



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Ing. J. Ř.**, zast. JUDr. Ing. Milanem Mlezivou, advokátem, se sídlem Skrétova 48, Plzeň, 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 28. 11. 2014, č. j. 11 A 274/2011 - 35,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

### **Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti**

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 8. 2011, č. j. 183/2011-NBÚ/07-OP (dále též „napadené rozhodnutí“), ředitel žalovaného zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí orgánu prvního stupně ze dne 3. 5. 2011, č. j. 40182/2011-NBÚ/P, o nevydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „Přísně tajné“. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že řízení bylo zahájeno k žádosti žalobce o vydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „Přísně tajné“, ze dne 13. 4. 2010, přičemž v jeho průběhu sdělila zpravodajská služba výsledky svého šetření podle ustanovení § 107 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), podle nichž vyšly najevo skutečnosti nasvědčující výskytu chování žalobce, které může mít vliv na jeho důvěryhodnost a ovlivnitelnost a tím i jeho schopnost utajovat informace. Další doplňkové informace obdobného závěru byly zpravodajskou službou uvedeny ve sdělení ze dne 9. 3. 2011. Protože tyto zprávy jsou vedeny ve stupni utajení „Důvěrné“, nemohl být jejich obsah v rozhodnutí orgánu prvního stupně blíže uveden. Správní orgán prvního stupně po provedeném řízení dospěl k závěru, že u žalobce existuje bezpečnostní

riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací, neboť bylo zjištěno „*udržování nestandardních vztahů s třetími osobami, které je nepřijatelné vzhledem k pracovní činnosti žalobce, a současně ve vyjádření účastníka řízení k těmto jevům, které sdělil při pohovoru.*“ Bezpečnostní riziko je dále zvýšeno vyjádřením žalobce při pohovoru ohledně nestandardních a neobvyklých jevů v souvislosti s jeho pracovní činností, které lze s ohledem na zjištění zpravodajské služby hodnotit jako účelové. Ředitel žalovaného k rozkladu žalobce uvedl, že po seznámení se s případem má za to, že byly zjištěny podstatné skutečnosti odůvodňující bezpečnostní riziko u žalobce, které je doloženo v utajovaných sděleních zpravodajské služby, avšak které žalovaný nemůže vzhledem k charakteru řízení a předmětným informacím blíže specifikovat. K nemožnosti žalobce seznámit se se zprávami zpravodajské služby žalovaný vysvětlil, že tato sdělení plně podporují výše uvedené závěry a že zpravodajské služby poskytují pouze „výsledky šetření“, nikoli spisový materiál. U informací tohoto charakteru přitom žalovaný presumuje jejich správnost. Skutečnost, že žalobce nebyl a nemohl být s těmito zprávami seznámen, vyplývá z povahy věci a z příslušné právní úpravy, přičemž takový postup byl aprobován i Nejvyšším správním soudem. Odchytky v případě bezpečnostního řízení jsou tak plně odůvodněny jeho zvláštní povahou v případě přístupu k utajovaným informacím, v němž se jedná o právní vztah založený nikoliv na nároku, ale na právu státu takový přístup umožnit pouze osobám, u nichž je bez jakýchkoli pochybností dána záruka, že budou schopny plnit všechny povinnosti na úseku ochrany utajovaných informací. Žalovaný souhlasil pouze s námitkou žalobce, že správní orgán prvního stupně jej ve svém rozhodnutí neprávem označil jako osobu „do jisté míry závislou na nestandardním chování“, avšak ani toto ne zcela odpovídající konstatování nemohlo podle žalovaného odůvodnit změnu výroku rozhodnutí o nevydání osvědčení. Skutečnost, že žalobce byl svým zaměstnavatelem po pracovní stránce kladně hodnocen, nemohla ovlivnit zjištění zpravodajské služby, na jejichž základě bylo u žalobce shledáno bezpečnostní riziko. Vzhledem k tomu, že jako bezpečnostní riziko nebylo shledáno žalobcovo obchodování s cennými papíry, nevyjadřoval se žalovaný k námitkám týkajícím se tohoto jednání.

