s ustanovením § 122 odstavec 3 zákona o ochraně utajovaných informací uvedeny důvody, jelikož se jedná o utajované informace, jen proto za nepřezkoumatelné považovat nelze, neboť zákon zde - výjimečně - umožňuje v rozhodnutí tyto důvody neuvádět. Přezkoumatelnost rozhodnutí je pak zajištěna, byť nepochybně obtížněji než u „běžných“ správních rozhodnutí tím, že orgán, jenž má pravomoc správní rozhodnutí přezkoumávat, tj. v první řadě soud ve správním soudnictví, musí mít neomezený přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu.
33. V předmětné věci je nutno poměřovat na jedné straně veřejný zájem na ochraně subjektivních práv fyzické osoby (což je atributem právního státu) a na druhé straně veřejný zájem na ochraně utajovaných informací. Soud nezastává názor, že je základním právem fyzické osoby zastávat funkci státního úředníka obecně, a na určité konkrétní pozici zejména. Jakkoli je Listinou základních práv a svobod zaručena svobodná volba povolání (článek 26 odst. 1), současně je v odst. 2 téhož článku stanoveno, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Stát je tedy zmocněn zákonem omezit přístup fyzických osob k určitým povoláním, přičemž je přiměřené věci, týká-li se takové omezení právě přístupu k funkcím souvisejícím se státní správou; jedinou neodstranitelnou podmínkou takového omezení je rovnost fyzických osob při ucházení se o takové funkce. Rovněž je věci přiměřené, aby pro osoby, jež se budou při výkonu funkce ve státní správě seznamovat s utajovanými informacemi, byla stanovena omezení, respektive podmínky, za jakých jim bude přístup k utajovaným informacím umožněn. Z logiky věci pak vyplývá, že byla-li by nezpůsobilost určité osoby seznamovat se s utajovanými informacemi zjištěna z informací, které samy utajeny jsou,

nemůže být taková osoba s těmito informacemi seznámena - opačný postup by byl kontraproduktivní a zjevně nesmyslný.

34. Na situaci žalobce v projednávané věci pak právě taková zákonná omezení dopadají, a pokud žalobce chtěl vykonávat určitou funkci, pro jejíž výkon je vyžadováno příslušné osvědčení pro přístup k utajovaným informacím, musel se těmito omezením podrobit, a to včetně toho, že i již jednou řádně udělené osvědčení mu může být odňato. Pro takové odnětí je pak stanoven procesní postup, jehož součástí je i výslovná pravomoc správního orgánu nesdělovat účastníkovi řízení skutečnosti, které jsou utajovanými informacemi; pokud se jedná o důvody vydání rozhodnutí, uvede správní orgán v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení, a úvahy, jimiž se řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí uvede pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi (viz ust. § 122 odst. 3 zákona o utajovaných informacích). Nešlo tedy ze strany Úřadu o postup svévolný či zlovolný, a ani nezákonný, jestliže žalobci nezpřístupnil informace vedoucí k odnětí osvědčení, neboť zákon ani jiný postup Úřadu neumožňuje.
35. Soud v této souvislosti pro úplnost poukazuje na to, že nahlížení do spisu správního orgánu, jež je přílohou soudního spisu, se v případě přezkumu rozhodnutí Úřadu řídí ustanovením § 133 odst. 3 zákona o utajovaných informacích, jež svěřuje předsedovi senátu rozhodnout o vyloučení částí takového spisu z nahlížení i pro účastníky řízení před soudem a jejich zástupce, jestliže může být ohrožena nebo vážně narušena činnost zpravodajských služeb nebo policie. Vzhledem k tomu, že předsedkyně senátu takový závěr učinila, rozhodl soud v řízení o podané žalobě, že návrhu žalobce na nahlížení do části spisu, obsahující utajované informace, nelze vyhovět.
36. Podle § 89 odst. 7 zákona o utajovaných informacích platí, že účastník řízení a jeho zástupce mají před vydáním rozhodnutí právo nahlížet do bezpečnostního svazku a činit si z něj výpisy, s výjimkou té části bezpečnostního svazku, která obsahuje utajovanou informaci.
37. Nemožnost účastníka řízení nahlížet do utajované části bezpečnostního svazku tak vyplývá přímo ze zákona o utajovaných informacích a je dána specifickou povahou tohoto řízení, v rámci něhož dochází k prověřování bezpečnostní spolehlivosti fyzických osob. V tomto řízení není možné s ohledem na zájem na ochraně utajovaných informací garantovat všechna procesní práva prověřovaných osob, nicméně nelze rezignovat na zajištění ústavní ochrany jejich práv, která je následně zajištěna v rámci řízení před správními soudy (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 28/02, ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 1As 146/2015 - 88).
38. Podle § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací je možné neposkytnout účastníku řízení soudního řízení správního, ani jeho právnímu zástupci, utajovanou informaci, která je podkladem napadeného rozhodnutí, pokud žalovaný označí předmětnou utajovanou informaci jako informaci, ohledně níž nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu následně rozhodne, že částí spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena.
39. Uvedené ustanovení bylo předmětem opakované judikatury Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9As 9/2010 – 94, soud uvedl: „o oddělení příslušné části spisu rozhoduje soud, respektive předseda příslušného senátu, a to za předpokladu, že dospěje k závěru, že jsou pro vyloučení určitých informací z nahlížení do spisu splněny shora uvedené zákonné předpoklady.“
40. Znepřístupnění informací v průběhu soudního řízení a jejich vyloučení z běžného dokazování tedy není automatické, ale nastává jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že k vyloučení takovýchto informací budou zákonné předpoklady (viz též obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 – 28, publikovaný pod č. 2825/2013 Sbírky NSS). Lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3As 63/2012 – 25, kde soud uvedl, že v případě omezení procesních práv účastníka řízení je „nutné

důvod neposkytnutí utajované informace účastníku řádně odůvodnit a nezasahovat do jeho procesních práv více, než je nezbytně nutné za účelem ochrany výše uvedených veřejných zájmů. Samozřejmě je přitom nutné splnit výše uvedené zákonné podmínky, za nichž je možné k neposkytnutí utajované informace účastníku řízení před soudem přistoupit.“

41. Rozšířený senát v usnesení ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4As 1/2015 – 40, judikaturu Nejvyššího správního soudu shrnul také následovně a poukázal i na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Regner proti České republice: *„Iž od počátku své existence judikatura k soudnímu přezkumu rozhodování o bezpečnostních prověrkách dospěla k závěru, že v soudním řízení lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností, ledaže jsou splněny zákonné předpoklady pro zneprístupnění takovýchto informací žalobci. Zneprístupnění informací v průběhu soudního řízení a jejich vyloučení z běžného dokazování proto není automatické, ale nastává jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že k vyloučení takovýchto informací budou splněny zákonné předpoklady.“*
42. Z výše uvedeného vyplývá, že judikatura respektuje specifika řízení, jestliže podkladové materiály pro rozhodnutí obsahují údaje, které lze charakterizovat jako utajované informace.
43. O to větší nároky jsou kladeny na přezkumné řízení u soudu, kdy soud je povinen posoudit obsah dokladů, obsahujících utajované informace, a to zejména z hlediska konkrétnosti a věrohodnosti zjištění. Judikatura zdůraznila, že byť jde o podkladové akty, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Právě skutkové okolnosti musí soud podrobně přezkoumat, aby mohl posoudit opodstatněnost závěru o existenci bezpečnostního rizika. V nyní posuzované věci soud zhodnotil věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení
44. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že jsou zde založeny doklady obsahující informace k osobě žalobce. V návaznosti na to pak soud hodnotil, zda tyto informace o žalobci mohou být podkladem pro závěr žalovaného, tedy že dokládají takové chování žalobce, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace. Soud dospěl k závěru, že z předmětných informací takový závěr po stránce věcné vyvodit lze. Skutková zjištění jsou dostatečně konkrétní a poskytují základ pro úvahu a závěr o bezpečnostním riziku podle ust. § 14 odst. 3 písm. d) zákona o utajovaných informacích je tedy zcela přiměřený těmto podkladům pro rozhodnutí.
45. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí jako výsledek posouzení a vyhodnocení podkladů ve vztahu k možnosti existence bezpečnostního rizika z hlediska judikatury správních soudů ob stojí. Je třeba mít na paměti, že úkolem Národního bezpečnostního úřadu není poskytnuté podklady od jednotlivých subjektů přezkoumávat, neboť takováto činnost by byla v rozporu s pravomocí tohoto orgánu. Informace, o které žalovaný a ředitel Úřadu opřeli své rozhodovací důvody, poskytují dostatečný podklad k závěru o bezpečnostní nespolehlivosti, když zprávy o výsledku šetření zpravodajské služby obsahují zcela konkrétní, ucelené a podrobné informace týkající se chování a způsobu života žalobce, které v nyní projednávané věci umožňují přezkoumat relevanci předmětných zjištění ve vztahu k jeho bezpečnostní spolehlivosti. Omezení práv žalobce plynoucích ze zásad kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní tak byla v průběhu řízení před správním orgánem a zejména pak před soudem kompenzována způsobem, že spravedlivá rovnováha mezi účastníky řízení nebyla dotčena do té míry, že by tím bylo zasaženo do samé podstaty práva žalobce na spravedlivé řízení a k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod proto dle názoru soudu nedošlo.
46. Městský soud v Praze tedy po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba nebyla ani v jednom bodě podána důvodně, a proto ji zamítl podle § 78 odstavec 7 s. ř. s. tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno.

47. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 8. března 2018

JUDr. Hana V e b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu