



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka, soudce Mgr. Martina Lachmanna a soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D. v právní věci

žalobce: **Gen. mjr. Ing. R. P., MPA**
zastoupeného JUDr. Danielem Volákem, advokátem
sídlem Jiráskova 413, Litvínov

proti

žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**
sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 7. 3. 2016, čj. 46/2016-NBÚ/07-OP

takto:

- I.** Rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 7. 3. 2016, čj. 46/2016-NBÚ/07-OP, a rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 27. 11. 2015, čj. 120974/2015-NBÚ/P, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Daniela Voláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 7. 3. 2016, čj. 46/2016-NBÚ/07-OP (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), jímž byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 27. 11. 2015, čj. 120974/2015-NBÚ/P, kterým správní orgán prvního stupně zrušil

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

platnost osvědčení žalobce jako fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné (dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Napadeným rozhodnutím, doručeným žalobci dne 8. 3. 2016, byl rozklad žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí zamítnut a Prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.

II. Argumentace žalobce

2. Žalobce v podané žalobě namítl, že správní řízení bylo postiženo vadami, které mají za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Správní orgán dospěl na základě shromážděných podkladů podle žalobce k nesprávnému skutkovému zjištění a Napadené rozhodnutí v důsledku těchto chybných a nedostatečných skutkových zjištění obsahuje nesprávné právní posouzení a je nezákonné.
3. V rámci **prvního okruhu žalobních bodů** žalobce namítl, že složení rozkladové komise bylo při jednání dne 29. 1. 2016 i při jednání dne 25. 2. 2016 v rozporu s § 130 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 412/2005 Sb.**“), a s § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“).
4. Žalobce měl za to, že nebyla naplněna zákonná podmínka, „*že z poloviny pětičlenné komise musejí být 3 členové s právníkým vzděláním*“. Při obou rozhodování rozkladové komise byli přítomni pouze 2 právníci a 1 technik. Rozkladová komise tak nemohla být usnášeníschopná, neboť místo minimálně 3 právníků rozhodovali pouze 2. Správní spis přitom podle žalobce neobsahuje údaj o tom, kdy, jak a v jakém složení byla ředitelem NBÚ rozkladová komise jmenována a zda členové splňují kvalifikační předpoklady. Žalobce současně namítl, že rozkladová komise byla pouze tříčlenná, byť zákonné minimum je pětičlenná.
5. Žalobce rovněž namítl, že se rozkladová komise bez zjevného důvodu sešla k jedinému rozkladu dvakrát a přijala dvě vzájemně protichůdná doporučení. Žalobce poukazoval na to, že ředitel NBÚ byl po vydání usnesení rozkladové komise ze dne 29. 1. 2016 povinen o rozkladu rozhodnout. Nebyl tedy dán žádný zákonný důvod, aby jiná rozkladová komise (v jiném složení) ke stejnému rozkladu zasedala dne 25. 2. 2016 a přijala naprosto protichůdné usnesení. Rozkladová komise se nadto dne 25. 2. 2016 sešla v jiném složení, přičemž zdůvodnění nahrazení Mgr. J. E. Mgr. P. T. není obsahem správního spisu.
6. V rámci **druhého okruhu žalobních bodů** žalobce namítl, že dle ust. § 131 zákona č. 412/2005 Sb. je ředitel NBÚ oprávněn řízení o rozkladu zastavit, napadené rozhodnutí zrušit, případně rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, nebo rozklad zamítnout. V každém z případů má povinnost rozhodnout o rozkladu do 3 měsíců ode dne doručení rozkladu a své rozhodnutí odůvodnit. Žalobce měl za to, že ředitel NBÚ není podle zákona č. 412/2005 Sb. oprávněn k tomu, aby si sám z vlastní iniciativy v rámci řízení o rozkladu vyžadoval doplňující informace od zpravodajské služby. Pokud bylo Prvostupňové rozhodnutí vydáno na základě nedostatečných podkladů, mělo být dle názoru žalobce zrušeno a podklady měly být doplněny v rámci nového projednání věci správním orgánem prvního stupně.
7. V reakci na poznámku ředitele NBÚ na str. 3 Napadeného rozhodnutí žalobce namítl, že ředitel NBÚ nebyl oprávněn v této věci zahájit a vést přezkumné řízení a v jeho rámci jakkoli doplňovat podklady do správního spisu.
8. Podle žalobce ředitel NBÚ nepostupoval ani v souladu se zásadou materiální pravdy vyplývající z § 3 správního řádu a § 89 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., neboť v rámci doplňování podkladů vyžadoval toliko informace, které by dodatečně umožnily učinit závěr o tom, že zjištění zpravodajské služby lze považovat za věrohodná, tedy pouze informace jdoucí k tíži žalobce.
9. Žalobce dále namítl, že ředitel NBÚ na sebe vztáhl pravomoc celého svého úřadu a bez zákonného zmocnění se v zájmu rychlosti řízení rozhodl pro to, aby věc nebyla vrácena a řádně prověřena a rozhodnuta, ale o této raději rozhodl sám, přičemž proti jeho rozhodnutí nebylo žádných řádných opravných prostředků a žalobce je nucen podávat tuto správní žalobu. Argumentoval-li ředitel NBÚ ve vztahu k závěru odlišnému od doporučení rozkladové komise NBÚ zájmem na rychlosti a efektivnosti řízení, žalobce poukazoval na to, že v jeho zájmu je

především to, aby proběhlo řádné, spravedlivé a objektivní správní řízení, bez jakýchkoli excesů a zásahů do jeho řádného běhu.

10. Žalobce v rámci tohoto okruhu žalobních bodů rovněž namítal, že právě na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 112/2012 - 28, mělo být Prvostupňové rozhodnutí zrušeno a tento úřad se měl věci znovu řádně zabývat tak, aby tato utajovaná informace byla dostatečně konkrétní, ale také aby bylo patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá. Tuto povinnost však nemůže suplovat rozhodnutí ředitele NBÚ o rozkladu. Podle žalobce tak došlo k excesu z režimu zákona č. 412/2005 Sb. a správního řádu a tím také k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
11. Doplněním správního spisu o nové důkazy ve fázi řízení o rozkladu nadto došlo podle žalobce k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobce nejen že neměl možnost se s těmito ředitelem NBÚ doplněnými podklady rozhodnutí seznámit, ale nebyl ani upozorněn na to, že k takovému úkonu v rámci řízení o rozkladu došlo.
12. V rámci **třetího okruhu žalobních bodů** žalobce namítal, že žalobce již v rozkladu uvedl, že mu nebylo umožněno seznámit se se skutečnostmi, které jsou údajně základem pro vyhodnocení bezpečnostního rizika ve spojení s jeho osobou, a byl v bezpečnostním řízení zkrácen na svých právech garantovaných čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobce doplnil, že je tedy nucen domáhat se tohoto svého práva v řízení soudním, když se ředitel NBÚ v rámci Napadeného rozhodnutí s touto námitkou žalobce řádně nevypořádal.
13. Žalobce dále s poukazem na § 89 odst. 7 a § 124 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. namítl, že v předmětném případě je ze strany žalovaného nastaven nepřiměřeně vysoký obsah utajované části bezpečnostního svazku, což má za následek nepřezkoumatelnost jak Prvostupňového rozhodnutí, tak i Napadeného rozhodnutí o rozkladu.
14. Žalobce měl za to, že je vhodné rozhodnutím soudu vymezit, které informace není možné učinit součástí utajované části bezpečnostního svazku, a to právě pro ochranu práv účastníka řízení. Žalobce konstatoval podezření, že v jeho případě se jedná o zneužívání rozsahu utajovaných informací. Uvedl, že se nedomáhá zveřejnění či odtajnění operativně pátracích metod, technických metod, nasazené techniky, době jejího použití, počtu kusů technických prostředků či sdělení počtu a osobních údajů jednotlivých operativních pracovníků zpravodajské služby. Žalobci jde podle jeho žalobních tvrzení především o to, aby byl konfrontován s konkrétními závěry a se skutkovými okolnostmi, ze kterých NBÚ vyvodil hrozbu bezpečnostního rizika a mohl se proti těmto závěrům bránit, navrhopvat důkazy, svědky a činit jiné návrhy, a vyjádřit k těmto skutečnostem své stanovisko, což jsou základní práva každého účastníka správního řízení dle ust. § 36 odst. 1 a 2 správního řádu.
15. Žalobce dále nesouhlasil s postupem žalovaného, který podle žalobce automaticky přejímá obsah zpráv zpravodajských služeb, aniž by se k nim mohl žalobce vyjádřit. Tyto informace přitom mohou být nepravdivé, lživé či jakkoli jinak zkreslené, když tyto zásahy mohou být založeny na zavrženíhodných pohnutkách jako je osobní antipatie, případně msta bývalých či současných spolupracovníků žalobce. Pokud tedy nelze informace zpravodajských služeb pro potřeby žalobce anonymizovat, měl by z nich žalovaný podle žalobce pořídit stručný výpis, kde uvede, která konkrétní jednání či jiné skutkové okolnosti jsou v jeho případě vyhodnocována jako bezpečnostní riziko.
16. Žalobce s odkazem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 9. 4. 2009, čj. 7 As 5/2008 - 63, a ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 As 73/2012 - 43, uvedl, že do současné doby neměl možnost seznámit se s obsahem utajovaných zpráv.
17. Žalobce doplnil, že žádné jiné riziko, než to, které je údajně obsaženo v předmětných utajovaných zprávách, žalovaný v posuzované věci neshledal. Žalobce byl přesvědčen, že pokud mu bude dán prostor pro vyjádření se ke konkrétním závěrům utajovaných zpráv, bude jejich obsah vyjasněn a pochybnosti o jeho bezpečnostní spolehlivosti budou rozptýleny. Konstatoval, že vzhledem k tomu, že žalobci nebylo do této chvíle sděleno, co je podstatným obsahem

utajovaných zpráv, je v této chvíli z procesní opatrnosti nucen navrhnout širokou škálu svědků, kteří by se k případným pochybnostem o jeho bezpečnostní spolehlivosti mohli vyjádřit.

18. Žalobce rovněž namítal, že neměl možnost se vyjádřit k věrohodnosti zpráv zpravodajských služeb a případné podjatosti osob zúčastněných na jejich zpracování. K závěrům plynoucím z rozsudků Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 31/2011 - 101 a čj. 7 As 117/2012 - 28, na které je v odůvodnění Napadeného rozhodnutí odkazováno, žalobce poukázal na závěry rozkladové komise obsažené ve zprávě ze dne 29. 1. 2016, podle kterých „*v kontextu písemnosti evidované pod č.j. V/12287/2015-NBÚ/P jej (bezpečnostní riziko) však nelze považovat za věrohodné*“. Žalobce v tomto směru doplnil, že pokud tedy Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích předpokládá, že věrohodnost informací od zpravodajských služeb je jistým minimem jejich obsahu, pak tyto nedostatky nelze zhojit určitým umělým a netransparentním doplněním v rámci řízení o rozkladu, když toto řízení staví právě na základě těchto nevěrohodných zpráv a bez nich by nebylo ani vedeno. Žalobce byl přesvědčen, že bylo na místě v prvostupňovém řízení získat informace nové a věrohodné, neboť pouze na nich lze stavět takto závažné rozhodnutí. Poukázal přitom na to, že osobami spojenými se zpravodajskou službou a ve vztahu k žalobci podjatými v negativním slova smyslu jsou gen. P., plk. K. a plk. P.
19. Žalobce uzavřel, že byla porušena jeho základní práva účastníka správního řízení, když nebyl seznámen s konkrétním jednáním či skutečností, která ve vztahu k jeho osobě představuje bezpečnostní riziko, neměl možnost navrhnout důkazy a činit jiné návrhy dle ust. 36 odst. 1 správního řádu a neměl možnost vyjádřit v řízení své stanovisko k tvrzenému jednání či skutečností, které jsou údajným bezpečnostním rizikem.
20. Obě rozhodnutí jsou podle žalobce vzhledem k nepřiměřenému rozsahu utajení informací nepřezkoumatelná.
21. Konečně v rámci **čtvrtého okruhu žalobních bodů** žalobce namítal, že v jeho případě nedošlo k naplnění skutkové podstaty bezpečnostního rizika dle ust. § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., které by mohlo mít vliv na jeho důvěryhodnost, ovlivnitelnost, případně ovlivnit jeho schopnost utajovat informace. Měl za to, že nedošlo k naplnění bezpečnostního rizika jednáním, které významně snižuje jeho důvěryhodnost, ani jednáním, které by zakládalo jeho ovlivnitelnost a bylo by profesní či soukromé povahy s tím, že v rovině soukromé mají mít jednání žalobce přímou souvislost se stykem se třetími osobami.
22. Žalobce uvedl, že „*vzhledem k tomu, že žalobce nemá dosud povědomí o tom, které z jeho profesních či osobních kontaktů vyhodnotila zpravodajská služba jako rizikový, vyjadřuje se níže ke všem významnějším kontaktům z poslední doby, které se určitým způsobem vyčleňují s rutinního profesního či soukromého života žalobce*“.
23. Žalobce se posléze v rámci předmětného okruhu žalobních bodů vyjadřoval ke kontaktu s P. K., přičemž k uváděným skutečnostem navrhl výslech Ing. V. R., současného velvyslance ČR v Rusku.
24. Ke skutečnostem souvisejícím s jízdami služebním vozem navrhl žalobce výslech P. Ř., který byl osobním řidičem žalobce, a dále výslech Ing. J. Z., tehdejšího ředitele inspekce ministra obrany, která celé podání p. P. prošetřila jako neopodstatněné.
25. Pokud jde o třetí žalobcem uvedený kontakt, žalobce zdůraznil, že se jednalo o soukromý kontakt s jedinou ženou, která je současnou manželkou žalobce. Tento kontakt navázal žalobce již v době, kdy byl rozveden, a dle jeho názoru rovněž toto nemůže být považováno za bezpečnostní riziko.
26. Žalobce se dále vyjádřil ke kontaktu s plk. R. Š., ředitelem Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, a k prokázání svých tvrzení v této souvislosti navrhl výslech této osoby a výslech J. S., bývalého náměstka ministra zahraničních věcí, K. W., bývalé ředitelky kabinetu ministra zahraničních věcí, a S. T., tehdejšího přidělence Ministerstva obrany.
27. Žalobce dále zdůraznil, že jako tehdejší ředitel Vojenského zpravodajství přišel rovněž do kontaktu s případem bývalého premiéra P. N. a tehdy pí. J. N. K této věci navrhl výslech pana K. N., tehdejšího ředitele odboru vnitřní kontroly.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

28. Žalobce rovněž k prošetřování Vojenské kanceláře v době jeho působení navrhl výslech Ing. P. Ch., ředitele odboru bezpečnosti Ministerstva obrany, a opatření příslušného zápisu z Ministerstva obrany.
29. K okolnostem souvisejícím s medializací případu bezpečnostní prověrky dne 10. 3. 2016 pak žalobce navrhl výslech J. N., ředitele sekce administrativní Kanceláře prezidenta republiky.
30. Žalobce uzavřel, že celé řízení působí jako cílená snaha některých osob z bezpečnostních struktur o jeho profesní likvidaci.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobce

31. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě **k prvnímu okruhu žalobních bodů** s poukazem na § 130 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb. uvedl, že jednání rozkladové komise se musí účastnit minimálně tři její členové. Jinými slovy, rozkladová komise je způsobilá jednat a přijímat usnesení, jsou-li přítomni nejméně tři členové, což bylo ve věci rozkladu podaného žalobcem splněno.
32. K poukazu na dokončené vzdělání členů rozkladové komise žalovaný zdůraznil, že členy rozkladové komise jsou odborníci v oblasti ochrany utajovaných informací, kteří jsou, s výjimkou jednoho člena, vysokoškolsky vzdělaní v oboru práva. Je tedy nepochybné, že i tato podmínka byla splněna.
33. Žalovaný doplnil, že členové rozkladové komise se jednání této komise účastní dle svých časových možností a svého pracovního vytížení, proto není vždy možné, a zákon to ani nevyžaduje, aby se jednání rozkladové komise vždy účastnily tytéž osoby. Taktéž není povinností žalovaného v bezpečnostním svazku zdůvodňovat, z jakých příčin se jednání rozkladové komise zúčastnil, či neúčastnil ten který její konkrétní člen. Úřad rovněž není povinen zakládat do jednotlivých bezpečnostních svazků informace o kvalifikačních předpokladech členů rozkladové komise a o jejich jmenování.
34. Žalobcem provedená citace z komentáře k § 152 odst. 3 správního řádu je podle žalovaného vytržena z kontextu, jelikož se týká situace, kdy by o rozkladu bylo rozhodnuto bez toho, že by věc nebyla nejdříve předložena rozkladové komisi.
35. K námitce, že nebyl dán důvod k tomu, aby rozkladová komise jednala v téže věci opakovaně a aby řediteli NBÚ vydala protichůdná doporučení, žalovaný uvedl, že rozkladová komise ve svém prvním usnesení ze dne 29. ledna 2016 doporučila ověřit věrohodnost informace zpravodajské služby ohledně pochybení žalobce v souvislosti s ochranou utajovaných informací uvedené ve zprávě zpravodajské služby, která je evidována pod čj. D11075/2015-NBÚ/P. Ředitel NBÚ v souladu s tímto doporučením vyžádal od zpravodajské služby toliko doplňující informace o věrohodnosti jí poskytnutého sdělení o zmíněném pochybení žalobce. Takto doplněný spisový materiál, kterým podle žalovaného nedošlo k rozšíření skutkového stavu, byl opětovně předložen rozkladové komisi. Rozkladová komise podle žalovaného posléze konstatovala, že doplněný spisový materiál poskytuje dostatečně relevantní poznatky o věrohodnosti předmětného zjištění zpravodajské služby. Žalovaný podotknul, že rozkladová komise je toliko poradním orgánem a vedoucí ústředního orgánu státní správy není jejím návrhem vázán; rozhodné je pouze jeho stanovisko, jež musí být v odůvodnění rozhodnutí náležitě uvedeno. Rozkladová komise o podaném rozkladu věcně nerozhoduje a její návrh není závazný. Tato komise řediteli NBÚ podle žalovaného předkládá pouze návrh rozhodnutí, který slouží pro jeho potřebu; nelze jej přezkoumávat či napadat, jelikož nemá žádné přímé dopady na práva či postavení účastníků řízení. Žalovaný zdůraznil, že pravomoc rozhodovat o rozkladu náleží pouze a jedině řediteli NBÚ. Bylo toliko na jeho úvaze, zda se s návrhem rozkladové komise ztotožní či nikoliv; podstatné je, jaké závěry z tohoto doporučení vyvodí, a je na jeho zvážení, zda doplněný spisový materiál, kterým nebyl rozšířen skutkový stav, rozkladové komisi opětovně předloží k posouzení.
36. K **druhému okruhu žalobních bodů** žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že ředitel NBÚ je v řízení o rozkladu povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a je-li to nutné, řízení doplnit nebo zjištěné vady odstranit. Musí tedy být oprávněn požadovat informace od orgánů státu, policie i zpravodajských služeb. Žalovaný dále poukázal na důvodovou zprávu k § 131 zákona č. 412/2005 Sb. a doplnil, že správní orgán prvního stupně při svém rozhodování

vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Ředitel NBÚ požádal, v souladu s účelem a smyslem výše uvedeného ustanovení, toliko o doplňující informace o věrohodnosti informací o pochybení žalobce v souvislosti s ochranou utajovaných informací. Zmíněný postup byl podle žalovaného v souladu se zájmem žalobce na rychlosti a efektivnosti bezpečnostního řízení, resp. řízení o rozkladu a ve shodě se zásadou ekonomičnosti řízení; tímto krokem nevznikla žalobci žádná újma, naopak byl zvolen v jeho prospěch. K námitce žalobce, že předmětným postupem ředitele NBÚ došlo k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, žalovaný uvedl, že meze základních práv a svobod byly v daném případě za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod dány příslušnými ustanoveními zákona č. 412/2005 Sb.

37. K závěru žalobce, že ředitel NBÚ opatřil informace toliko v jeho neprospěch, žalovaný zdůraznil, že účelem bezpečnostního řízení je zjištění, zda účastník tohoto řízení splňuje podmínky pro vydání osvědčení fyzické osoby dle § 12 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. U kolem žalovaného je proto především zjištění, zda žadatel o vydání osvědčení je osobou bezpečnostně spolehlivou, resp. vyloučení bezpečnostního rizika. Při posuzování bezpečnostního rizika dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. se podle žalovaného 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 takováto skutečnost zjištěna, žalovaný je povinen ji vyhodnotit.
38. Žalovaný poukázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006 - 74, a ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011 - 101. Podle žalovaného platí, že pokud se vyskytne jakákoli pochybnost o bezpečnostní spolehlivosti účastníka bezpečnostního řízení, je žalovaný povinen zjištěné negativní skutečnosti vyhodnotit v neprospěch takové osoby, jelikož prvořadým úkolem žalovaného je ochrana bezpečnostních zájmů České republiky.
39. K námitce žalobce, že mu nebylo umožněno seznámit se s podklady, které vedly k vydání Napadeného rozhodnutí a ani nebyl upozorněn na doplnění spisového materiálu v průběhu řízení o rozkladu, žalovaný uvedl, že bezpečnostní riziko bylo u žalobce shledáno na základě utajovaných informací, s nimiž žalobce nemohl být s ohledem na § 105, § 89 odst. 7 a § 122 zákona č. 412/2005 Sb. seznámen. Žalovaný zdůraznil, že ředitel NBÚ rozhodoval na základě stejného skutkového stavu jako prvostupňový správní orgán, tj. bezpečnostní riziko konstatoval na základě utajovaných písemností, s jejichž obsahem nemohl být žalobce vzhledem k omezením uvedeným v zákoně č. 412/2005 Sb. seznámen a pouze dožádal doplňující informace o jejich věrohodnosti, které jsou rovněž označeny stupněm utajení Důvěrné. Žalobce tak s obsahem příslušných utajovaných informací nemohl být obeznámen.
40. Žalovaný konstatoval, že právo žalobce na soudní ochranu není porušeno, jelikož soud Napadené rozhodnutí přezkoumá v plném rozsahu, přičemž se seznámí i s utajovanou částí bezpečnostního svazku vedeného k žalobci. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, čj. 7 As 5/2008 - 63.
41. V rámci vyjádření ke **třetímu okruhu žalobních bodů** pak žalovaný poukázal na skutečnost, že příslušný stupeň utajení písemností stanoví toliko jejich původce, a to v závislosti na intenzitě újmy, která by mohla vzniknout při neoprávněném nakládání s utajovanou informací, nikoli dle své „libovůle“. Informace, které byly k osobě žalobce poskytnuty žalovanému zpravodajskou službou, byly příslušným stupněm utajení označeny právě touto službou, nikoli žalovaným, který je povinen toto označení respektovat a dbát na to, aby utajované informace nevyšly najevo v průběhu bezpečnostního řízení, či řízení o rozkladu. Žalovaný nicméně zdůraznil, že v soudním řízení lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných informací, ledaže soud shledá zákonné důvody pro jejich vyloučení (§ 133 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb.).
42. K tvrzené nepřezkoumatelnosti obou rozhodnutí žalovaného považoval žalovaný za příléhavé poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011 - 101, či nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04. Přezkoumatelnost rozhodnutí je podle žalovaného zajištěna, byť nepochybně obtížněji než u „běžných“ správních rozhodnutí, tím, že orgán, jenž má pravomoc správní rozhodnutí přezkoumávat, tj. v první řadě soudy ve

správním soudnictvím, musí mít neomezený přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým ve správním spisu (bezpečnostním svazku).

43. K námitce, že žalovaný automaticky přejímá obsah zpráv zpravodajské služby, k nimž se žalobce nemohl vyjádřit, a jenž mohou být nepravdivé, zkreslené či lživé, žalovaný podotknul, že zprávy zpravodajské služby jsou plnohodnotným podkladovým materiálem pro rozhodnutí žalovaného. Žalovanému nepřísluší přezkoumávat pravdivost těchto písemností, je však povinen vyhodnotit, zda informace uvedené v těchto zprávách lze či nelze považovat za bezpečnostní riziko, jelikož odpovídá za výsledek bezpečnostního řízení. Z těchto podkladů však musí být podle žalovaného možno zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení. Žalovaný v tomto směru odkázal na závěry vyslovené v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015 - 40.
44. K žalobcem provedené citaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 As 73/2012 - 43, žalovaný upozornil, že ji v posuzované věci nelze označit za přílehlavou. Žalovaný zdůraznil, že spis vedený k žalobci údaje o věrohodnosti zjištění zpravodajské služby o pochybení jeho osoby v souvislosti s ochranou utajovaných informací obsahuje.
45. K námitce, že ředitel NBÚ nebyl oprávněn vyžádat od zpravodajské služby doplňující informace o věrohodnosti jejího zjištění, žalovaný upozornil, že podle jeho přesvědčení nebylo třeba získat nové informace, jelikož bezpečnostní svazek obsahoval konkrétní informace o nestandardním jednání žalobce v oblasti utajovaných informací. V rámci řízení o rozkladu byl spisový materiál podle žalovaného toliko doplněn o informace o věrohodnosti tohoto zjištění.
46. V rámci vyjádření ke **čtvrtému okruhu žalobních bodů** pak žalovaný uvedl, že spisový materiál obsahuje jednoznačné a přesvědčivé informace o chování žalobce, které naplňuje skutkovou podstatu bezpečnostního rizika dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. Žalovaný je toho mínění, že žalobcem navržené výsledky svědků nemohou být s to změnit závěr žalovaného o bezpečnostní nespolehlivosti žalobce.
47. Závěrem žalovaný poukázal na ustanovení § 159 zákona č. 412/2005 Sb., dle něhož se správní řád na bezpečnostní řízení, jehož byl žalobce účastníkem, vyjma obecných principů, nevztahuje.
48. Žalobce v podané replice **k prvnímu okruhu žalobních bodů** popsal důvody, pro které se domníval, že žalovaným provedený výklad ust. § 130 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb. je v rozporu s jeho duchem, a proto není možné tento účelový výklad žalovaného přijmout.
49. Žalobce rovněž s ohledem na obsah usnesení rozkladové komise ze dne 29. 1. 2016 poukázal na to, že v daném případě evidentně rozkladová komise nebyla složena z 5 členů bez ohledu na to, kolik z nich se k faktickému jednání v daný den dostavilo. Složení rozkladové komise však mělo být již v samotném záhlaví usnesení uvedeno jasně a bez jakýchkoli pochyb o počtu a jménech členů.
50. Žalobce doplnil, že o rozkladu bylo rozhodováno pouze torzem komise. Pokud tedy nebylo rozhodnuto na základě doporučení řádně jmenované rozkladové komise, nelze na její usnesení pohlížet jako na řádné doporučující usnesení a ředitel úřadu tak *de facto* rozhodoval bez doporučení rozkladové komise.
51. Žalobce odmítl snahu žalovaného bagatelizovat závěry obsažené v usnesení rozkladové komise ze dne 29. 1. 2016. Zdůraznil, že z výroku jejího usnesení je patrné, že nejde o žádné doporučení, ale o kompletní usnesení rozkladové komise, které měl ředitel NBÚ zohlednit při svém rozhodování. Ředitel NBÚ podle žalobce ignoroval doporučení rozkladové komise, patrně ve snaze nevyhovět jejímu usnesení. Dle návrhu rozkladové komise měl další kroky činit žalovaný v rámci pokračujícího prvostupňového řízení. Podle žalobce lze souhlasit s tím, že ředitel NBÚ je v ojedinělých případech oprávněn rozhodnout odlišně od návrhu rozkladové komise, avšak nikoli bez něho. Pokud se k takovému kroku ředitel NBÚ uchýlí, musí podle žalobce ve svém rozhodnutí řádně a důkladně uvést argumenty, které ho vedly k odlišnému rozhodnutí, a návrh rozkladové komise tak překonat (v tomto směru žalobce odkázal na závěry vyslovené v rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 7 Ca 358/2008). Žalobce namítl, že žalovaný namísto toho za přinejmenším podezřelých okolností doplnil spisový materiál a patrně

ve snaze vyhnout se povinnosti řádně odůvodnit odklon od návrhu rozkladové komise v rozhodnutí předložil rozkladové komisi v jiném složení rozklad k novému posouzení. Rozkladová komise v odlišném složení pak podle žalobce namísto odmítnutí opětovného projednání opakované předložené rozkladu vydala, údajně bez změny skutkového stavu, diametrálně odlišné doporučení.

52. Žalobce dále v podané replice **k druhému okruhu žalobních bodů** konstatoval, že má za nezpochybnitelné, že dle usnesení rozkladové komise ze dne 29. 1. 2016 mělo být Prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc měla být znovu řádně projednána prvostupňovým orgánem. Pokud si ředitel NBÚ bez jakéhokoli zákonného podkladu aťhovoval pravomoc žalovaného jako takového, postupoval v rozporu se zásadou odvolacího řízení a žalobce tak připravil o možnost procesní obrany na poli řádných opravných prostředků. Žalobce doplnil, že ředitel NBÚ nebyl oprávněn řízení a tím i rozhodnutí jakkoli doplňovat či odstraňovat zjištěné vady. Dle ust. § 131 zákona č. 412/2005 Sb. byl ředitel NBÚ v daném případě oprávněn toliko Prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí, případně rozklad zamítnout a rozhodnutí potvrdit. Rozhodnutí ředitele NBÚ tak neslouží k tomu, aby jím bylo měněno či doplňováno rozhodnutí orgánu prvního stupně. Jako správný a legální postup podle žalobce jistě není možné vyhodnotit ani tu situaci, kdy ředitel NBÚ jako odvolací orgán v rámci odvolacího řízení doplní samotný spis o takové podklady, které by snad mohly zhojit původně chybné či nedostatečné rozhodnutí. Žalobce přitom opětovně nesouhlasil s tvrzením žalovaného o souladu uvedeného postupu se zájmem žalobce na rychlosti a efektivnosti bezpečnostního řízení.
53. Ve vztahu ke **třetímu okruhu žalobních bodů** se žalobce neztotožnil s žalovaným akcentovanou zásadou presumpce viny. Podle žalobce je přitom absurdní, že byl a je připraven prokazovat svou nevinu, avšak do dnešního dne nemá informaci o tom, k čemu by se takové dokazování nevinu mělo vztahovat. Žalobce zdůraznil, že pro bezpečnostní řízení se v souladu s ust. § 177 odst. 1 správního řádu použijí všechny základní zásady činnosti správních orgánů uvedených části první hlavy II. správního řádu, tedy i zásada materiální pravdy vyplývající z § 3 správního řádu. Žalobce poukázal na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011 - 101, s tím, že tedy nelze tvrdit, že jakékoliv, byť sebemenší podezření z existence bezpečnostního rizika musí vést k negativnímu výstupu pro žalobce
54. Podle žalobce je navíc evidentní, že skutkový stav v době rozhodování ředitele NBÚ nebyl stejný, když sám ředitel NBÚ připouští, že podkladový materiál byl doplněn. Žalobce namítl, že nebyl seznámen s obsahem tohoto zásadního doplnění a může tedy pouze hádat, zda se jedná o smyšlené či reálné argumenty a kdo je jejich původcem.
55. Ve vztahu ke **čtvrtému okruhu žalobních bodů** žalobce pak žalobce popsal závěry plynoucí podle jeho přesvědčení z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015 - 40. Uvedl, že nemá možnost ověřit, zda se závěr žalovaného, který „*opakovaně zdůrazňuje, že dle jeho mínění bezpečnostní spis vedený k žalobci údaje o věrohodnosti zjištění zpravodajské služby o pochybení jeho osoby v souvislosti s ochranou utajovaných informací obsahuje*“, zakládá na pravdě. Žalobce uvedl, že na základě dosud seznávaného stavu je oprávněn se domnívat, že bezpečnostní spis údaje o věrohodnosti zjištění zpravodajské služby o domnělém pochybení jeho osoby v souvislosti s ochranou utajovaných informací neobsahoval v okamžiku, kdy o něm bylo orgánem prvního stupně rozhodováno. Tyto údaje spis neobsahoval podle žalobce dokonce ani v okamžiku, kdy byl předložen rozkladové komisi. Právě tuto skutečnost chápal žalobce jako zásadní porušení svých práv.
56. V poslední části repliky žalobce popsal důvody, pro které nesouhlasil se závěrem žalovaného k otázce aplikovatelnosti správního řádu.

IV. Z obsahu správního spisu

57. Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti.
58. Rozhodnutím ze dne 27. 11. 2015, čj. 120974/2015-NBÚ/P, správní orgán prvního stupně s odkazem na § 121 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb. zrušil platnost osvědčení žalobce jako fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné. Prvostupňové rozhodnutí je založeno na tom, že žalobce

přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti dle § 12 odst. 1 písm. d) zákona, neboť se u jeho osoby vyskytuje bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona.

59. Napadeným rozhodnutím ze dne 7. 3. 2016, čj. 46/2016-NBÚ/07-OP, ředitel NBÚ rozklad žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí zamítl a Prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
60. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí vyplývají následující závěry.
61. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapituloval předchozí průběh správního řízení. Uvedl, že v souladu s § 130 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. byl rozklad účastníka řízení předložen nejprve rozkladové komisi, která svým usnesením čj. 14/2016-NBÚ/07-OP ze dne 29. 1. 2016 navrhla rozkladu účastníka řízení dle § 131 odst. 3 písm. a) tohoto zákona vyhovět a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí. Rozkladová komise konstatovala, že na základě shromážděného spisového materiálu nelze považovat existenci bezpečnostního rizika u účastníka řízení za prokázanou. Především upřesnila, že zjištění zpravodajské služby uvedené v písemnosti, která je v utajované části bezpečnostního svazku evidována pod čj. D11075/2015-NBÚ/P, sice nasvědčuje existenci bezpečnostního rizika u účastníka řízení, avšak v kontextu písemnosti evidované pod čj. V12287/2015-NBÚ/P jej nelze považovat za věrohodné. Z tohoto důvodu rozkladová komise dospěla k závěru, že je nezbytné získat věrohodnější informace.
62. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí dále vyplývá, že ředitel NBÚ „*v rámci přezkumného řízení*“ dne 8. 2. 2016 vyžádal od zpravodajské služby doplňující informace o věrohodnosti jí poskytnutého sdělení o závadném chování účastníka řízení související s ochranou utajovaných informací. Z odůvodnění plyne, že ředitel NBÚ na rozdíl od rozkladové komise neshledal důvod pro zrušení a vrácení posuzované věci k novému řízení a rozhodnutí s tím, že „*tímto postupem nedošlo k rozšíření skutkového stavu*“. Ředitel NBÚ v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uvedl, že si v souladu se závěry plynoucími z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012 - 28 a „*ve shodě se zásadou ekonomičnosti řízení a zájmu účastníka řízení na rychlosti a efektivnosti bezpečnostního řízení, resp. řízení o rozkladu*“, vyžádal takové informace, na základě kterých by mohl učinit závěr o tom, zda zjištění zpravodajské služby o pochybení účastníka řízení související s ochranou utajovaných informací lze považovat za věrohodné.
63. Ředitel NBÚ dále v odůvodnění Napadeného rozhodnutí konstatoval, že požadované informace mu byly doručeny dne 24. 2. 2016 s tím, že kopie příslušné písemnosti je evidována pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP a je založena pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního svazku. Podle ředitele NBÚ je přitom z této písemnosti „*zřejmé, z jakých zdrojů byly získány informace o nežádoucím chování účastníka řízení v souvislosti s ochranou utajovaných informací, a lze z ní učinit závěr o podloženosti, přesvědčivosti a věrohodnosti těchto informací*“.
64. Rozkladová komise po předložení takto doplněného spisového materiálu usnesením čj. 40/2016-NBÚ/07-OP ze dne 25. 2. 2016 navrhla rozklad účastníka řízení dle § 131 odst. 4 zákona č. 412/2005 Sb. zamítnout a rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení potvrdit s tím, že po prostudování písemnosti čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, kterou nedošlo k rozšíření skutkového stavu, především dospěla k závěru, že ve věci byly provedeny všechny potřebné úkony v rozsahu ustanovení § 89 odst. 1 zákona a není již třeba provádět další šetření, přičemž doplněný spisový materiál poskytuje odpověď na otázky kladené v souvislosti s jednáním rozkladové komise dne 29. 1. 2016 a v tomto směru poskytuje dostatečně relevantní poznatky.
65. Ředitel NBÚ v odůvodnění Napadeného rozhodnutí „*po prostudování spisového materiálu doplněného o informace zpravodajské služby ohledně věrohodnosti jí poskytnutých informací*“ uvedl, že „*Úřad při svém rozhodování vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Spisový materiál pouze neobsahoval takové informace, z nichž by bylo možno učinit závěr o věrohodnosti informací poskytnutých zpravodajskou službou*“. Podle ředitele NBÚ přitom doplněním informací k věrohodnosti „*nebylo negativně zasaženo do procesních práv účastníka řízení, jelikož mu v průběhu bezpečnostního řízení ani řízení o rozkladu nemůže být umožněn přístup k písemnostem, které jsou založeny v utajované části bezpečnostního svazku*“.
66. Ředitel NBÚ přisvědčil právnímu posouzení provedenému v Prvostupňovém rozhodnutí a uzavřel, že žalobce pro držení osvědčení přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti

dle § 12 odst. 1 písm. d) zákona, jelikož u jeho osoby existuje bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona.

67. Ředitel NBÚ však zdůraznil, že se zcela neztotožnil s odůvodněním Prvostupňového rozhodnutí a doplnil, že citované bezpečnostní riziko u účastníka řízení shledal v jeho jednání souvisejícím s ochranou utajovaných informací, nikoli v dalších ohledech zmíněných v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí.
68. Ředitel NBÚ dále na str. 4 – 5 odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapituloval skutečnosti, které vzal při svém rozhodování v úvahu. Shrnl obsah pohovoru zachyceného v protokolu ze dne 7. 4. 2015 pod čj. 37774/2015-NBÚ/P. Dále poukázal na zprávu o výsledku šetření příslušné zpravodajské služby evidovanou pod čj. D11075/2015-NBÚ/P, založenou v příloze k úřednímu záznamu čj. D11524/2015-NBÚ/P pod pořadovým č. 5 v utajované části bezpečnostního svazku a na odpověď zpravodajské služby na žádost o sdělení doplňujících informací evidovanou pod čj. V12287/2015-NBÚ/P, založenou pod pořadovým č. 6 v utajované části bezpečnostního svazku. Přitom zdůraznil, že zpravodajská služba ve zprávě čj. D11075/2015-NBÚ/P poskytla mimo jiné informaci o pochybení žalobce při ochraně utajovaných informací, která je natolik závažného charakteru, že by sama o sobě mohla bez pochyb představovat bezpečnostní riziko. Podle ředitele NBÚ však zpravodajská služba ve své odpovědi na žádost o sdělení doplňujících informací čj. V12287/2015-NBÚ/P neuvedla takové skutečnosti, které by byly s to přesvědčivě doložit věrohodnost učiněného zjištění týkajícího se porušení ochrany utajovaných informací popsaného ve zprávě čj. D11075/2015-NBÚ/P, a proto ředitel NBÚ v souladu s názorem rozkladové komise požádal zpravodajskou službu o poskytnutí informací, které by umožnily učinit závěr o věrohodnosti předmětného zjištění. Z odpovědi na tuto žádost evidované pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, založené pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního svazku, je přitom podle ředitele NBÚ zřejmý konkrétní popis informací o pochybení účastníka řízení v souvislosti s ochranou utajovaných informací, způsob jejich získání, i popis okolností, pro které ředitel NBÚ vyhodnotil předmětné informace jako hodnověrné.
69. Podle závěrů ředitele NBÚ uvedených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí *„shromážděný spisový materiál umožňuje učinit v posuzované věci přesvědčivý závěr, že u účastníka řízení existuje bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona, za které lze považovat chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace. Písemnosti poskytnuté zpravodajskou službou obsahují dostatek věrohodných poznatků o nestandardním jednání účastníka řízení souvisejícím s ochranou utajovaných informací, které umožňují účinně ověřit relevanci zjištění zpravodajské služby, tj. zejména věrohodnost zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení, tj. k posouzení bezpečnostní spolehlivosti účastníka řízení. (...) tyto písemnosti obsahují konkrétní, jednoznačné a přesvědčivé informace o chování účastníka řízení, které nesporně naplňuje skutkovou podstatu předmětného bezpečnostního rizika“*.
70. Podle ředitele NBÚ žalobce velmi vážně pochybil v souvislosti s ochranou utajovaných informací, přičemž k tomuto pochybení došlo na horní hranici posuzovaného období, a to v souvislosti se zastávanou vysokou pozicí v rámci služebního zařazení žalobce, kdy si žalobce řízení měl být vědom závažnosti stanovených povinností a stejně tak toho, že je vázán všemi příslušnými předpisy vztahujícími se k ochraně utajovaných informací. Ze shromážděného spisového materiálu podle ředitele NBÚ plně vyplývá role, jakou měl žalobce v posuzované záležitosti, při níž došlo ke zmíněnému pochybení, a není pochyb o tom, že tato role byla jednoznačně určující pro daný postup. Ředitel NBÚ dospěl k závěru, že předmětné pochybení je na překážku vydání požadovaného osvědčení, jelikož nespovídá o spolehlivém přístupu účastníka řízení k ochraně utajovaných informací, k nimž by mohl mít na základě vydaného osvědčení v budoucnu přístup. Doplnil, že *„správnost závěru o bezpečnostní nespolehlivosti účastníka řízení též podporuje chování účastníka řízení související s jeho styky se třetími osobami, které jsou popsány ve zprávě zpravodajské služby čj. D11075/2015-NBÚ/P. Jedná se o závažné informace naznačující nestandardnost těchto vztahů, které jsem z pohledu požadavků stanovených v § 14 odst. 6 zákona nemohl pominout“*.

71. K námitkám vzneseným žalobcem v rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí ředitel NBÚ v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uvedl následující závěry.
72. K námitce plné součinnosti ředitel NBÚ uzavřel, že se jedná o běžné povinnosti stanovené zákonem č. 412/2005 Sb., nikoliv o jakési „nadstandardní úkony“, které by hovořily ve prospěch žalobce. Předmětné pochybení žalobce je podle ředitele NBÚ doloženo shromážděným spisovým materiálem. Skutečnost, zda si je žalobce vědom svého pochybení, není pro meritorní závěr žalovaného rozhodná.
73. K námitce neseznámení s utajovanými zprávami zpravodajské služby ani s „Vyhodnocením bezpečnostního řízení“, které jsou založeny v utajované části bezpečnostního svazku, ředitel NBÚ poznamenal, že obecně v řízení se advokát může seznamovat s utajovanou informací pouze v rozsahu práv svého klienta, a to dle pravidel daných pro jednotlivé typy řízení. Ředitel NBÚ s odkazem na § 89 odst. 7 a § 124 zákona č. 412/2005 Sb. uvedl, že účastník řízení a jeho zástupce mají právo nahlížet pouze do neutajované části bezpečnostního svazku, přičemž je zcela irelevantní, zda jsou držiteli osvědčení fyzické osoby, či oznámení o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené.
74. Ředitel NBÚ dále v odůvodnění Napadeného rozhodnutí poukázal na závěry vyslovené k otázce možnosti zpřístupnění utajované informace účastníku bezpečnostního řízení Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 23. 4. 2015, čj. 3 As 188/2014 - 38, ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 As 73/2012 - 43, ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012 - 28, či ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011 - 101. Ředitel NBÚ podotknul, že pokud jsou výsledky šetření zpravodajské služby, které jsou označeny příslušným stupněm utajení, dostatečně konkrétní, jednoznačné a přesvědčivé, mohou bez pochyb sloužit jako plnohodnotný podklad pro rozhodnutí žalovaného o bezpečnostní spolehlivosti nebo nespolehlivosti té které fyzické osoby. Žalovaný v takovém případě nemá povinnost dožadovat jiné neutajované podkladové materiály, které by byly s to samy o sobě prokázat, že účastník bezpečnostního řízení splňuje či nesplňuje podmínku pro vydání osvědčení dle § 12 odst. 1 písm. d) zákona. Ředitel NBÚ doplnil, že úpravu v § 89 odst. 7 a § 122 odst. 3 věta druhá a třetí zákona č. 412/2005 Sb. nelze vykládat tím způsobem, že žalovaný je povinen předně vycházet z neutajovaného spisového materiálu a až poté hodnotit utajované písemnosti. V této souvislosti poukázal na závěry vyslovené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, čj. 7 As 5/2008 - 63
75. Ředitel NBÚ dále v odůvodnění Napadeného rozhodnutí poukázal na to, že zprávy zpravodajské služby jsou plnohodnotnými podklady pro posouzení bezpečnostní spolehlivosti té které fyzické osoby. Právní posouzení těchto skutkových zjištění, tj. přijetí závěru, zda tato konkrétní zjištění zpravodajské služby lze vyhodnotit jako bezpečnostní riziko, patří do výlučné působnosti žalovaného. Ve vztahu k preventivní funkci zákona č. 412/2005 Sb., pak ředitel NBÚ odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006 - 74.
76. Ředitel NBÚ v návaznosti na uvedené posouzení shrnul, že „účastník řízení ani jeho zástupce nejsou v průběhu řízení vedeného Úřadem oprávněni nahlížet do neutajované části bezpečnostního svazku. (...) Úřad není dle § 122 odst. 3 zákona oprávněn ve svých rozhodnutích uvádět důvody, které vedly k jeho vydání, pokud jsou utajovanými informacemi. Úřad je tímto omezením značně limitován; musí dbát na to, aby z rozhodnutí byly seznatelné důvody jeho vydání, ovšem toliko v tom rozsahu, kdy nejsou utajovanými informacemi. Účastník řízení však není zkrácen na svých právech, jelikož je mu poskytnuta ochrana ve správním soudnictví. Soud má plný přístup k celému obsahu správního spisu a posoudí, zda závěr Úřadu o bezpečnostní nespolehlivosti účastníka řízení má oporu ve shromážděném spisovém materiálu. Právní řád České republiky tímto přiznává účastníkům bezpečnostního řízení, jehož výsledkem bylo vydání negativního rozhodnutí, právo na to, aby se prostřednictvím soudního řízení domohli ověření, zda vydání takového rozhodnutí bylo důvodné a bylo v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb. Právo účastníka řízení na soudní ochranu garantované Listinou základních práv a svobod tak není dotčeno“.
77. K námitce žalobce, že z ustanovení § 90 odst. 6 zákona č. 412/2005 Sb. lze analogicky dovodit jeho právo namítnout podjatost i proti „osobám ze zpravodajské služby“, které se podílely na

shromažďování poznatků k jeho osobě i na vypracování zpráv, ředitel NBÚ v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uzavřel, že „*zpravodajské služby žalovanému poskytují toliko výsledek provedeného šetření, nikoli celý spis. Tuto souhrnnou zprávu podepisuje kompetentní osoba, která zodpovídá za výsledek provedeného šetření. Nutno upozornit, že příslušníci zpravodajské služby nejsou úředními osobami ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., přičemž dodávám, že jména těchto osob, jakož i zpravodajské metody, jimiž jsou získávány příslušné informace, nejsou, z důvodu bezpečnostních zájmů České republiky, zveřejňovány. Je třeba zdůraznit, že závěr o bezpečnostní spolehlivosti té které fyzické osoby náleží pouze do kompetence Úřadu, nikoli zpravodajské služby a jejich pracovníků.(...) Na základě zmíněného ustanovení, jehož rozsah nelze analogicky rozšiřovat, se však nelze domáhat řešení námitek podjatosti rovněž vůči osobám, které prováděly příslušné šetření zpravodajské služby. Takový závěr nelze učinit ani na podkladě § 90 odst. 6 zákona*“.

V. Posouzení věci soudem

78. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.

a. K prvnímu okruhu žalobních bodů

79. Městský soud v Praze se předně zabýval okruhem žalobních námitek, jimiž žalobce poukazoval na tvrzené procesní vady záležející v okolnostech jednání rozkladové komise v posuzované věci. Žalobce namítal, že rozkladová komise nemohla být usnášeníschopná, neboť chybělo povinné tříčlenné zastoupení osob s právníkem vzděláním. Dále namítal, že správní spis neobsahuje údaj o tom, kdy, jak a v jakém složení byla ředitelem NBÚ rozkladová komise jmenována a zda členové splňují kvalifikační předpoklady. Současně brojil proti tomu, že rozkladová komise byla pouze tříčlenná, byť měla být ze zákona minimálně pětičlenná. Žalobce rovněž namítal, že se rozkladová komise bez zjevného důvodu sešla k jedinému rozkladu dvakrát a přijala dvě vzájemně protichůdná doporučení, přičemž nebyl uveden důvod, proč se rozkladová komise dne 25. 2. 2016 sešla v jiném složení.
80. Městský soud v Praze připomíná, že podle § 130 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. platí, že „*o rozkladu rozhoduje, nejde-li o postup podle § 128 odst. 1 nebo § 129 odst. 1, ředitel Úřadu na základě návrhu rozkladové komise*“.
81. Z odst. 2 uvedeného ustanovení se podává, že „*členy rozkladové komise jmenuje a odvolává ředitel Úřadu. Rozkladová komise má nejméně pět členů. Více než polovina členů komise musí mít ukončené právnické vysokoškolské vzdělání. Člen rozkladové komise musí být držitelem platného osvědčení fyzické osoby a státním občanem České republiky. Rozkladová komise je ustavena vždy na dobu 5 let; předsedou rozkladové komise je vždy jeden z členů této komise po dobu jednoho kalendářního roku. Rozkladová komise může jednat, je-li přítomna nadpoloviční většina jejích členů; usnesení se přijímá nadpoloviční většinou jejích přítomných členů*“.
82. Konečně ze znění odst. 3 tohoto ustanovení vyplývá, že „*většinu členů rozkladové komise tvoří zaměstnanci státu zařazení v jiných orgánech státu než v Úřadu; to neplatí pro složení rozkladové komise v řízení podle § 140 odst. 1 písm. a)*“.
83. Ze zvláštní části důvodové zprávy k § 130 zákona č. 412/2005 Sb. lze citovat, že „*pro dodržení zásad spravedlivého a nestranného posouzení věci samé, tedy k zajištění právních jistot účastníka řízení, rozhoduje ředitel Úřadu až na základě doporučení poradního orgánu. Jedná se opět o převzetí standardního institutu správního řízení dle správního řádu. Tento poradní orgán je složen nejen z pracovníků Úřadu, ale zejména z odborníků z jiných úřadů státní správy. Podmínkou účasti v komisi je platné osvědčení fyzické osoby na stupeň utajení Přísně tajné a státní občanství ČR všech členů komise. Činnost v rozkladové komisi je bezúplatná, člen se účastní jednání a rozhoduje bez nároku na jakoukoliv finanční odměnu, proto je komise složena výhradně ze zaměstnanců organizačních složek České republiky a obdobných institucí, u nichž je činnost v rozkladové komisi logicky odsouhlasena jejich nadřízeným. Důvodem je minimalizace dopadu nové právní úpravy na státní rozpočet. Statut rozkladové komise, který vydá ředitel Úřadu, upraví jmenování členů komise, náhradníky, způsob svolávání, způsob předkládání věci jednotlivým členům komise apod. Rozkladová komise není výkonným orgánem státní správy, tím je pouze ředitel v postavení správního orgánu II. stupně*“.
84. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně k otázce fungování rozkladové komise judikoval, že rozkladová komise je pouze poradním orgánem, jehož závěry nejsou pro rozhodnutí o rozkladu

závazné, a tudíž není nutné mít ve správním spise podrobněji zachycen průběh jejího zasedání, hlasování jednotlivých členů či odůvodnění jejich závěrů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2016, čj. 7 As 108/2015 - 96). Samotný návrh rozkladové komise přitom není podkladem rozhodnutí ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, k němuž by se měl účastník vyjadřovat, a návrhem rozkladové komise není orgán, který o rozkladu rozhoduje, vázán. Rozhodné je posouzení věci jím samotným, které se projeví v rozhodnutí o rozkladu (k výše uvedeným závěrům srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002 - 227, č. 463/2005 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 Afs 74/2007 - 140, či ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 As 22/2009 - 99).

85. Nejvyšší správní soud přitom ve své ustálené rozhodovací praxi k otázce informování účastníků správního řízení o složení rozkladové komise, resp. o osobách členů rozkladové komise zdůrazňuje, že seznam členů rozkladové komise není povinnou součástí správního spisu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá (srov. rozsudek ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002 - 227, č. 463/2005 Sb. NSS, rozsudek ze dne 22. 12. 2010, čj. 1 Afs 5/2010 - 163), že správní orgán nemusí jména členů rozkladové komise zaznamenávat do spisu, ani s nimi účastníky řízení seznamovat.
86. Městský soud v Praze nicméně zdůrazňuje, že informace o složení rozkladové komise, resp. o osobách jejích jednotlivých členů, mohou být rozhodné především pro otázku případné podjatosti těchto osob podílejících se popsanou formou na rozhodování správního orgánu. V tomto směru správní soudy ustáleně judikují, že pokud účastník řízení o sdělení jmen členů rozkladové komise požádá, je správní orgán povinen mu tuto informaci poskytnout, a to proto, aby byla minimalizována rizika, která s sebou může přinášet případná podjatost osoby, podílející se na řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, čj. 1 Afs 5/2010 - 163).
87. Pokud jde o otázky související se jmenováním členů rozkladové komise ředitelem NBÚ a jejich kvalifikace, Městský soud v Praze zdůrazňuje, že z rozhodovací praxe správních soudů vyplývá, že jmenování předsedy a dalších členů rozkladové komise je vyhrazenou pravomocí vedoucího ústředního správního úřadu. V jeho pravomoci je pak i posouzení předpokladů pro členství v komisi, přičemž správní orgán není povinen shromažďovat, případně uchovávat, informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi členů rozkladových komisí (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014, čj. 29 A 37/2013 - 71, č. 3309/2015 Sb. NSS).
88. Městský soud v Praze nemohl s přihlédnutím k uvedeným judikatorním východiskům přisvědčit těm žalobním námitkám, jimiž žalobce poukazoval na to, že řízení o rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí bylo zatíženo vadou spočívající v nezákonném složení rozkladové komise při jejích jednáních dne 29. 1. 2016 a 25. 2. 2016, resp. v tom, že rozkladová komise nebyla usnášeníschopná.
89. Zdejší soud především zdůrazňuje, že žalobce ve svých žalobních námitkách zaměňuje pravidla upravující složení rozkladové komise jako takové na straně jedné a pravidla usnášeníschopnosti rozkladové komise při konkrétním jednání na straně druhé.
90. Namítl-li žalobce, že rozkladová komise nebyla při svých jednáních dne 29. 1. 2016 a 25. 2. 2016 usnášeníschopná, neboť „*chybělo povinné tříčlenné zastoupení osob s právníckým vzděláním*“, chybně nerozlišil, že předmětné pravidlo vyplývající z § 130 odst. 2 věty třetí zákona č. 412/2005 Sb., podle něhož musí mít více než polovina členů komise ukončené právnické vysokoškolské vzdělání, upravuje složení rozkladové komise coby poradního orgánu ředitele NBÚ jako takového.
91. Z žádného ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. přitom nelze dovodit, že se všechny tyto osoby s ukončeným vysokoškolským vzděláním právnického směru musí nezbytně účastnit každého jednání rozkladové komise, resp. že by neúčast některého z touto kvalifikací disponujících členů rozkladové komise, v důsledku které by rozkladová komise v konkrétním případě jednala např. za přítomnosti pouze jednoho či dvou členů s ukončeným vysokoškolským právnickým vzděláním a

dalších členů „neprávníků“, byla způsobilá zatížit řízení o rozkladu vadou, pro kterou by muselo být rozhodnutí o rozkladu zrušeno.

92. Pokud tedy z § 130 odst. 2 věty poslední zákona č. 412/2005 Sb. plyne, že rozkladová komise může jednat, je-li přítomna nadpoloviční většina jejích členů, přičemž usnesení se přijímá nadpoloviční většinou jejích přítomných členů, nelze z naposledy uvedeného dovozovat, že je pro účely posouzení usnášeníschopnosti rozkladové komise nutno zkoumat, které konkrétní osoby se jednání rozkladové komise neúčastní.
93. Pro posouzení usnášeníschopnosti rozkladové komise je tedy v konkrétním případě podstatné pouze to, zda se jednání rozkladové komise zúčastnili alespoň 3 její členové, aniž by již bylo třeba dále zkoumat, kolik z přítomných členů rozkladové komise disponuje ukončeným vysokoškolským právnickým vzděláním. Z logiky věci je přitom evidentní, že vzájemný vztah pravidla upravujícího složení rozkladové komise a pravidla její usnášeníschopnosti zajišťuje, že se každého jednání rozkladové komise, na němž může být přijato validní usnesení, vždy zúčastní nejméně jeden její člen, který disponuje odborností v oblasti práva.
94. Namítl-li dále žalobce, že rozkladová komise byla pouze tříčlenná, resp. že ve správním spisu není zachyceno odůvodnění tohoto kroku, nemohl mu soud v jeho přesvědčení přisvědčit. Zdejší soud s odkazem na výše uvedené konstatuje, že usnesení rozkladové komise není zatíženo vadou jen proto, že se jejích jednání dne 26. 1. 2016 a 25. 2. 2016 účastnili pouze tři z pěti členů.
95. Městský soud v Praze pak nemohl žalobci přisvědčit ani v tom, že je řízení o rozkladu zatíženo procesní vadou, pokud není ze správního spisu seznatelné, kdo měli být další dva členové rozkladové komise a z jakých důvodů se jednání nezúčastnili. Z výše rekapitulovaných judikatorních závěrů vyplývá, že (kompletní) seznam členů rozkladové komise není povinnou součástí správního spisu, přičemž správní orgán nemusí jména členů rozkladové komise zaznamenávat do spisu, ani s nimi účastníky řízení seznamovat, ledaže o to účastník řízení sám (typicky za účelem posouzení případné podjatosti takových osob) požádá. Ze správního spisu přitom není seznatelné, že by žalobce o sdělení identity všech členů rozkladové komise požádal. Žalobce ostatně ani nenamítá, že by tak učinil a že žalovaný jeho žádosti nevyhověl.
96. Pokud pak žalobce poukazoval na to, že ze správního spisu nelze ověřit, zda členové rozkladové komise splňují kvalifikační předpoklady, poukazuje zdejší soud na shora shrnuté závěry vyplývající z rozhodovací praxe správních soudů, podle nichž je jmenování předsedy a dalších členů rozkladové komise vyhrazenou pravomocí vedoucího ústředního správního úřadu, přičemž v jeho výlučné pravomoci je i posouzení předpokladů pro členství v komisi s tím, že správní orgán není povinen shromažďovat, případně uchovávat, informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi členů rozkladových komisí.
97. Městský soud v Praze se pak neztotožnil ani s námitkou poukazující na nepřipustné opakované jednání rozkladové komise v posuzované věci, resp. na to, že k témuž rozkladu existují dvě protichůdná usnesení dvou různě složených rozkladových komisí. Zdejší soud zdůrazňuje, že z žádného ustanovení zákona č. 412/2005 Sb. ani jiného právního předpisu nelze dovodit, že by opakované jednání rozkladové komise v téže věci *ipso facto* zatěžovalo meritorní rozhodnutí o rozkladu vadou, pro kterou by takové rozhodnutí nemohlo obstát. Rozdílnost doporučení vyplývajících z usnesení rozkladové komise přijatých při jednání dne 29. 1. 2016 a při jednání dne 25. 2. 2016 je přitom zcela zjevně odrazem postupu ředitele NBÚ, který se zřetelem k závěrům o nedostatečné opoře pro vyslovené závěry ve správním spisu, přijatým na prvním jednání rozkladové komise, přistoupil k doplnění dokazování. Nelze tedy plausibilně tvrdit, že by byla rozdílná doporučení rozkladové komise vyslovena na shodném skutkovém půdorysu. Z usnesení rozkladové komise ze dne 25. 2. 2016 je naopak zcela zjevné, že reaguje na doplnění dalších podkladů do správního spisu a právě o tyto nové podklady opírá svůj odlišný závěr. Takový postup pak nelze bez dalšího označit za nezákonný. Z výše popsanych důvodů pak nelze přisvědčit ani tomu, že by bylo Napadené rozhodnutí zatíženo vadou toliko z důvodu odlišného personálního složení rozkladové komise při jednání dne 29. 1. 2016 a 25. 2. 2016. Z ničeho totiž

nevyplývá, že by se rozkladová komise musela v daném případě sejít dne 25. 2. 2016 ve shodném složení.

98. K námitkám, jimiž žalobce v rámci druhého okruhu žalobních bodů brojil proti postupu ředitele NBÚ, který přes doporučení vyplývající z usnesení rozkladové komise při jednání dne 29. 1. 2016 přistoupil k doplnění dokazování ve fázi v řízení o rozkladu (aniž by z důvodu těchto nedostatků rozhodl o zrušení Prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně), se přitom zdejší soud vyjadřuje níže.

b. Ke třetímu okruhu žalobních bodů

99. Městský soud v Praze dále posuzoval důvodnost žalobních námitek vznesených v rámci třetího okruhu žalobních bodů, jejichž prostřednictvím žalobce namítal, že Napadené rozhodnutí i Prvostupňové rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť mu nebylo umožněno seznámit se se skutečnostmi, které jsou údajně základem pro vyhodnocení bezpečnostního rizika ve spojení s jeho osobou, když ze strany žalovaného je nastaven nepřiměřeně vysoký obsah utajované části bezpečnostního svazku. Žalobce rovněž v rámci předmětného okruhu žalobních bodů namítal, že žalovaný automaticky přejal obsah zpráv zpravodajských služeb, s nimiž žalobce nebyl seznámen a nemohl se k nim vyjádřit, přestože tyto informace mohou být nepravdivé, lživé či jakkoli jinak zkreslené, když tyto zásahy mohou být založeny na zavrženíhodných pohnutkách jako je osobní antipatie, případně msta bývalých či současných spolupracovníků žalobce. Žalobce namítal, že pokud nelze informace zpravodajských služeb pro potřeby žalobce anonymizovat, měl by z nich žalovaný podle žalobce pořídit stručný výpis, kde uvede, která konkrétní jednání či jiné skutkové okolnosti jsou v jeho případě vyhodnocována jako bezpečnostní riziko. S odkazem na závěry plynoucí z rozsudků Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 31/2011 - 101 a čj. 7 As 117/2012 - 28, žalobce poukazoval na to, že věrohodnost informací od zpravodajských služeb je jistým minimem jejich obsahu, přičemž tyto nedostatky nelze zhojit určitým umělým a netransparentním doplněním v rámci řízení o rozkladu. Pokud jde o věrohodnost informací od zpravodajských služeb, musí být podle žalobce uvedeny okolnosti a důvody, pro které zpravodajská služba považuje tyto informace za věrohodné, resp. je z nich možno učinit závěr o věrohodnosti. Žalobce konečně namítal, že byla porušena jeho základní práva účastníka správního řízení, když nebyl seznámen s konkrétním jednáním či skutečností, která ve vztahu k jeho osobě představuje bezpečnostní riziko, neměl možnost navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy dle ust. § 36 odst. 1 správního řádu a neměl možnost vyjádřit v řízení své stanovisko ke tvrzenému jednání či skutečnostem, které jsou údajným bezpečnostním rizikem.

Právní rámec

100. Zdejší soud připomíná, že podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. Úřad osvědčení fyzické osoby vydá fyzické osobě, která je bezpečnostně spolehlivá. Podle odst. 2 téhož ustanovení musí podmínky uvedené v odstavci 1 fyzická osoba splňovat po celou dobu platnosti osvědčení fyzické osoby.
101. Podle § 14 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. podmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko.
102. Podle odst. 3 písm. d) tohoto ustanovení lze za bezpečnostní riziko též považovat chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace.
103. Podle odst. 4 uvedeného ustanovení se bezpečnostní riziko uvedené v odstavci 3 písm. d) zjišťuje 10 let zpětně od podání žádosti pro stupeň utajení Důvěrné, 15 let zpětně pro stupeň utajení Tajné a 20 let zpětně pro stupeň utajení Přísně tajné, nebo za období od 15 let věku podle toho, které z nich je kratší.
104. Z odst. 6 předmětného ustanovení se podává, že při posuzování, zda skutečnost uvedená v odstavci 3 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 4.

105. Podle § 101 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., přestal-li držitel osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu splňovat podmínky pro vydání takovéto veřejné listiny, Úřad její platnost zruší.
106. Podle § 121 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. pokud Úřad zruší platnost osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu, vydá o tom rozhodnutí a doručí jej účastníku řízení; kopii založí do bezpečnostního svazku.
107. Podle § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. se v odůvodnění 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.
108. Podle § 133 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb. se dokazování 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 případech, kdy by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výsledkem.
109. Podle odst. 3 téhož ustanovení Úřad označí okolnosti uvedené v odstavci 2, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena; do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou. V ostatním nejsou ustanovení zvláštního právního předpisu o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.

Relevantní závěry rozhodovací praxe soudů

110. Ústavní soud i správní soudy se v minulosti opakovaně vyjadřovaly k specifickému charakteru bezpečnostního řízení a východiskům navazujícího soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných v rámci tohoto řízení.
111. Ústavní soud ke zvláštní povaze řízení před žalovaným, v rámci něhož dochází k prověřování bezpečnostní spolehlivosti fyzických osob, opakovaně judikoval, 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 (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 28/02). Ani přes tuto skutečnost však dle citovaného nálezu Ústavního soudu nelze rezignovat na zajištění ústavní ochrany práv prověřovaných osob (viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000). Obdobně lze v této souvislosti připomenout závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, podle nichž „*není jistě možné, aby byl NBÚ pod zámkou absolutního zachování procesních práv účastníka nucen uvádět ve svých rozhodnutích skutečnosti, které by mohly ohrozit zájem státu, efektivitu práce zpravodajských služeb či policejních složek, anebo bezpečnost jejich agentů či třetích osob*“.
112. Nejvyšší správní soud ve své ustálené rozhodovací praxi k povaze bezpečnostního řízení a navazujícímu soudnímu přezkumu judikuje, že jde o řízení zvláštního charakteru, v jehož rámci je nakládáno s utajovanými skutečnostmi, přičemž platí, že určité skutečnosti, byť by byly podstatné pro rozhodnutí, zůstanou účastníku řízení utajeny. Tato skutečnost však současně podle Nejvyššího správního soudu zvýrazňuje význam soudního přezkumu a vede k povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí, s podklady pro jeho vydání se účastník řízení nemohl plně seznámit, i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů.
113. Nejvyšší správní soud v tomto směru v rozsudku ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012 - 28, č. 2825/2013 Sb. NSS s odkazem na § 122 zákona č. 412/2005 Sb. konstatoval, že „*zákon tedy,*

právě s ohledem na zvláštní charakter daného řízení, předpokládá, že určité skutečnosti, byť byly pro rozhodnutí podstatné, zůstanou účastníkovi 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 utajovaných informacích, aby při dokazování respektoval povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie (§ 133 odst. 2 zákona o utajovaných informacích).

V této souvislosti lze odkázat i na rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva. Ve věci *Pellegrin proti Francii* (rozsudek č. 28541/95), tento soud vyslovil, že existuje-li u určitých specifických profesí (typicky příslušníků bezpečnostních sborů) prokazatelně zvláštní pouto důvěry a loajality vůči státu, lze připustit omezení, a až vyloučení, jejich soudní ochrany, ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod, jde-li o spory mezi těmito osobami a státem. Tato restrikce ovšem musí být vyhrazena jen pro zcela specifické případy a musí být založena na silných a racionálních důvodech sledujících elementární potřeby státu včetně jeho bezpečnosti. Soudní přezkum bezpečnostních prověrek (včetně osob nacházejících se v zaměstnaneckém či jiném obdobném postavení vůči státu) naší legislativou vyloučen není. Shora popsaná omezení v procesních právech dotčených osob, ať již v řízení správním či soudním, jsou však obhajitelná i z pohledu mezinárodně uznávaného standardu práva na soudní ochranu.

Skutečnost, že ve správním řízení zůstávají některé rozhodné skutečnosti účastníkům řízení utajeny a nelze je výslovně hodnotit ani ve vydaném rozhodnutí, může být vyvážena pouze v rámci soudního přezkumu“.

114. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011 - 101, č. 2602/2012 Sb. NSS, „(v) bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy - zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní působnost 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“.
115. Ve výše citovaném rozsudku publ. pod č. 2825/2013 Sb. NSS pak Nejvyšší správní soud v tomto směru rozvedl, že „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 skutečností. 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 NBÚ zrušil proto, že by utajované důkazy neshledal dostatečnými pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti, nemohl by jej rovněž dostatečně přesvědčivě odůvodnit“.
116. Uvedená východiska jsou pak reflektována i v rozhodovací praxi zdejšího soudu. V rozsudku ze dne 20. 4. 2017, čj. 11 A 210/2015 - 49, Městský soud v Praze k otázce přezkoumatelnosti správních rozhodnutí vydaných v bezpečnostním řízení uvedl, že „je totiž třeba vzít v potaz legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a neuvádět do rozhodnutí takové důvody, jejichž zveřejnění by tento zájem obrozňovalo. 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“.

117. Zdejší soud dále považuje za potřebné připomenout (pro jejich zásadní relevanci v posuzované věci) rovněž závěry vyplývající z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu k otázce ověřování věrohodnosti závěrů zpravodajských služeb. Judikatura správních soudů totiž byla nucena reagovat na běžně se vyskytující situaci, kdy se rozhodnutí vydané v bezpečnostním řízení opírá o zprávu zpravodajských služeb, k jejímuž obsahu nemá účastník bezpečnostního řízení přístup a nemůže tak proti v ní uvedeným závěrům vznášet konkrétní námitky.
118. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015 - 40, rekapituloval rozhodovací praxi tohoto soudu k předmětné otázce a uzavřel, že i ve vztahu k otázce ověřování věrohodnosti závěrů zpravodajských služeb je třeba rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu považovat za jednotnou.
119. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k předmětné otázce vyslovil následující závěry.

„V již citované věci sp. zn. 5 As 44/2006 k otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb, tvořících podklad pro rozhodnutí žalovaného (NBÚ), pátý senát ještě za platnosti předchozího zákona uvedl, že „soubhlásí s názorem Městského soudu v Praze, že řízení, resp. výsledek tohoto řízení, tj. napadené rozhodnutí, je výsledkem posouzení a vyhodnocení podkladů ve vztahu k event. možnosti existence bezpečnostního rizika. Úkolem Národního bezpečnostního úřadu již není poskytnuté podklady od jednotlivých subjektů přezkoumávat, neboť takováto činnost by byla v rozporu s pravomocí tohoto orgánu, jež je dána ustanovením § 8 zákona č. 148/1998 Sb.“ Tento závěr dále vysvětlil devátý senát v cit. věci sp. zn. 9 As 9/2010 (kauza Regner). Ve svém rozhodnutí se totiž mj. zaměřil na otázku, zda informace, o které žalovaný a městský soud opřeli své rozhodovací důvody, poskytují dostatečný podklad k závěru o bezpečnostní nespolehlivosti. Zdůraznil, že „[z]práva o výsledku šetření zpravodajské služby založená na č. listu 77 obsahuje zcela konkrétní, ucelené, podrobné informace týkající se chování a způsobu života stěžovatele, které v nyní projednávané věci umožňují přezkoumat relevanci předmětných zjištění ve vztahu k bezpečnostní spolehlivosti stěžovatele.“ To devátý senát dále specifikuje.

Názor pátého senátu byl dále konkretizován rozsudkem sp. zn. 7 As 31/2011. Sedmý senát se přiblížil k závěrům pátého senátu, podle něhož sdělení zpravodajských služeb je nutno považovat za podkladový akt bezpečnostního řízení. Ztotožňuje se i s tím, že NBÚ nemá právo takové akty přezkoumávat. To však dle sedmého senátu neznamená, že tyto akty mohou být pouze vyjádřením názoru, bez patřičného a soudem přezkoumatelného skutkového podkladu zachyceného ve spise. Sedmý senát k tomu dále vysvětlil, že za provedení a výsledek bezpečnostního řízení odpovídá NBÚ. Proto je v zákoně stanoveno oprávnění vyžadovat součinnost jiných orgánů, které jsou povinny žádosti vyhovět. „Zpráva o výsledcích požadovaných šetření proto musí obsahovat konkrétní informace či takový jejich soubor, že to NBÚ, a následně případně i soudu, umožní účinně ověřit relevanci zjištění zpravodajských služeb, tj. zejména věrohodnost jimi zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení. Jen tak lze v dostatečné míře zajistit vyloučení libovůle u zpravodajských služeb i NBÚ, k níž by snadno mohlo dojít, pokud by se NBÚ, a následně i případný soudní přezkum, musel spokojit s tím, že zpravodajským službám se „uvěří“, aniž by jejich informace mohly být podrobeny kognici.“ Sedmý senát zdůraznil, že správní soud musí mít v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. Soud je zde ve zvýšené míře než při „běžném“ soudním řízení garantem práva na spravedlivý proces, což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Neměl-li by soud k takovým informacím přístup, o účinnou soudní kontrolu by se nejednalo, což by bylo nutno považovat za protiústavní stav: „Soud by totiž byl v takovém případě ve skutkové rovině „slepý“, musel by se spolehnout pouze na správnost názoru zpravodajských služeb a přezkoumával by pouze procesní námitky.“ Sedmý senát vyšel rovněž z věci sp. zn. 9 As 9/2010 (kauza Regner), citoval pasáž o výsledku šetření zpravodajské služby (viz bod [25] in fine shora) a zdůraznil, že je evidentní, že v kauze Regner soud příslušné skutkové podklady měl k dispozici, neboť byly součástí spisu.

Na toto rozhodnutí sedmého senátu navázal rozsudek ve věci sp. zn. 7 As 117/2012. Zde byla informace zpravodajské služby pro účely bezpečnostního řízení dostatečně konkrétní, ale zcela u ní absentovalo cokoli, co by nezávislému příjemci informace umožnilo učinit si závěr o její věrohodnosti: „Z toho, co je obsahem správního

spisu, včetně jeho utajované části, nelze učinit žádný závěr, zda informace zpravodajské služby popisuje skutečný stav věcí, anebo zda se jedná o tvrzení zcela či zčásti smyšlené nebo zkreslené. Není z ní patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá. Nezávislému příjemci informací, jímž je v daném případě soud, pak nezbyvá nic jiného než této informaci uvěřit, nebo neuvěřit.“ Takový podklad rozhodnutí není v právním státě dle sedmého senátu přípustný. Představa, že soud uvěří zpravodajské službě, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě.

Sedmý senát rovněž vysvětlil, jak by informace zpravodajské služby měly vypadat. Postačoval by konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Za těchto podmínek by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu jednotlivce tím, že na jejich základě ztratí způsobilost pro práci s utajovanými informacemi. Pokud tak zpravodajská služba neučiní, její informace nemohou být podkladem pro závěr o existenci bezpečnostního rizika. Nebude-li NBÚ schopen existenci tohoto rizika dovodit i z jiných, na zjištěných zpravodajských službách nezávislých, informací, může se stát, že neunese důkazní břemeno o existenci bezpečnostního rizika. Je na zpravodajských službách a NBÚ, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v bezpečnostním řízení.

V rozporu s tímto názorem není ani rozsudek třetího senátu sp. zn. 3 As 4/2012. Zde třetí senát dovodil, aniž by mohl dané informace samozřejmě blíže konkretizovat, že utajovaná část spisu obsahuje informace, ze kterých plyne relevantní kontakt stěžovatele s osobami, které vyvíjí nebo vyvíjely činnost proti zájmu České republiky. Z této části spisu je patrné, že zpravodajské služby činnost těchto osob úspěšně a přehledně monitorují. Stejně tak bylo zmapováno i spojení stěžovatele s těmito osobami: „Podklady zpravodajských služeb jsou tak naprosto přesvědčivé a Nejvyšší správní soud v nich nenašel žádné rozpory nebo nesrovnalosti.“

Judikaturu sedmého senátu vyjádřenou ve věcech sp. zn. 7 As 31/2011 a 7 As 117/2012 citoval a výslovně potvrdil rozsudek sp. zn. 3 As 63/2012: „Nejvyšší správní soud taktéž nevidí důvod pro odchýlení se od své předchozí judikatury, podle níž může příslušný správní soud toliko přezkoumat, zda argumentace v napadeném rozhodnutí NBÚ založená na utajovaných informacích obsažených ve zprávě zpravodajské služby je obsahem správního spisu a zda závěry z těchto informací vyvozené nejsou v rozporu se zákonem. Správní soudy naopak nemohou přezkoumávat pravost a pravdivost podkladů poskytnutých zpravodajskou službou, ve kterých jsou předmětné utajované informace obsaženy (viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 8. 2009, č. 9 As 68/2008 - 101, a ze dne 11. 5. 2011, č. 1 As 9/2011 - 70 ...). To však neznamená, že by soudy ve správním soudnictví nemohly zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k předmětnému bezpečnostnímu řízení. V této souvislosti je nutné podotknout, že po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací, nýbrž stačí, že závěry vyvozené ze skutečností obsažených ve zpravodajské informaci jsou zároveň jejich nejpravděpodobnějším vysvětlením“ (zde třetí senát odkazuje na oba rozsudky sedmého senátu; vyjádření doplnil rozšířený senát).

Judikatura sedmého senátu byla výslovně potvrzena a aplikována též v rozsudku ze dne 27. 8. 2013, č. 8 As 73/2012 - 43“.

120. Rozšířený senát s poukazem na všechna uvedená rozhodnutí a v nich obsažené závěry uzavřel, že „rozhodovací praxe soudu je tedy v otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb, tvořících podklad pro rozhodnutí žalovaného, naprosto jednotná. Žalovaný ani správní soudy sdělení zpravodajských služeb nepřezkoumávají v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Judikatura nicméně zdůraznila, že byt' jde o podkladové akty, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení“.
121. Tato východiska jsou reflektována i v recentní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 24. 5. 2017, č. 3 As 214/2016 - 62, či ze dne 24. 8. 2017, č. 1 As 105/2017 - 37), jakož i v rozhodovací praxi zdejšího soudu (srov. např. rozsudky

Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2017, čj. 11 A 210/2015 - 49, či ze dne 18. 1. 2017, čj. 10 A 217/2013 - 37).

122. Z takto popsaného judikatorního rámce přitom zdejší soud vyšel i v nyní posuzované věci
Vypořádání žalobních námitek vznesených v rámci třetího okruhu žalobních bodů
123. Zdejší soud předně podotýká, že nemohl s odkazem na shora rekapitulované závěry přisvědčit žalobci v jeho námitce, že jsou Prvostupňové rozhodnutí i Napadené rozhodnutí nepřezkoumatelná z toho důvodu, že žalobci nebylo umožněno seznámit se se skutečnostmi, které jsou údajně základem pro vyhodnocení bezpečnostního rizika ve spojení s jeho osobou, resp. že byl strany ze strany žalovaného nastaven nepřiměřeně vysoký obsah utajované části bezpečnostního svazku.
124. Z popsaných judikatorních východisek je totiž evidentní, že rozhodnutí vydané správním orgánem v bezpečnostním řízení nemůže být považováno za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů jen proto, že v něm nejsou v souladu s ustanovením § 122 odstavec 3 zákona č. 412/2005 Sb. uvedeny důvody, které jsou svou povahou utajovanými informacemi (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2603/2012 Sb. NSS).
125. Jak zdejší soud popsal výše, z ustálené rozhodovací praxe správních soudů k této právní otázce vyplývá, že přezkoumatelnost rozhodnutí vydaného v bezpečnostním řízení je 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.
126. Namítal-li přitom žalobce, že byl nucen domáhat se svého práva v řízení soudním, když se ředitel NBÚ v rámci Napadeného rozhodnutí s námitkou poukazující na neumožnění seznámení se skutečnostmi, které byly základem pro hodnocení bezpečnostního rizika, řádně nevypořádal, nemohl soud ani této jeho dílčí námitce přisvědčit. Ředitel NBÚ se v odůvodnění Napadeného rozhodnutí s touto námitkou vypořádal a uvedl k ní především na str. 6 – 7 Napadeného rozhodnutí konkrétní závěry vycházející z výše rekapitulované rozhodovací praxe správních soudů. Těmto dílčím námitkám proto nemohl zdejší soud přisvědčit.
127. Žalobce dále namítal, že žalovaný automaticky přejal obsah zpráv zpravodajských služeb, s nimiž žalobce nebyl seznámen a nemohl se k nim vyjádřit, přestože tyto informace mohou být nepravdivé, lživé či jakkoli jinak zkreslené, když tyto zásahy mohou být založeny na zavrženíhodných pohnutkách jako je osobní antipatie, případně msta bývalých či současných spolupracovníků žalobce. Poukazoval na to, že pokud jde o věrohodnost informací od zpravodajských služeb, musí být podle žalobce uvedeny okolnosti a důvody, pro které zpravodajská služba považuje tyto informace za věrohodné, resp. je z nich možno učinit závěr o věrohodnosti. Žalobce konečně namítal, že byla porušena jeho základní práva účastníka správního řízení, když nebyl seznámen s konkrétním jednáním či skutečností, která ve vztahu k jeho osobě představuje bezpečnostní riziko, neměl možnost navrhnout důkazy a činit jiné návrhy dle ust. § 36 odst. 1 správního řádu a neměl možnost vyjádřit v řízení své stanovisko ke tvrzenému jednání či skutečnostem, které jsou údajným bezpečnostním rizikem.
128. Městský soud v Praze, vědom si výše shrnutých judikatorních východisek, byl v rámci tohoto řízení povinen (právě proto, že žalobce nemohl efektivně namítat nezákonnost konkrétních zjištění, nevěděl-li ani, co je jejich obsahem) suplovat aktivitu žalobce a přezkoumat relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, které se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými.
129. Na zdejším soudu tak bylo především to, aby žalobci, který se v průběhu bezpečnostního řízení objektivně nedozvěděl konkrétní skutečnosti, na základě nichž žalovaný uvážil o existenci bezpečnostního rizika, poskytl soudní ochranu a v rámci tohoto řízení přezkoumal, zda mají skutkové a navazující právní závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí i Napadeném rozhodnutí dostatečnou oporu v obsahu správního spisu.
130. Zdejší soud přitom v rámci tohoto posouzení, k němuž byl vázán pravidly vyplývajícími ze shora podrobně popsaných judikatorních závěrů, zjistil, že obě rozhodnutí vydaná v bezpečnostním

řízení v posuzované věci jsou zatížena vadou řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgány při vydání Prvostupňového rozhodnutí a Napadeného rozhodnutí vycházely, nemá oporu ve spisech.

131. Městský soud v Praze s poukazem na dříve uvedené zdůrazňuje, že z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud žalovaný nezajistí, aby byl součástí správního spisu kromě takové zpravodajské informace i skutkový podklad, na základě kterého by tento správní orgán a posléze soud mohly posoudit věrohodnost a přesvědčivost takové informace, přičemž závěr o bezpečnostním riziku neprokazují jiné podklady založené ve správním spisu, nemůže unést důkazní břemeno k prokázání existence bezpečnostního rizika a tedy ani zajistit, aby rozhodnutí konstatující takové bezpečnostní riziko právě na základě předmětné zpravodajské informace obstálo v případném navazujícím soudním přezkumu.
132. Má-li být zpravodajská informace způsobitým podkladem rozhodnutí správního orgánu v bezpečnostním řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., je nezbytné nejen, aby tato informace byla dostatečně konkrétní, ale také aby bylo patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá (srov. především závěry vyslovené ve shora zmiňovaném rozsudku č. 2825/2013 Sb. NSS). Jak shrnul rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora připomenutém usnesení čj. 4 As 1/2015 - 40, přestože jde o podkladové akty, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení.
133. Zdejší soud má přitom s ohledem na dále popsané okolnosti za to, že ředitel NBÚ ani správní orgán prvního stupně této povinnosti nedostály a jejich rozhodnutí proto nemohla v rámci soudního přezkumu obstát.
134. S odkazem na shora provedenou stručnou rekapitulaci obsahu správního spisu a odůvodnění Napadeného rozhodnutí zdejší soud připomíná, že ředitel NBÚ v odůvodnění Napadeného rozhodnutí přisvědčil právnímu posouzení provedenému v Prvostupňovém rozhodnutí a uzavřel, že žalobce pro držení osvědčení přestal splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti dle § 12 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., jelikož u jeho osoby existuje bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí je přitom zřejmé, že se ředitel NBÚ ne zcela ztotožnil s odůvodněním Prvostupňového rozhodnutí, když citované bezpečnostní riziko u účastníka řízení shledal pouze v souvislosti s jeho jednáním souvisejícím s ochranou utajovaných informací, nikoli v dalších ohledech zmíněných v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí (jednání profesní povahy a jednání soukromé povahy mající přímou souvislost se styky žalobce se třetími osobami; naposledy uvedené okolnosti popsané ve zprávě čj. D11075/2015-NBÚ/P nicméně ředitel NBÚ vzal v úvahu při hodnocení podle § 14 odst. 6 zákona č. 412/2005 Sb. – srov. dále).
135. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí přitom soud zjistil, že ředitel NBÚ založil své závěry o existenci bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. spočívajícího v jednání žalobce souvisejícím s ochranou utajovaných informací na obsahu pohovoru zachyceného v protokolu ze dne 7. 4. 2015 pod čj. 37774/2015-NBÚ/P, na zprávě o výsledku šetření příslušné zpravodajské služby evidované pod čj. D11075/2015-NBÚ/P, založené v příloze k úřednímu záznamu čj. D11524/2015-NBÚ/P pod pořadovým č. 5 v utajované části bezpečnostního svazku, a na odpovědi zpravodajské služby na žádost o sdělení doplňujících informací evidované pod čj. V12287/2015-NBÚ/P, založené pod pořadovým č. 6 v utajované části bezpečnostního svazku.
136. Jak bylo rekapitulováno výše, ředitel NBÚ přitom v odůvodnění zdůraznil, že zpravodajská služba ve zprávě čj. D11075/2015-NBÚ/P poskytla mimo jiné informaci o pochybení žalobce při ochraně utajovaných informací, která je natolik závažného charakteru, že by sama o sobě mohla bez pochyb představovat bezpečnostní riziko. Zpravodajská služba však podle ředitele NBÚ ve své odpovědi na žádost o sdělení doplňujících informací čj. V12287/2015-NBÚ/P

neuviedla takevú skutočnosť, ktoré by boli s to presvedčivo doložiť verohodnosť učiněného zjištění týkajícího se porušení ochrany utajovaných informací popsaného ve zprávě čj. D11075/2015-NBÚ/P, a proto ředitel NBÚ požádal zpravodajskou službu o poskytnutí informací, které by umožnily učinit závěr o verohodnosti předmětného zjištění (k doplnění dokazování v řízení o rozkladu srov. níže závěry zdejšího soudu k námitkám vzneseným žalobcem v rámci druhého okruhu žalobních bodů).

137. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí je pak zjevné, že ředitel NBÚ svůj závěr založil především na obsahu odpovědi na tuto žádost evidované pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, založené pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního svazku. Právě ve vztahu k tomuto podkladu pro rozhodnutí přitom ředitel NBÚ uvedl, že je z něj „*zřejmý konkrétní popis informací o pochybení účastníka řízení v souvislosti s ochranou utajovaných informací, způsob jejich získání, i popis okolností, pro které [ředitel NBÚ vyhodnotil] předmětné informace jako hodnověrné*“ (str. 5 Napadeného rozhodnutí), resp. je z něj „*zřejmé, z jakých zdrojů byly získány informace o nežádoucím chování účastníka řízení v souvislosti s ochranou utajovaných informací, a lze z ní učinit závěr o podloženosti, přesvědčivosti a verohodnosti těchto informací*“ (str. 3 Napadeného rozhodnutí).
138. Zdejší soud s ohledem na výše popsaná judikatorní východiska detailně prostudoval obsah zprávy o výsledku šetření příslušné zpravodajské služby evidované pod čj. D11075/2015-NBÚ/P, založené v příloze k úřednímu záznamu čj. D11524/2015-NBÚ/P pod pořadovým č. 5 v utajované části bezpečnostního svazku, a obsah odpovědi zpravodajské služby na žádost o sdělení doplňujících informací evidované pod čj. V12287/2015-NBÚ/P, založené pod pořadovým č. 6 v utajované části bezpečnostního svazku. Současně pečlivě prostudoval obsah písemnosti čj. D12620/2015-NBÚ/P, založené pod pořadovým č. 9 v utajované části svazku, v níž je obsaženo „*vyhodnocení bezpečnostního řízení*“, na které správní orgán prvního stupně v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí rovněž odkázal.
139. Po prostudování těchto písemností byl nucen Městský soud v Praze přisvědčit závěrům vysloveným rozkladovou komisí ředitele NBÚ v usnesení ze dne 29. 1. 2016, která navrhla rozkladu žalobce vyhovět a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí, opíraje se přitom o závěr, že na základě k danému okamžiku shromážděného spisového materiálu nelze považovat existenci bezpečnostního rizika u žalobce za prokázanou. Zdejší soud se ztotožnil se závěry vyslovenými členy rozkladové komise, dle kterých zjištění zpravodajské služby uvedené v písemnosti, která je v utajované části bezpečnostního svazku evidována pod čj. D11075/2015-NBÚ/P, sice nasvědčuje existenci bezpečnostního rizika u žalobce, avšak v kontextu písemnosti evidované pod čj. V12287/2015-NBÚ/P jej však nelze považovat za verohodné.
140. S tímto závěrem se ostatně ztotožnil i ředitel NBÚ, který posléze přípisem ze dne 8. 2. 2016, čj. D2/2016-NBÚ/07-OP, požádal zpravodajskou službu o poskytnutí informací, které by mu umožnily učinit závěr o verohodnosti předmětného zjištění. Z uvedených skutečností přitom *eo ipso* vyplývá závěr o nedostatečné opoře skutkové podstaty, z níž správní orgán prvního stupně při vydání Prvostupňového rozhodnutí vycházel, ve správním spisu (srov. vypořádání námitek vznesených v rámci druhého okruhu žalobních bodů).
141. Zdejší soud se pak především zaměřil na prostudování a vyhodnocení obsahu písemnosti evidované žalovaným pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, založené pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního spisu (jde o odpověď na žádost ředitele NBÚ ze dne 8. 2. 2016), neboť právě tato písemnost a v ní obsažené závěry byly v souladu s dříve uvedeným z pohledu ředitele NBÚ evidentně klíčové a byly základem pro meritorní závěry vyslovené v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.
142. Zdejší soud v této souvislosti s odkazem na výše uvedené připomíná, že shora rekapitulovanou ustálenou rozhodovací praxí k otázce ověřování verohodnosti závěrů zpravodajských služeb byly formulovány podmínky, za nichž je správní soud způsobilý učinit si úsudek o tom, zda jsou zpravodajské informace verohodné. Ze závěrů vyslovených v rozsudku publ. pod č. 2825/2013 Sb. NSS, aprobovaných mj. i shora označeným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu plyne, že ze správního spisu musí být seznatelné, zda zpravodajská informace

popisuje skutečný stav věcí, nebo zda se jedná o tvrzení zcela či zčásti smyšlené nebo zkreslené. Ze správního spisu musí být zjiitelné a ověřitelné, jakým způsobem byla získána a o jaká (věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá. V tomto směru Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval, že pro to, aby si soud v navazujícím soudním přezkumu rozhodnutí vydaného v rámci bezpečnostního řízení mohl učinit úsudek o věrohodnosti zpravodajské informace, je třeba ve správním spisu zachytit (i.) konkrétní popis zdroje získaných informací, (ii.) konkrétní popis způsobu jejich získání, a (iii.) konkrétní popis okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné.

143. Zdejší soud je po prozkoumání utajované části správního spisu a především po prostudování obsahu písemnosti evidované žalovaným pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, založené pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního spisu, nucen konstatovat, že takto judikatorně formulované podmínky pro možnost posouzení věrohodnosti zpravodajské informace nebyly v posuzované věci naplněny. Naplnění těchto podmínek nelze podle přesvědčení zdejšího soudu seznat z obsahu předmětné písemnosti, ani z jiných podkladů, jež jsou součástí bezpečnostního spisu (včetně celé jeho utajované části).
144. Městský soud v Praze podotýká, že obsah zprávy o výsledku šetření příslušné zpravodajské služby evidované pod čj. D11075/2015-NBÚ/P, založené v příloze k úřednímu záznamu čj. D11524/2015-NBÚ/P pod pořadovým č. 5 v utajované části bezpečnostního svazku, ve spojení s obsahem písemnosti evidované žalovaným pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, založené pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního spisu, naznačuje závažné okolnosti, které by při jejich prokázání mohly skutečně naplňovat znaky existence bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb.
145. Obsah předmětných písemností, který byl základem meritorních závěrů vyslovených ředitelem NBÚ v Napadeném rozhodnutí, však zcela postrádá skutkový základ v jiných podkladech založených ve správním spisu; naopak jsou v některých případech závěry ředitele NBÚ v rozporu s některými jinými podklady ve spisu založenými (viz dále), aniž by bylo seznatelné, zda a jak se ředitel NBÚ s těmito rozpory vypořádal.
146. Zdejší soud po prostudování obsahu předmětných písemností a dalších podkladů založených v utajované části správního spisu zdůrazňuje, že tyto obsahují pouze shrnující zprávy příslušné zpravodajské služby, aniž by bylo zřejmé, z jakého konkrétního zdroje zprávy čerpají podklady pro své závěry. Předmětné písemnosti, z nichž ředitel NBÚ při vydání Napadeného rozhodnutí vycházel a které jsou založeny v utajované části správního spisu, popisují zjištění zpravodajské služby, aniž by však tato tvrzení byla podložena jakýmkoli jiným důkazem, kterým by byl jejich obsah podepřen, a bylo možno jeho podloženost ověřit.
147. Nejvyšší správní soud přitom v minulosti explicitně zdůraznil (srov. např. závěry vyslovené v recentním rozsudku ze dne 24. 8. 2017, čj. 1 As 105/2017 - 37), že nenachází-li se zdroj těchto zjištění jako opora opodstatněnosti skutkových informací („pravdivosti“) v utajované části spisu, pak je povinností správního orgánu (žalovaného) zajistit, aby informace takto sdělené bylo možno ověřit jiným způsobem. Obsahuje-li však správní spis (utajovaná část) toliko souhrnnou zprávu, popisující některá zjištění a přinášející souhrnný výsledek těchto zjištění, nemá soud vůbec možnost ověřit, zda byl skutečně z jednotlivých výstupů učiněn správný závěr vtělený do výsledné zprávy, která tvoří jediný podklad pro skutkové závěry žalovaného. Nejvyšší správní soud ostatně v tomto směru již dříve uzavřel, že „*závěry žalovaného, resp. městského soudu se nemohou opírat pouze o podklady reprodukovající informace z původních zdrojů, které nejsou součástí správního spisu, neboť jejich absence znemožňuje ověřit opodstatněnost přebíraných informací*“ (srov. rozsudek ze dne 27. 1. 2010, čj. 9 As 29/2009 - 84).
148. Přestože ředitel NBÚ ve své žádosti o poskytnutí doplňujících informací k věrohodnosti zpravodajských informací ze dne 8. 2. 2016, čj. D2/2016-NBÚ/07-OP, zpravodajskou službu výslovně upozornil na závěry vyplývající z výše připomenutého rozsudku Nejvyššího správního soudu publ. pod č. 2825/2013 Sb. NSS, obsah písemnosti evidované žalovaným pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, založené pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního spisu, a

to ani ve spojení se všemi ostatními podklady založenými ve správním spisu, těmto judikatorním požadavkům nedostojí.

149. Městský soud v Praze konstatuje, že odkazuje-li zpravodajská služba v naposledy označené písemnosti na prameny rozhodné zpravodajské informace, činí tak toliko obecně poukazem na typové označení podkladů, z nichž má podle jejího přesvědčení předmětná informace vyplývat.
150. Podle zdejšího soudu přitom není žádného důvodu, proč by přímo tyto primární prameny – zdrojové podklady (blíže neurčený počet protokolů o podání vysvětlení, 4 zápisy z jednání) neměly být v takovém případě rovněž součástí utajené části bezpečnostního spisu. Právě tyto podklady by totiž mohly tvořit ve světle výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu jako další na zpravodajské zprávě formálně nezávislé podklady skutkovou oporu pro zpravodajskou službou vyslovené závěry. V takovém případě by pak mohl žalovaný a posléze i správní soud posoudit, nakolik má zpravodajská informace v předmětných podkladech reálný základ.
151. Dle přesvědčení zdejšího soudu pak posouzení věrohodnosti zpravodajské informace brání rovněž obecný popis skutkových okolností k tvrzenému závažnému chování žalobce souvisejícímu s ochranou utajovaných informací, jež má být základem závěru o existenci bezpečnostního rizika. Pokud je ze zpravodajské zprávy v obecné rovině zřejmé, že se na daném jednání měly podle zpravodajské služby různou formou účastnit další osoby, bylo by pro umožnění posouzení věrohodnosti zpravodajské informace vhodné, aby byly tyto osoby a jejich úloha v dané věci v utajované části bezpečnostního spisu konkretizovány.
152. Městský soud v Praze má za to, že s ohledem na výše uvedené tedy není ze správního spisu zjevné, na základě jakých podkladů ředitel NBÚ vyhodnocoval, resp. mohl vyhodnocovat věrohodnost rozhodné zpravodajské informace stran závažného chování žalobce souvisejícího s ochranou utajovaných informací, ani to, na základě jakých podkladů tak má učinit ve světle popsanych judikatorních východisek soud v tomto řízení.
153. Právě naopak, z popsanych důvodů je zdejší soud přesvědčen, že ve správním spisu (včetně jeho utajené části) chybí jakýkoli skutkový podklad, na základě něhož by bylo lze usuzovat o věrohodnosti a přesvědčivosti klíčové zpravodajské informace.
154. Městský soud dále nepřehlédl, že zatímco v písemnosti čj. D12620/2015-NBÚ/P, založené pod pořadovým č. 9 v utajované části svazku, v níž je obsaženo „vyhodnocení bezpečnostního řízení“, je zmiňováno jediné podle zpravodajské služby závažné chování žalobce související s ochranou utajovaných informací, které tedy bylo z logiky věci podkladem pro vydání Prvostupňového rozhodnutí, v písemnosti evidované žalovaným pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, založené pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního spisu, jež byla základem pro meritorní závěry vyslovené ředitelem NBÚ v Napadeném rozhodnutí, jsou konkrétně zmiňována dvě taková jednání. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí přitom není zjevné, zda se závěry vyslovené ředitelem NBÚ týkají jediného chování žalobce či obou v písemnosti č. 11 identifikovaných případů. Nelze přitom rozumně pochybovat o tom, že by uvedení takto zobecněné informace o tom, zda je žalobci vytýkán jeden či více skutků, v odůvodnění Napadeného rozhodnutí samo o sobě nebylo v rozporu s § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb.
155. Za další relevantní okolnost snižující do jisté míry věrohodnost zpravodajské informace pak lze považovat skutečnost plynoucí z písemnosti evidované žalovaným pod čj. D5/2016-NBÚ/07-OP, založené pod pořadovým č. 11 v utajované části bezpečnostního spisu, podle níž tam zmiňované „šetření“ k datu zpracování této písemnosti neskončilo, zvláště pak tehdy, bylo-li v předmětné písemnosti uvedeno, že ukončení tohoto „šetření“ brání dva konkrétní úkony, které lze jistě podle obvyklého běhu věcí považovat za relativně významné důkazní prostředky, bez jejichž provedení lze těžko dopředu konstatovat skutkové a navazující právní závěry. Zvláště zarážející je pak v této souvislosti skutečnost, že Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 7. 3. 2016, přestože z předmětné písemnosti plynulo, že realizaci naposledy uvedených úkonů lze očekávat v druhé polovině března 2016.
156. Zdejší soud je tak na základě uvedených důvodů přesvědčen, že závěry obsažené v klíčových zpravodajských zprávách (závěry v písemnosti č. 11 ve spojení se závěry v písemnosti č. 5)

nemohly být za těchto okolností samy o sobě ve světle shora podrobně popsanych mantinelů vyplývajících z rozhodovací praxe správních soudů jediným a dostatečným pilířem důvodů pro závěr o bezpečnostním riziku a tedy nedostatku bezpečnostní spolehlivosti žalobce.

157. Závěry vyslovené ředitelem NBÚ v Napadeném rozhodnutí, podle nichž je z klíčové písemnosti č. 11 „*zřejmý konkrétní popis informací o pochybení účastníka řízení v souvislosti s ochranou utajovaných informací, způsob jejich získání, i popis okolností, pro které [ředitel NBÚ vyhodnotil] předmětné informace jako hodnověrné*“ (str. 5 Napadeného rozhodnutí), resp. je z ní „*zřejmé, z jakých zdrojů byly získány informace o nežádoucím chování účastníka řízení v souvislosti s ochranou utajovaných informací, a lze z ní učinit závěr o podloženosti, přesvědčivosti a věrohodnosti těchto informací*“ (str. 3 Napadeného rozhodnutí), jsou nepřipustně paušální a neopírají se o žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo možno objektivně usoudit, zda tomu tak skutečně je. Tyto závěry jsou nadto v přímém rozporu s obsahem správního spisu, z něhož podle přesvědčení zdejšího soudu takové závěry nevyplývají.
158. Stejně tak platí, že pokud ředitel NBÚ v obecné rovině s odkazem na obsah zpravodajských zpráv uvedl, že „*shromážděný spisový materiál umožňuje učinit v posuzované věci přesvědčivý závěr, že u účastníka řízení existuje bezpečnostní riziko dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona, za které lze považovat chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace. Písemnosti poskytnuté zpravodajskou službou obsahují dostatek věrohodných poznatků o nestandardním jednání účastníka řízení souvisejícím s ochranou utajovaných informací, které umožňují účinně ověřit relevanci zjištění zpravodajské služby, tj. zejména věrohodnost zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení, tj. k posouzení bezpečnostní spolehlivosti účastníka řízení. (...) tyto písemnosti obsahují konkrétní, jednoznačné a přesvědčivé informace o chování účastníka řízení, které nesporně naplňuje skutkovou podstatu předmětného bezpečnostního rizika*“, jde pouze o obecné konstatování, které popsaná judikatorní východiska reflektuje toliko zdánlivě. Fakticky však tyto závěry ředitele NBÚ nemají podle přesvědčení zdejšího soudu oporu ve správním spisu.
159. Jak Městský soud v Praze rekapituloval výše, z ustálené rozhodovací praxe správních soudů, které si byl nadto ředitel NBÚ sám vědom (jak je zjevné i z jeho žádosti o doplnění ze dne 8. 2. 2016 – viz výše), plyne, že podmínkou pro možnost učinit si úsudek o věrohodnosti zpravodajské informace je konkrétní popis zdroje a konkrétní popis způsobu získání takové informace. V daném případě však z výše popsanych okolností vyplývá, že tato podmínka nepochybně naplněna nebyla, neboť ve vztahu k oběma těmto hlediskům je obsah klíčové zpravodajské zprávy obecný, odkazující toliko v obecné rovině na primární zdroje, které však do správního spisu (jeho utajené části) založeny nebyly.
160. Rovněž nebyla naplněna ani podmínka konkrétního popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné, a které závěr o věrohodnosti umožňují přezkoumat řediteli NBÚ a posléze soudu. Z klíčové písemnosti ani z jiných částí správního spisu nelze spolehlivě učinit závěr, zda informace zpravodajské služby popisují skutečný stav věcí, anebo zda se jedná o závěry (zjištění) zcela či zčásti smyšlené. Není z nich patrné, o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se zpravodajská služba opírá. Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud ve shora označeném rozsudku čj. 1 As 105/2017 - 37, „*nezávislému příjemci informací, jímž je v daném případě soud, pak nezbyvá nic jiného, než této informaci uvěřit nebo neuvěřit. Takový podklad rozhodnutí není v právním státě přípustný, jestliže rozhodnutí správního orgánu, třebaže zcela legitimně podléhá vysokému stupni utajení, zasahuje do tak významných subjektivních práv stěžovatele, jakým je základní právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Představa, že soud uvěří zpravodajské službě, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě (srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 As 73/2012 - 43).*
Jak již Nejvyšší správní soud v podobných kauzách konstatoval, po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. V již citovaném rozsudku č. j. 7 As 31/2011 - 101 Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[p]osuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou 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 působivosti) 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“.

161. Tvrdí-li tedy ředitel NBÚ v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, že „*písemnosti poskytnuté zpravodajskou službou obsahují dostatek věrohodných poznatků o nestandardním jednání účastníka řízení souvisejícím s ochranou utajovaných informací, které umožňují účinně ověřit relevanci zjištění zpravodajské služby, tj. zejména věrohodnost zjištěných informací, jejich vyváženost*“, zdejší soud naopak dospěl k závěru, že ve správním spisu není založen žádný podklad, na základě čeho ředitel NBÚ mohl jejich relevanci „*účinně ověřit*“. Z tohoto důvodu pak stejné překážky brání v posouzení věrohodnosti zpravodajské informace i zdejšímu soudu.
162. Za situace, kdy z jiných podkladů na zpravodajských zprávách nezávislých bezpečnostní riziko na straně žalobce nevyplývalo (žalovaný to ani netvrdil), žalovaný ve světle závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu publ. pod č. 2825/2013 Sb. NSS neunesl důkazní břemeno o jeho existenci. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v naposledy označeném rozhodnutí, „*soud si je vědom nelehké úlohy, kterou zde má zpravodajská služba. Pokud uvolní konkrétní o tom, jak informace získala, může tím, že se, byl i v režimu nakládání s utajovanými informacemi, k nim dostanou další subjekty, konkrétně příslušní soudci, potenciálně obrozit zdroj informací či jiné důležité hodnoty či zájmy chráněné zpravodajskou službou, neboť každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyjádření. Na druhé straně, pokud tak zpravodajská služba neučiní, její informace nemohou být podkladem pro závěr o existenci bezpečnostního rizika. Pokud žalovaný nebude schopen existenci tohoto rizika dovodit i z jiných, na zjištěných zpravodajských službách nezávislých, informací, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno o existenci bezpečnostního rizika, a tedy rozhodnout např. o vydání příslušného osvědčení pro práci s utajovanými informacemi, jak tomu je v případě stěžovatele. Tuto volbu však za žalovaného a s ním spolupracující zpravodajské služby nemůže vyřešit soud tím, že rezignuje na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Je na uvedených orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v bezpečnostním řízení (srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 As 73/2012 – 43)“.*
163. Městský soud v Praze dále považoval za vhodné vyjádřit se k úvaze provedené ředitelem NBÚ v režimu § 14 odst. 6 zákona č. 412/2005 Sb.
164. Zdejší soud připomíná, že klíčové parametry úvahy podle výše citovaného ustanovení popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku publ. pod č. 2603/2012 Sb. NSS, v němž konstatoval následující.
„Jinak je tomu v případech spadajících pod ust. § 14 odst. 3 zákona o utajovaných informacích. Zde zákon reflektuje, že v realitě života mohou mít ty samé vzorce chování v různých případech velmi odlišné důsledky a že v takových případech by byl každý zákonný automatismus kontraproduktivní. Záleží vždy na kontextu, tedy na době, situaci, povaze jednajícího a mnoha dalších zákonem jen obtížně definovatelných okolnostech. Zákonodárce proto v citovaném ustanovení zcela záměrně užívá slova lze, jímž správnímu orgánu vymezuje prostor pro komplexní, všestrannou a do hloubky konkrétních okolností jednotlivého případu jdoucí úvahu o tom, zda v daném případě je bezpečnostní riziko vskutku dáno, i když je splněna nutná vstupní podmínka, tedy naplnění některé konkrétní skutkové podstaty uvedené v písmenech a) až j) citovaného ustanovení. K tomu, podle jakých pravidel a na základě jakých kritérií má být správní úvaha vedena, je obsaženo vodítko v ust. § 14 odst. 6 zákona o utajovaných informacích. Při posuzování, zda skutečnost uvedená v § 14 odst. 3 je bezpečnostním rizikem, se přiblíží
- k tomu, do jaké míry může tato skutečnost ovlivnit schopnost zkoumané osoby utajovat informace; zvažuje se tedy, zda a případně v jaké míře vůbec má dotyčná skutečnost vliv na schopnost zkoumané osoby utajovat informace, a tedy nedopustit jejich prozrazení, ať již z jakéhokoli důvodu a jakoukoli formou,
- k době výskytu uvedené skutečnosti; zejména proto, že nezřídka se míra rizika prozrazení utajované informace v čase z různých důvodů mění, ač jinak řada dalších okolností zůstává obdobná,

- *ke jejímu rozsahu; tj. nepochybně především ke rozsahu, tj. jakési velikosti, významnosti v obecném slova smyslu, příp. míře opakování či délce trvání rizikové skutečnosti, její obecné závažnosti aj.,*

- *ke charakteru této skutečnosti; tedy např. míře její zavrženíhodnosti či naopak omluvitelnosti, ke tomu, nakolik je obecně či speciálně nebezpečná pro určité žádoucí hodnoty či zájmy, aj.*

- *ke (všeobecnému) chování fyzické osoby v zákonem stanoveném rozhodném období uvedeném v § 14 odst. 4.*

Znamená to tedy, že úvaha podle ust. § 14 odst. 3 a 6 zákona o utajovaných informacích musí v první řadě vycházet z dostatečných skutkových zjištění o všech rozhodných znacích skutkové podstaty podle některého z písmen odst. 3 citovaného ustanovení a o všech rozhodných vodících vyplývajících z jeho odst. 6. Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém souhrnu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmkoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto – a Nejvyšší správní soud to zmínil již ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 - 74, www.nssoud.cz – někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika 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“.

165. Zdejší soud z odůvodnění Napadeného rozhodnutí ve spojení s obsahem shora označených písemností č. 5, 9 a 11 v utajované části spisu zjistil, že ředitel NBÚ vzal v rámci hodnocení dle § 14 odst. 6 zákona č. 412/2005 Sb. v úvahu další skutečnosti související se styky žalobce se třetími osobami, které považoval za svého druhu přitěžující okolnosti.
166. Městský soud v Praze přitom v tomto směru zdůrazňuje, že závěr vyslovený v tomto směru v Napadeném rozhodnutí, opírající se o jednu ze zpravodajských zpráv, je v rozporu s jinými podklady (zprávami jiných zpravodajských služeb k téže otázce) obsaženými v utajené části bezpečnostního spisu, které naopak k závěru o rizikovosti jednání nevedou.
167. Rovněž i ve vztahu k této otázce platí, že podklad, z něhož obě rozhodnutí vycházela, opět není dostatečně konkrétní a není podpořen dalšími podklady (konkrétní údaje o frekvenci, době a místě setkávání; konkrétní údaje ve vztahu k „zaznamenaným případům“ chování, na které je ve zpravodajské zprávě poukazováno). I v této otázce tak chybí jakýkoli skutkový podklad, na základě něhož by bylo lze usuzovat o věrohodnosti a přesvědčivosti předmětné zpravodajské informace. Shodně tak zcela chybí konkrétní podklady pro závěr o tom, že žalobce v tomto směru snižoval význam daného rizika.
168. Z popsáných důvodů pak provedené hodnocení neodpovídá ani shora citovaným parametrům úvahy vyplývajícím z rozsudku Nejvyššího správního soudu publ. pod č. 2603/2012 Sb. NSS.
169. Konstatoval-li tedy ředitel NBÚ v Napadeném rozhodnutí, že „*správnost závěru o bezpečnostní nespolehlivosti účastníka řízení též podporuje chování účastníka řízení související s jeho styky se třetími osobami, které jsou popsány ve zprávě zpravodajské služby č.j. D11075/2015-NBÚ/P. Jedná se o závažné informace naznačující nestandardnost těchto vztahů, které jsem z pohledu požadavků stanovených v § 14 odst. 6 zákona nemohl pominout*“, nemohl soud s ohledem na uvedené než konstatovat, že i ve vztahu k této otázce neumožňoval obsah správního spisu posoudit řediteli NBÚ a tedy ani zdejšímu soudu věrohodnost předmětné zpravodajskou službou poskytnuté informace.
170. Městský soud v Praze považuje za nutné ke shora uvedeným závěrům doplnit, že pokud bylo uvedenými nedostatky zatíženo Napadené rozhodnutí, tím spíše bylo těmito vadami zatíženo Prvostupňové rozhodnutí, při jehož vydání správní orgán prvního stupně vycházel z ještě užšího okruhu podkladů. Zdejší soud je přesvědčen, že ani správní orgán prvního stupně neměl pro jím vyslovené závěry dostatečnou oporu ve správním spisu, resp. se otázkou věrohodnosti předmětné zpravodajské informace nezabýval a s ohledem na nedostatečný obsah správního spisu ani

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

zabývat nemohl. V podrobnostech zdejší soud pro větší stručnost odkazuje na níže provedené vypořádání žalobních námitek vznesených v rámci druhého okruhu žalobních bodů.

c. K druhému okruhu žalobních bodů

171. Žalobce dále namítal, že ředitel NBÚ zatížil Napadené rozhodnutí vadou, když přes doporučení vyplývající z usnesení rozkladové komise při jednání dne 29. 1. 2016 přistoupil k doplnění dokazování ve fázi v řízení o rozkladu, aniž by z důvodu identifikovaných nedostatků rozhodl o zrušení Prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně.
172. Zdejší soud připomíná, že podle § 131 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. platí, že *„řízení o rozkladu ředitel Úřadu zastaví, je-li dán důvod podle § 113, a napadené rozhodnutí zruší, stalo-li se zastavením řízení bezpředmětným; jinak napadené rozhodnutí potvrdí“*. Podle odst. 2 uvedeného ustanovení *„napadené rozhodnutí ředitel Úřadu zruší, pokud vyhoví v plném rozsahu rozkladu podanému proti rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladů“*. Z odst. 3 tohoto ustanovení se pak podává, že *„napadené rozhodnutí ředitel Úřadu zruší a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí, pokud a) byl napadený výrok vydán v rozporu s právními předpisy, nebo je jinak nesprávný, nebo b) je zjištěno, že po vydání rozhodnutí nastaly skutečnosti, které mají vliv na rozhodnutí“*.
173. Podle odst. 4 předmětného ustanovení platí, že *„rozklad ředitel Úřadu zamítne a rozhodnutí potvrdí, pokud neshledá důvod pro postup podle odstavců 1 až 3“*. Podle odst. 5 uvedeného ustanovení *„ředitel Úřadu v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu podle odstavce 3 vysloví též právní názor, kterým je při novém projednání věci Úřad vázán, pokud se tento právní názor vlivem změny právního stavu nebo skutkových okolností nestane bezpředmětným. V novém řízení může Úřad využít podkladů původního rozhodnutí, včetně podkladů rozhodnutí o rozkladu, nevylučuje-li to důvod nového řízení. Proti rozhodnutí vydanému v novém řízení lze podat rozklad, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak“*. Konečně podle odst. 6 tohoto ustanovení *„ředitel Úřadu o rozkladu rozhodne do 3 měsíců ode dne doručení rozkladů“*.
174. Ze zvláštní části důvodové zprávy k § 131 zákona č. 412/2005 Sb. vyplývá, že *„ustanovení zakotvuje obecně platnou zásadu odvolacího řízení, tzn. povinnost přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a je-li to nutné, řízení doplnit nebo zjištěné vady odstranit. Orgán II. stupně však není zavázán ani oprávněn k rozsáblému dokazování; to by ostatně samo o sobě popíralo předběžnou činnost orgánu I. stupně. Obecně platí, že pokud by orgán II. stupně prováděl celé řízení znovu v rozsahu jako přísluší orgánu stupně I., byl by účastník řízení prakticky v důsledku takového řízení zkrácen o možnost řádného opravného prostředku. Pokud by rozhodnutí orgánu I. stupně trpělo tak zásadními vadami, že je nutné provádět obsáhlé dokazování, je nutno napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit zpět k novému projednání a rozhodnutí. V řízení o rozkladu tedy nelze doplňovat řízení zásadním způsobem. V řízení o rozkladu ředitel může buď napadené rozhodnutí vydané Úřadem zrušit anebo jej potvrdit. Vzhledem k obsahu bezpečnostního řízení není ani teoreticky jiná možnost přípustná, neboť předmětem rozhodování je v zásadě rozhodnutí buď kladné anebo záporné ve vztahu k žádosti účastníka řízení“*.
175. Zdejší soud především podotýká, že z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde ředitel NBÚ jako orgán funkčně příslušný k rozhodnutí o rozkladu) napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného.
176. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně judikoval, že nejen za situace, kdy správní orgán druhého stupně změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nýbrž i tehdy, pokud podle odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítne a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, čj. 4 As 10/2012 - 48, ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012 - 47, ze dne 8. 10. 2015, čj. 10 As 123/2014 - 41). V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že i z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 -

56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007 - 80).

177. Uvedené závěry jsou v praxi přijímány i v rozhodovací praxi krajských soudů. V tomto směru lze poukázat např. na závěry vyslovené Krajským soudem v Brně v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 29 Ca 221/2008 - 48, podle nichž *„správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravit drobné vady řízení před správním orgánem 1. stupně, stejně jako drobné vady rozhodnutí v něm vydaného (zde upřesnění výroku o vině žalobce). Došlo-li k takovéto drobné změně za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, přičemž s touto změnou se odvolací správní orgán argumentačně řádně vypořádal v odůvodnění rozhodnutí, k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení nedošlo, a ani dojít nemohlo“*.
178. Obdobně i zdejší soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, čj. 9 Ca 144/2009 - 102, vyslovil, že *„pokud odvolací orgán nesouhlasí s určitými závěry správního orgánu I. stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak i přes tento nesouhlas se ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení ob stojí, je na místě, aby odvolání (jako celek) zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a své korigující závěry uvedl toliko v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Pokud ovšem odvolací orgán shledá odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně natolik nevyhovujícím, že jej nelze akceptovat ani zčásti, je to důvod pro zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004]. Jestliže by odvolací orgán v takové situaci potvrdil výrok přezkoumávaného rozhodnutí a současně „odstranil“ veškeré závěry správního orgánu I. stupně obsažené v odůvodnění a kompletně je nahradil svými, nepřipustné by tím účastníkům řízení odňal jednu instanci, neboť účastníci by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu“*.
179. Zdejší soud v uvedeném směru doplňuje, že ačkoli platí, že se na předmětné řízení podle § 159 zákona č. 412/2005 Sb. správní řád až na základní zásady činnosti správních orgánů nepoužije, lze i s ohledem na úmysl historického zákonodárce vyjádřený ve shora citované pasáži zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 412/2005 Sb. z judikатурních závěrů týkajících se postupu odvolacího správního orgánu obdobně vycházet i v posuzované věci.
180. Na druhé straně však správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že shora uvedené závěry stran obecné přípustnosti nápravy nedostatků odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí odvolacím správním orgánem (jež je třeba vztáhnout i na řízení o rozkladu) se bez dalšího neuplatní v situacích, kdy je k takovému postupu třeba doplnit podklady pro rozhodnutí obsažené ve správním spise.
181. Jinak řečeno, jedná-li se o takové pochybení správního orgánu prvního stupně, kdy by výrok či odůvodnění neměly oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve správním spise, nelze neomezeně připouštět oprávnění odvolacího správního orgánu korigovat nedostatky prvostupňového správního rozhodnutí.
182. Podle Nejvyššího správního soudu je tedy třeba důsledně zkoumat, zda byly nedostatky odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně natolik rozsáhlé, že by odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit zákonnost jeho rozhodnutí nebo správnost rozhodnutí, neboť v takovém okruhu případů by se o porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení, jednat mohlo.
183. V této souvislosti je přitom třeba připomenout, že v řízení o odvolání, resp. v řízení o rozkladu by nemělo být těžiště dokazování ve správním řízení. Odvolací orgán, resp. orgán rozhodující o podaném rozkladu by si z vyložených důvodů neměl osobovat úlohu orgánu odpovědného za správné a úplné zjištění skutkového stavu věci, která náleží primárně správnímu orgánu prvního stupně. Této okolnosti si byl ostatně na půdorysu právních vztahů upravených zákonem č. 412/2005 Sb. vědom i zákonodárce, jak je zjevné z výše citované pasáže zvláštní části důvodové zprávy k tomuto právnímu předpisu.
184. Platí tedy, že pokud by odvolací správní orgán po zhodnocení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně skutečně pouze doplnil, zpřesnil, popř. v jistém směru korigoval úvahy správního orgánu prvního stupně za situace, kdy jejich základ již byl v prvoinstančním správním rozhodnutí

obsažen, nezatížil by své rozhodnutí vadou, pro níž by takové rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát. Na druhé straně však platí, že takový postup nelze připustit v situacích, kdy je třeba významněji doplnit podklady pro rozhodnutí obsažené ve správním spise, resp. kdy jde o takové pochybení správního orgánu prvního stupně, kdy výrok či odůvodnění prvostupňového rozhodnutí neměly oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve správním spise. Pro větší stručnost zdejší soud na tomto místě poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012 - 47.

185. V posuzované věci žalobce namítal, že ačkoli rozkladová komise navrhla z důvodu neprokázání existence bezpečnostního rizika rozkladu vyhovět a Prvostupňové rozhodnutí zrušit, ředitel NBÚ namísto toho vyžádal v rámci řízení o rozkladu od zpravodajské služby informace k věrohodnosti sdělení o závadném chování žalobce souvisejícím s ochranou utajovaných informací, k čemuž podle žalobce nebyl na půdorysu nyní posuzované věci oprávněn.
186. Městský soud v Praze s odkazem na výše provedenou rekapitulaci obsahu správního spisu připomíná, že rozkladová komise svým usnesením čj. 14/2016-NBÚ/07-OP ze dne 29. 1. 2016 navrhla rozkladu žalobce vyhovět a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí s tím, že na základě shromážděného spisového materiálu nelze považovat existenci bezpečnostního rizika u účastníka řízení za prokázanou, přičemž zjištění zpravodajské služby uvedené v písemnosti, která je v utajované části bezpečnostního svazku evidována pod čj. D11075/2015-NBÚ/P, sice nasvědčuje existenci bezpečnostního rizika u žalobce, avšak v kontextu písemnosti evidované pod čj. V12287/2015-NBÚ/P jej však nelze považovat za věrohodné.
187. Ředitel NBÚ namísto toho vyžádal dne 8. 2. 2016 v rámci řízení o rozkladu od zpravodajské služby k věrohodnosti sdělení o závadném chování žalobce souvisejícím s ochranou utajovaných informací, přičemž v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v tomto směru konstatoval, že si v souladu se závěry plynoucími z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012 - 28 a „*ve shodě se zásadou ekonomičnosti řízení a zájmu účastníka řízení na rychlosti a efektivnosti bezpečnostního řízení, resp. řízení o rozkladu*“, vyžádal takové informace, na základě kterých by mohl učinit závěr o tom, zda zjištění zpravodajské služby o pochybení účastníka řízení související s ochranou utajovaných informací lze považovat za věrohodné. Současně v odůvodnění Napadeného rozhodnutí poznamenal, že na rozdíl od rozkladové komise neshledal důvod pro zrušení a vrácení posuzované věci k novému řízení a rozhodnutí s tím, že „*tímto postupem nedošlo k rozšíření skutkového stavu*“.
188. Zdejší soud shledal s ohledem na shora popsání judikatorní východiska předmětnou žalobní námitku důvodnou.
189. Městský soud v Praze s odkazem na výše podrobně rekapitulované závěry rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu znovu zdůrazňuje význam, jaký ustálená judikatorní praxe přikládá tomu, aby závěry vyplývající ze zpravodajských zpráv, jež jsou podkladovými akty pro rozhodnutí žalovaného, měly dostatečný skutkový podklad zachycený ve správním spise. Zdejší soud znovu připomíná, že žalovaný v řízení podle zákona č. 412/2005 Sb. ani správní soudy v rámci následného soudního přezkumu takto vydaného správního rozhodnutí sice sdělení zpravodajských služeb nepřezkoumávají v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Na druhé straně však tyto zprávy zpravodajských služeb coby podkladové akty pro rozhodnutí žalovaného nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení.
190. Z uvedeného vyplývá, že shromáždění podkladů umožňujících správnímu orgánu a posléze i správnímu soudu posoudit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevance k předmětnému bezpečnostnímu řízení je klíčovým prvkem bezpečnostního řízení.
191. Je možno uzavřít, že pokud správní orgán nezajistí, aby byl součástí správního spisu kromě takové zpravodajské informace i skutkový podklad, na základě kterého by tento správní orgán a posléze soud mohly posoudit věrohodnost a přesvědčivost takové informace, přičemž závěr o

bezpečnostním riziku neprokazují jiné podklady založené ve správním spisu, nemůže unést důkazní břemeno k prokázání existence bezpečnostního rizika a tedy ani zajistit, aby rozhodnutí konstatující takové bezpečnostní riziko právě na základě předmětné zpravodajské informace obstálo v případném navazujícím soudním přezkumu.

192. Z takto vyloženého zásadního významu shromažďování skutkových podkladů osvědčujících věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace pro bezpečnostní řízení a navazující soudní přezkum je pak podle přesvědčení zdejšího soudu nutno dovodit, že těžiště zajišťování takových skutkových podkladů nemůže být přeneseno teprve do fáze řízení o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí.
193. Právě tak tomu však bylo s ohledem na shora popsané skutečnosti v posuzované věci.
194. Městský soud v Praze zcela přisvědčuje závěrům vysloveným v usnesení rozkladové komise ze dne 29. 1. 2016, která navrhla rozkladu žalobce vyhovět a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí, opíraje se přitom o závěr, že na základě shromážděného spisového materiálu nelze považovat existenci bezpečnostního rizika u žalobce za prokázanou. Zdejší soud se ztotožnil se závěry vyslovenými členy rozkladové komise, dle kterých zjištění zpravodajské služby uvedené v písemnosti, která je v utajované části bezpečnostního svazku evidována pod čj. D11075/2015-NBÚ/P, sice nasvědčuje existenci bezpečnostního rizika u žalobce, avšak v kontextu písemnosti evidované pod čj. V12287/2015-NBÚ/P jej však nelze považovat za věrohodné. Jak bylo uvedeno výše, ze stavu správního spisu k okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí přitom zdejší soud nezjistil, že by v něm byla jakýkoli skutkový podklad, na základě něhož by bylo lze usuzovat o věrohodnosti a přesvědčivosti informace plynoucí z předmětné zpravodajské zprávy.
195. Přestože je třeba v obecné rovině zdůraznit, že ředitel NBÚ nebyl bez dalšího povinen doporučení rozkladové komise respektovat (orgán rozhodující o rozkladu je oprávněn se od doporučení rozkladové komise odchýlit, pokud své odlišné závěry opře o relevantní argumentaci; srov. např. žalobcem připomenuté závěry vyslovené v rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 7 Ca 358/2008, obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 214/2016 - 62), v daném konkrétním případě měl podle přesvědčení zdejšího soudu postupovat tak, jak rozkladová komise usnesením ze dne 29. 1. 2016 doporučila, chtěl-li předejít procesnímu vyústění, které zdejší soud musel v posuzované věci zvolit.
196. Ředitel NBÚ si byl evidentně nedostatku opory skutkových a navazujících právních závěrů správního orgánu prvního stupně ve správním spisu vědom, a přistoupil proto k doplnění dokazování o podklady, z nichž by bylo lze na věrohodnost zpravodajské informace usuzovat. *Implicitně* tak ředitel NBÚ připustil, že správní orgán prvního stupně neměl pro jím vyslovené závěry dostatečnou oporu ve správním spisu, resp. takto potvrdil, že se správní orgán prvního stupně otázkou věrohodnosti předmětné zpravodajské informace nezabýval a s ohledem na nedostatečný obsah správního spisu ani zabývat nemohl.
197. Z popsaných důvodů se pak zdejší soud nemohl ztotožnit se závěry uvedenými ředitelem NBÚ v Napadeném rozhodnutí, podle nichž „*tímto postupem nedošlo k rozšíření skutkového stavu*“. Jak zdejší soud výše vyložil, bylo tomu právě naopak.
198. Na uvedených závěrech přitom nemůže ničeho změnit ani to, že se ředitel NBÚ pokusil v odůvodnění Napadeného rozhodnutí odůvodnit svůj postup zájmem na rychlosti a efektivnosti řízení. Jakkoli jde v obecné rovině o relevantní zásady správního řízení, žalovaný v daném případě nebyl s ohledem na shora popsaná judikatorní východiska oprávněn zvolenou formou doplnit dokazování o taková zjištění, která jsou v obecné rovině esenciálním podkladem pro meritorní rozhodnutí v bezpečnostním řízení. Jak totiž zdejší soud zdůraznil výše, jedná-li se o takové pochybení správního orgánu prvního stupně, kdy by výrok či odůvodnění neměly oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve správním spise, nelze neomezeně připouštět oprávnění odvolacího správního orgánu korigovat nedostatky prvostupňového správního rozhodnutí a doplňovat v tomto směru zásadním způsobem dokazování.

199. Městský soud v Praze z popsanych důvodů přisvědčil žalobci, že za daných okolností ředitel NBÚ zatížil Napadené rozhodnutí vadou, pro kterou je bylo třeba zrušit. Předmětná žalobní námitka je tedy důvodná.
200. Nad rámec nezbytného odůvodnění lze doplnit, že založil-li v posuzované věci správní orgán prvního stupně své rozhodnutí v části týkající se nakládání žalobce s utajovanými informacemi (další správním orgánem prvního stupně v prvostupňovém rozhodnutí zmíněné důvody byly v Napadeném rozhodnutí shledány nepřiléhavými) toliko na obsahu zpravodajské zprávy, aniž by měly z ní vyplývající závěry oporu v dalších podkladech, které byly v té době součástí správního spisu, neměly jím vyslovené meritorní skutkové a navazující právní závěry ve světle rekapitulovaných judikatorních závěrů oporu ve správním spisu. Současně je pak z těchto důvodů evidentní, že se správní orgán prvního stupně otázkou věrohodnosti předmětné zpravodajské informace vůbec nezabýval a s ohledem na nedostatečný obsah správního spisu ani zabývat nemohl.
201. Městský soud v Praze nad rámec uvedeného pro úplnost podotýká, že na rozdíl od žalobce nepřikládal větší význam obratu užitému na str. 3 ve čtvrtém odstavci Napadeného rozhodnutí („v rámci přezkumného řízení“), neboť měl za to, že v tomto směru jednalo toliko o nepřesnou formulaci v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, která nic neměnila na povaze řízení, v jehož rámci ředitel NBÚ dokazování doplňoval).

VI. Závěry

202. Na základě všech shora uvedených skutečností soud Napadené rozhodnutí ředitele NBÚ i Prvostupňové rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek skutkových důvodů, pro nezákonnost a pro jiné vady v řízení před správním orgánem podle ust. § 76 odst. 1, § 78 odst. 1 a odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
203. V dalším řízení zohlední žalovaný závěry vyslovené výše v bodech 131 – 170 a v bodech 180 - 200 tohoto rozsudku, a dospěje-li na základě doplnění dokazování k závěru, že zjištěné okolnosti zakládají existenci bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., zajistí, aby případné meritorní závěry konstatující bezpečnostní nespolehlivost žalobce byly opřeny o informace dostatečně konkrétní, u nichž by bylo patrné, jakým konkrétním způsobem byly získány a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírají, a které budou mít shora popsáním způsobem patřičný skutkový podklad zachycený ve správním spisu, aby mohl žalovaný a posléze případně i správní soud zhodnotit jejich věrohodnost, přesvědčivost a jejich relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení.
204. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.).
205. Se zřetelem k procesnímu vyústění pak zdejší soud nepřistoupil k provedení důkazních prostředků navrhovaných žalobcem v části IV. podané žaloby, neboť shora identifikované vady by nutně musely vést ke zrušení obou rozhodnutí bez ohledu na případná skutková zjištění plynoucí z provedení navrhovaných důkazních prostředků. Ze shodného důvodu se pak zdejší soud pro předčasnost nemohl zabývat námitkami vznesenými v rámci čtvrtého okruhu žalobních bodů.
206. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, dále náklady za zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby a podání repliky) a 3 režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 10 200 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1, a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a 21% DPH ve výši 2 142 Kč. Celková výše přiznaných nákladů tak činí 15 342 Kč.
207. Soud rozhodl v posuzované věci bez jednání, neboť byly pro takový postup dány předpoklady stanovené v § 76 odst. 1 s. ř. s.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 25. 4. 2018

JUDr. Slavomír Novák, v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.