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou ze dne 1. 9. 2011, v níž tvrdil, že v rámci bezpečnostního řízení poskytl žalovanému náležitou součinnost a doložil všechny příslušné dokumenty. Nemohl se však ztotožnit s názorem žalovaného, že nelze konkretizovat důvody, na jejichž základě mu nebylo vydáno osvědčení se závěrem, že u něj existuje bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Žalovaný totiž vycházel pouze z písemných zpráv příslušné zpravodajské služby ze dne 1. 2. 2011 a ze dne 9. 3. 2011, aniž by je podrobil vlastnímu přezkumu. Žalobci přitom ani neumožnil se s nimi seznámit a brojit proti jejich obsahu. Tímto postupem jej poškodil na jeho ústavních právech, zejména podle čl. 26 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V důsledku toho nelze ani posoudit, zda existuje nějaké bezpečnostní riziko na jeho straně či nikoli. Poukázal dále na to, že v armádě slouží téměř 31 let, po celou dobu byl držitelem různých osvědčení, na jejichž základě měl možnost seznámit se s utajovanými informacemi nejvyššího stupně; po celou dobu neměl žádný bezpečnostní incident a není mu známo, že by byl vyšetřován policejními orgány nebo zpravodajskými službami v souvislosti s porušováním bezpečnostních pravidel. Žalovaný i s ohledem na tyto skutečnosti měl provést daleko rozsáhlejší důkazní řízení nutné pro objektivní rozhodnutí v rámci bezpečnostního řízení. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 12. 12. 2011, v němž zdůraznil smysl předmětného bezpečnostního řízení a zopakoval, že v jeho průběhu shromáždil informace především od příslušné zpravodajské služby nasvědčující výskytu chování u žalobce, které může ovlivnit jeho schopnost utajovat informace, což žalovaný vyhodnotil jako bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. K námitkám žalobce ohledně nemožnosti seznámit se se zprávami příslušné zpravodajské služby žalovaný uvedl, že žalobce opakuje to, co již uváděl ve svém rozkladu, přičemž tuto problematiku žalovaný náležitě posoudil

pokračování

a vysvětlil v napadeném rozhodnutí. S ohledem na charakter bezpečnostního řízení a dotčené zájmy státu nemohl v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu garantovat žalobci všechna procesní práva, nicméně ta jsou podle jeho názoru zajištěna možností přezkumu rozhodnutí nezávislým soudem. Žalovaný proto navrhol, aby městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 11. 2014, č. j. 11 A 274/2011 - 35, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ze spisového materiálu zjistil, že žalobci nebylo vydáno požadované osvědčení proto, že u něho bylo shledáno bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací, které podle citovaného předpisu brání vydání osvědčení, o něž žalobce žádal. Zdůraznil, že řízení o bezpečnostní prověrce je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu specifické, v jeho rámci nelze garantovat všechna procesní práva účastníka řízení s ohledem na předmět tohoto řízení. Není přitom pravdou, že by se žalovaný obsahem zpráv zpravodajské služby nezabýval, neboť z odůvodnění obou rozhodnutí vyplývá pravý opak. Nadto žalovaný nebyl oprávněn přezkoumávat obsah zpráv, jak požaduje žalobce, nýbrž měl pouze vyhodnotit jejich obsah a učinit příslušný závěr o tom, zda je či není dáno bezpečnostní riziko na straně žadatele o vydání osvědčení. Skutečnost, že se žalobce nemohl s těmi zprávami seznámit, vyplývá z povahy věci a z povahy předmětného řízení.

[5] Podle závěru soudu by bylo zcela proti smyslu zákona, pokud by účastníkovi řízení, který teprve žádá o vydání osvědčení, bylo umožněno seznámit se s listinami, které určitý stupeň utajení již požívají. Závěr o existenci bezpečnostního rizika byl učiněn žalovaným správním orgánem, přičemž ten se opírá o skutečnosti, které podléhají určitému stupni utajení, proto je nelze žalobci sdělit. Je rovněž v souladu se zákonem, pokud tyto skutečnosti nebyly žalobci sděleny ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť tím by byl ohrožen zájem státu, např. efektivita práce zpravodajských služeb či policejních složek. Nebylo přitom zasaženo ani do práv žalobce dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tím, že mu nebyly sděleny důvody rozhodnutí, neboť podle odst. 2 tohoto článku může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Žalobce si zvolil činnost, která podle zákona vyžaduje, aby disponoval příslušným oprávněním, což je v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobci tedy nebylo bráněno ve výběru povolání, musí však splňovat podmínky, které zákon pro takovou činnost stanoví. K porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv rovněž nedošlo, neboť žalobce měl možnost obrátit se s žádostí o přezkoumání věci na nezávislý soud, což učinil.

[6] Skutečnost, že žalobce sloužil v armádě téměř 31 let, není pro posouzení věci podle městského soudu relevantní, neboť nedokládá splnění podmínek dle zákona o ochraně utajovaných informací. Městský soud v neposlední řadě nezjistil pochybení žalovaného v tom, že by prováděl nedostatečné dokazování, neboť předmětné zprávy zpravodajské služby byly konkrétní a představovaly dostatečný podklad pro závěr o existenci bezpečnostního rizika na straně žalobce. Žalobce ostatně ani neuvádí žádné konkrétní důkazy, které by podle jeho názoru měly tento závěr vyvrátit. Žalovaný přitom prováděl i další dokazování stran osobních a majetkových poměrů žalobce. Proto lze v obecné rovině konstatovat, že samotné řízení se neomezilo pouze na uvedené zprávy zpravodajských služeb. Důvodem pro nevydání osvědčení byl však především obsah zpráv zpravodajských služeb, je proto podle soudu logické, že negativní výrok je odůvodněn zejména odkazem na uvedené zprávy. Specifičnost správního řízení, které odůvodňuje omezení procesních práv žalobce, je vykompenzována tím, že správní soud má plný přístup k podkladům rozhodnutí, které jsou součástí správního spisu, s jejichž obsahem se městský soud seznámil. V souladu se získanými poznatky soud přezkoumával postup a důvody pro nevydání osvědčení v úplnosti i nad rámec uplatněných námitek, přičemž

po posouzení obsahu utajovaných zpráv dospěl k závěru, že tvoří dostatečný podklad pro závěr uvedený v napadeném rozhodnutí žalovaného.

[7] Proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2014, č. j. 11 A 274/2011 - 35, se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 10. 12. 2014. V doplnění kasační stížnosti ze dne 9. 1. 2014 uvedl, že rozsudek napadá z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že nelze konkretizovat důvody, na jejichž základě mu nebylo vydáno osvědčení, ani se závěrem, že u něj existuje bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Žalovaný sice vycházel ze zpráv zpravodajské služby, ale nepodrobil je vlastnímu přezkumu a stěžovateli nebylo umožněno se k nim vyjádřit. Tímto postupem, který městský soud aproboval, bylo zasaženo do jeho ústavních práv dle čl. 26 odst. 1, 2 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť nikým nebylo objektivně posouzeno, zda u stěžovatele existuje nějaké bezpečnostní riziko. Samotný stěžovatel si žádného takového rizika není vědom, a to zvláště s ohledem na řádný výkon služby a bezproblémové pracovní chování. Stěžovatel přitom byl připraven na konfrontaci s obsahem zpráv zpravodajských služeb, což mu nebylo umožněno. Z rozsudku městského soudu nelze seznat, zda soud provedl nějaké dokazování, a to zejména ohledně obsahu zpráv zpravodajské služby, přičemž dokazování ohledně jejich obsahu není podle Nejvyššího správního soudu vyloučeno. Vytýkal tudíž městskému soudu, že pouze uvěřil zpravodajské službě a blíže obsah jejich zpráv neověřil. S ohledem na specifikum dané věci to byl právě soud, kdo měl stěžovateli garantovat příslušná procesní práva a blíže se obsahem zpráv zabývat. Pokud tak neučinil, jsou jeho závěry nepřezkoumatelné. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil podáním ze dne 21. 1. 2015, v němž se ztotožnil se závěry městského soudu. K požadavku stěžovatele, aby zprávy o výsledcích šetření zpravodajské služby byly konkrétní, uvedl, že stěžovatel jen stěží může zpochybňovat konkrétnost zjištění zpravodajské služby jen proto, že s těmito zprávami nebyl seznámen. K jejich obsahu však žalovaný uvedl, že zahrnují natolik konkrétní informace, které umožňují dodatečně posoudit jejich věrohodnost a že odůvodňují závěry obsažené v napadeném rozhodnutí i rozsudku městského soudu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Evropského soudu pro lidská práva dovedl, že v bezpečnostním řízení není možné jeho účastníkovi s ohledem na charakter řízení garantovat veškerá procesní práva, neboť to by popřelo samotný smysl takového řízení. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

pokračování

[11] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*“ Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[12] Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že zde existuje rozdílná judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně dvou v řízení řešených otázek, konkrétně: *Zda a v jakém rozsahu je nutné žalobci umožnit přístup k informacím podléhajícím utajení podle zákona o ochraně utajovaných informací v řízení před správním soudem o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s., proti rozhodnutí, kterým žalobci nebylo vydáno osvědčení fyzické osoby podle zákona o ochraně utajovaných informací za situace, kdy tyto informace představují jediný, případně zcela zásadní důvod pro nevyhovění žalobcově požadavku např. na vydání osvědčení fyzické osoby pro přístup k utajovaným informacím, a zda a v jakém rozsahu je správní soud oprávněn či povinen přezkoumávat věrohodnost a pravdivost utajovaných informací specifikovaných v předchozí sporné právní otázce.* Proto věc postoupil rozšířenému senátu podle ustanovení § 17 s. ř. s. usnesením ze dne 11. 9. 2015, č. j. 4 As 1/2015 – 33, s odkazem na judikaturní závěry několika senátů Nejvyššího správního soudu, které se nejevily jako jednotné.

[13] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40, tak, že věc vrátil k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu. V odůvodnění tohoto usnesení rozšířený senát uvedl, že judikatura Nejvyššího správního soudu je v otázce dokazování utajovanými skutečnostmi jednotná. Konstatoval, že judikatura Nejvyššího správního soudu zásadně umožňuje provést důkaz utajenou částí spisu před soudem; pokud takový důkaz soud neprovede, musí vysvětlit, proč ze zákonných důvodů takový důkaz provést nelze a proč k němu nebude mít žalobce přístup. Dále uvedl, že judikatura zdejšího soudu je jednotná rovněž v otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb tvořících podklad pro rozhodnutí správního orgánu, neboť sdělení zpravodajských služeb není přezkoumáváno v obvyklém rozsahu, avšak je nutné, aby tyto zprávy nepředstavovaly pouze vyjádření názoru jejich zpracovatele bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise. Předslal, že všechny rozsudky, dle čtvrtého senátu údajně rozporné, na sebe navzájem navazují a navzájem se citují. Pokud se v nich objevují nové závěry, jde o přirozenou reakci na nová fakta případu a tedy přirozený vývoj „soudcovského práva. K otázce dokazování utajovanými skutečnostmi (čtvrtý senát se dotazoval, zda a v jakém rozsahu je nutné žalobci umožnit přístup k informacím podléhajícím utajení podle zákona o utajovaných informacích), rozšířený senát uvedl:

*„Nejstarší z rozsudků NSS, jimiž argumentuje čtvrtý senát, je rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 - 74. V daném případě byl aplikován ještě zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů. Nejvyšší správní soud zde nejprve obsáhle reprodukuje judikaturu Ústavního soudu k tomuto zákonu a dále judikaturu NSS. Z ní plyne, že při provádění bezpečnostního poborů podle § 30 zákona má navrhovaná osoba právo seznámit se s konkrétními zjištěnými skutečnostmi, nikoliv jen s jejími indiciemi. Toto právo může být omezeno pouze v případech, kdy by takové seznámení bylo v rozporu s požadavky zákona. I v tomto případě je však úřad povinen se s důvody omezení tohoto práva v odůvodnění*

následného rozhodnutí vyrovnat (rozsudek ze dne 29. 3. 2007, čj. 7 As 9/2006 - 71). Dále citoval související azylovou judikaturu, z níž plyne, že v azylovém řízení nelze žadateli o azyl odeprít možnost seznámit se s obsahem utajované skutečnosti, na které je postaven základ zamítnutí azylové žádosti (rozsudek ze dne 20. 6. 2007, čj. 6 As 142/2006 - 58). Konečně pátý senát vyšel též z rozsudku NSS ze dne 24. 4. 2008, čj. 2 As 31/2007 - 107, podle něhož „v soudním řízení zásadně lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností; to neplatí jen výjimečně, a sice pokud by seznámení se účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému obrožení obrany nebezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů“. Pátý senát následně uvedené rozsudky aplikoval na fakta svého případu. Dospěl k závěru, že rozhodující důvody zamítnutí žalobcovy žádosti byly obsaženy ve spise, který žalobci utajení nepodléhal. Žalobce tak měl přístup ke všem relevantním důkazním prostředkům. Celé rozhodnutí pátého senátu je postaveno na tom, že za určitých okolností je možné provádět dokazování též těmi částmi spisu, které jsou jinak utajeny. To bude vždy třeba zvažovat v „každém jednotlivém případě“, a to poměřováním práva žalobce a zájmu na ochranu utajovaných skutečností.

O rok a půl později vydal Nejvyšší správní soud rozsudek ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 As 9/2010 - 94 (tento rozsudek byl předmětem přezkumu ESLP ve věci Regner proti České republice, rozsudek ze dne 26. 11. 2015, č. 35289/11, srov. k tomu dále). Devátý senát zde již podal výklad § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Podle něj „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 nablížení do spisu splněny shora uvedené zákonné předpoklady.“ Rozšířený senát tato slova chápe jednoznačně tak, že zneprístupnění informací v průběhu soudního řízení a jejich vyloučení z běžného dokazování není automatické, ale nastává jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že k vyloučení takovýchto informací budou zákonné předpoklady. Devátý senát vysvětlil, jaké důvody vedly soud k vyloučení informací z dokazování v tomto případě. Dále zdůraznil, že pokud jsou dané informace zneprístupněny žalobci, musí mít soud plný přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu.

Následující rok byl vydán rozsudek ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011 - 101, č. 2602/2012 Sb. NSS. Sedmý senát vyšel z judikatury citované již pátým senátem ve věci sp. zn. 5 As 44/2006 (viz bod 13 shora) a zopakoval, že „v soudním řízení lze zásadně provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností. To neplatí jen výjimečně, pokud by seznámení účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému obrožení obrany nebo bezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů.“ Vysvětlil, že judikáty, byť interpretující právní úpravu podle zákona č. 148/1998 Sb., jsou v otázce soudního dokazování plně aplikovatelné i na právní úpravu § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Z toho dle sedmého senátu plyne, že dokazování utajovanými skutečnostmi je v soudním řízení možné, neshledá-li soud zákonné důvody pro jejich vyloučení. Při soudním přezkumu tedy nelze obecně vyloučit dokazování obsahu utajovaných informací, ovšem musí být stanoveny zvláštní podmínky pro zajištění ochrany utajovaných informací: „Mezi tyto podmínky lze zařadit nutnost poučení předsedou senátu, nutnost zproštění mlčenlivosti či dokonce vyloučení možnosti dokazování, pokud by mohlo dojít k obrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.“

Ve věci řešené sedmým senátem byl důvodem zrušení rozsudku městského soudu nesprávný obecný závěr, že dokazování ohledně věcného obsahu utajovaných informací nepřipadá (nikdy) v úvahu. Navíc postup, kterým městský soud vyloučil utajované informace z dokazování a z možnosti nablížení žalobcem, nebyl přezkoumatelný. Ve spise nebyly v utajované části vůbec založeny podklady, na základě kterých by mohl být vyvozen závěr, že by seznámení účastníků řízení s utajovanými informacemi vedlo k obrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie: „Z obsahu utajované části neplyne totiž žádná skutečnost, výbrž pouze názor zpravodajských služeb o spolehlivosti stěžovatele. I když není vyloučeno, že tento názor je důvodný, nelze jej považovat za zprávu o výsledcích šetření.“

Na právě uvedenou věc o rok později navázal další rozsudek sedmého senátu, ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012 - 28, č. 2825/2013 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí v podstatě sedmý senát jen opakovat své předchozí právní názory a v souladu s letitou judikaturou znovu řekl, že správní soud je povinen zkoumat postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů. Zjištěné skutečnosti

pokračování

*musí soud v odůvodnění svého rozhodnutí popsat jen v těch mezích, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných skutečností. Nicméně z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval důvody, pro které bylo stěžovateli osvědčení odejmuto. Vedle toho je povinen vyhodnotit důvodnost utajení utajovaných informací: „Pokud by utajení nebylo nezbytné, pak by jistě byl povinen důkaz provést a v rozsudku výslovně vyhodnotit.“ Rozšířený senát na tomto místě zdůrazňuje, že sedmý senát, ve shodě s předchozí judikaturou, nevyzývá k bezbřehému dokazování utajenými skutečnostmi, ale vyzývá k řádnému dokazování tam, kde pro utajení daných skutečností nejsou žádné důvody.*

*Následující měsíc, 30. 1. 2013, byl vydán rozsudek čj. 3 As 4/2012 - 40. Třetí senát zde navázal na ustálenou judikaturu, obsáhle citoval zejména z rozsudku sp. zn. 7 As 31/2011. Třetí senát zdůraznil, že tentokrát v rozsudku městského soudu nechyběla úvaha o tom, zda je v dané věci omezení práva na spravedlivý proces přiměřené, či nikoli. Také NSS důkladně prostudoval utajovanou část soudního spisu a zabýval se otázkou, zda bylo její oddělení opravdu nezbytné pro ochranu veřejného zájmu: „Po zralém uvážení je proto i Nejvyšší správní soud toho názoru, že přístupem k utajovaným informacím ze strany stěžovatele by mohlo dojít k narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie a jejich dosavadní práce. Vyjádřením informací by mohlo dojít i k odhalení informačních zdrojů a postupů těchto složek, což by mohlo vést k narušení stávajících ověřených metodik.“*

*Ze stejných premis vycházel i rozsudek ze dne 19. 6. 2013, čj. 3 As 63/2012 - 25. Třetí senát zde mj. detailně vysvětlil, proč nelze mechanicky aplikovat judikaturu ve věcech azylových na řízení o bezpečnostní prověrce, a proč tedy lze v posléze uvedeném typu řízení omezit přístup žalobce k utajovaným informacím, tvořícím část správního spisu, jakkoliv něco takového není možné v řízení azylovém. Stávající judikaturu třetí senát shrnul tak, 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. Vzhledem k tomu, že postavení účastníka řízení je v takových případech oslabené a tento do jisté míry ztrácí možnost hájit se, soud pak musí „suplovat“ procesní aktivitu účastníka a přezkoumat napadené rozhodnutí i nad rámec žalobních námitek.“ Rozšířený senát na tomto místě konstatuje, že třetí senát zde tedy potvrdil judikaturu, podle níž se buď důkaz utajenou částí spisu před soudem provede, anebo soud vysvětlí, proč ze zákonných důvodů takový důkaz provést nelze a proč k němu nebude mít žalobce přístup.*

*Rozšířený senát tedy na tomto místě dochází k závěru, že judikatura není rozporná, ale je naopak naprosto jednotná. Již 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 znepřístupnění takovýchto informací žalobci (....). Znepřístupnění 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 zákonné předpoklady (....). Judikatura přehledně vysvětlila, jak má eventuální dokazování utajenými informacemi probíhat (....).*

*Ve věci Regner proti České republice Evropský soud pro lidská práva výslovně potvrdil, že stávající výklad § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných informací je v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Evropský soud ve svém rozsudku mj. uvedl, že „potřeba zachovat utajovanou povahu předmětného důkazu podléhala po celou dobu v souladu s § 133 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. soudní kontrole“, což dle Evropského soudu poskytuje další významnou záruku zachování požadavků spravedlivého procesu kladeného čl. 6 odst. 1. Ze spisu vyplynulo, že se městský soud skutečně zabýval otázkou, zda by důkaz „měl či neměl být zpřístupněn“, čímž zajistil zvýšenou úroveň ochrany práv stěžovatele (§ 76 rozsudku Regner, s odkazem na Fitt proti Spojenému království, č. 29777/96, rozsudek velkého senátu ze dne 16. 2. 2000, § 49). Evropský soud rovněž obsáhle citoval judikaturu NSS, z níž plyne závěr vylučující automatickost utajení*

*informací v soudním řízení i to, že soudci musí posoudit, zda je na místě uchovat tyto informace v režimu utajení (§§ 37, 38 a 65 rozsudku Regner).*

*Rozšířený senát proto shrnuje, že i kdyby snad vyhodnotil v této otázce usnesení čtvrtého senátu jako návrh na odklon od stávající konzistentní judikatury, není rozšířený senát vůbec příslušný v této otázce rozhodovat. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci, ve které byla Česká republika účastníkem, je pro Českou republiku závazný (čl. 46 odst. 1 Úmluvy). Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy).“*

[14] Po vrácení věci rozšířeným senátem Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí městského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[16] V případě napadeného rozsudku se městský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, přičemž s jeho závěry věcně polemizuje v obsáhlé kasační stížnosti. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek městského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí a požaduje jiné, konkrétnější odůvodnění, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[17] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[18] Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení městského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu považuje napadeného rozhodnutí žalovaného – a to i s ohledem na ochranu utajovaných informací, která neumožňuje běžný soudní přezkum a uvedení konkrétních důvodů nevyhovění žaloby - za zákonné. Městský



pokračování

soud v Praze se v odůvodnění tohoto rozhodnutí tedy řádně vyjádřil k zákonnosti postupu žalovaného a správně zjistil skutkový stav věci. Městský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně (ne)důvodnosti žaloby; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku.

[19] Nejvyšší správní soud proto shledal, že nebyl naplněn kasační stížnost podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[20] K věci samé, tedy posouzení důvodnosti kasačních námitek stěžovatele uplatněných podle písm. a) a b) ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud uvádí:

[21] Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou stěžovatele týkající se nezpřístupnění obsahu zpravodajských informací, které byly podkladem napadeného rozhodnutí, stěžovateli v řízení před soudem a nemožnost jejich bližší konkretizace. Podle ustanovení § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací je možné neposkytnout účastníku řízení, ani jeho právnímu zástupci, utajovanou informaci, která je podkladem napadeného rozhodnutí, pokud Národní bezpečnostní úřad označí předmětnou utajovanou informaci jako informaci, ohledně níž nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu následně rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena. Toto ustanovení je přitom ve vztahu k § 45 odst. 3 a 4 s. ř. s. o nahlížení do spisu *lex specialis*, tudíž se obecná úprava obsažená v s. ř. s. v tomto případě nepoužije. Ze zákonné dikce tedy vyplývá, že omezení procesních práv účastníka bezpečnostního řízení v řízení před správním soudem je možné, a to dokonce do té míry, že může být účastníku přístup k některým podkladům napadeného rozhodnutí za splnění výše uvedených podmínek zcela odepřen. Tato otázka je dlouhodobě a konstantně řešena i judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 41/2007 – 58; rozsudek ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 As 5/2008 – 63; nebo rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40), od níž se Nejvyšší správní soud nemůže odchýlit. Z výše uvedené judikatury vyplývá, že je v případě omezení procesních práv účastníka řízení nutné 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. Vzhledem k tomu, že postavení účastníka řízení je v takových případech oslabené a tento do jisté míry ztrácí možnost hájit se, soud pak musí „suplovat“ procesní aktivitu účastníka a přezkoumat napadené rozhodnutí i nad rámec žalobních námitek (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101). S tím souvisí i požadavek, aby byly podklady rozhodnutí obsahující utajované informace součástí spisu a soud k nim měl plný přístup za účelem možnosti jejich přezkoumání.

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že procesní práva stěžovatele bylo možné omezit za splnění výše uvedených podmínek, přičemž úkolem Nejvyššího správního soudu je nyní přezkoumat, zda městský soud ohledně splnění těchto podmínek uvažil správně a své závěry dostatečně odůvodnil – k tomu srov. výše uvedenou argumentaci stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje se závěrem městského soudu, který přístup stěžovateli do utajované části spisu neumožnil. Utajovaná část spisu totiž obsahuje zcela konkrétní a věrohodné informace, ze kterých plyne jednoznačný závěr o udržování nestandardních vztahů stěžovatele s třetími osobami, které je nepřijatelné vzhledem k pracovní činnosti stěžovatele. Jak Nejvyšší správní soud důkladně přezkoumal, je z této části spisu patrné, že zpravodajské služby tyto vztahy úspěšně a přehledně monitorují. Podklady zpravodajských

služeb jsou tak naprosto přesvědčivé a Nejvyšší správní soud v nich nenašel žádné rozpory nebo nesrovnalosti, které by jejich věrohodnost a pravdivost zpochybňovaly a které by byly sto zpochybnit z toho učiněný závěr a nevydání osvědčení stěžovateli. Po zralém uvážení je proto i Nejvyšší správní soud toho názoru, že přístupem k utajovaným informacím ze strany stěžovatele by mohlo dojít k narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie a jejich dosavadní práce. Vyzrazením informací by mohlo dojít i k odhalení informačních zdrojů a postupů těchto složek, což by mohlo vést k narušení stávajících ověřených metodik. V předmětném soudním řízení proto nebylo možné provádět těmito utajenými informacemi dokazování ve smyslu jejich zpřístupnění stěžovateli, neboť by tím byl popřen smysl ochrany těchto utajovaných informací.

[23] Skutečnost, že stěžovatel sloužil v Armádě České republiky téměř 31 let a byl držitelem různých osvědčení, že v minulosti neměl žádný bezpečnostní incident, že mu není známo, že by byl vyšetřován inspekčními nebo policejními orgány, na výše uvedeném ničeho nemění, neboť to nezpochybňuje věrohodnost informací získaných zpravodajskou službou a z nich plynoucích závěrů, jež je nutné hodnotit jako závažné.

[24] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nezjistil pochybení na straně městského soudu v tom směru, že stěžovateli neumožnil přístup do utajované části spisu, resp. že neprovedl dokazování stran obsah těchto utajovaných informací, neboť poté, co se s nimi důkladně seznámil, souhlasí s tím, že jejich poskytnutí stěžovateli není s ohledem na výše vysvětlenou potřebu jejich ochrany možné. Tyto informace přitom vyhodnotil jako dostatečné konkrétní a věrohodné, aby odůvodnily závěry žalovaného stran toho, že stěžovateli nelze vydat osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „Přísně tajné“.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti podle obsahu soudního spisu nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. dubna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu