



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše, a soudců Milana Podhrázkého a Aleše Sabola, v právní věci žalobce: **J. E.**, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 16/2, Praha 5, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 23. 7. 2013, čj. 145/2013-NBÚ/07-OP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2017, čj. 10 A 179/2013-92,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 17. 4. 2008 platnost osvědčení fyzické osoby (žalobce) pro stupeň utajení Přísně tajné podle § 121 odst. 3 a § 101 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“). Proti tomuto rozhodnutí se bránil žalobce (dále „stěžovatel“) podáním rozkladu a následně žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), která byla zamítnuta. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti stěžovatele zrušil rozsudkem ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci J. E. I“), předchozí rozsudek městského soudu. Klíčovým důvodem pro zrušení bylo to, že Nejvyšší správní soud konstatoval, že z obsahu utajované části spisu neplynula žádná skutečnost, nýbrž pouze názor zpravodajských služeb o spolehlivosti stěžovatele. Ačkoliv soud nevyloučil, že je tento názor důvodný, nešlo jej považovat za zprávu o výsledcích šetření. V návaznosti na to městský soud rozsudkem zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu, který poté

zrušil rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení stěžovatele. Žalovaný následně řízení o zrušení platnosti osvědčení zastavil, neboť 2. 8. 2009 uplynula doba jeho platnosti a odpadl tak předmět řízení.

[2] Stěžovatel si požádal 17. 4. 2012 o vydání nového osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení Přísně tajné. Žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 27. 5. 2013, čj. 524/2013-NBÚ/PFO-2-N, tak, že se stěžovateli osvědčení nevydává, neboť nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací, tedy že nejde o osobu, která je bezpečnostně spolehlivá. Konkrétně bylo shledáno bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 3 písm. e) téhož zákona, tedy styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Touto osobou měl být M. H. Podaný rozklad byl zamítnut v záhlaví tohoto rozsudku uvedeným rozhodnutím ředitele žalovaného. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu k městskému soudu, který ji v záhlaví tohoto rozsudku uvedeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud nesouhlasil s tím, že by rozhodnutí žalovaného byla nepřezkoumatelná. Žalovaný v rozhodnutí specifikoval negativní okolnost, kterou shledal u stěžovatele, neuvedl pouze konkrétní skutková zjištění a úvahy z toho vyplývající s ohledem na utajovaný charakter podkladů, což je v souladu se současnou právní úpravou arobovanou soudy včetně Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Soud není vázán žalobními body, pokud jde o přezkoumávání skutkových zjištění učiněných v bezpečnostním řízení na základě utajovaných zpráv zpravodajských služeb a není tedy podstatné, že nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobci znemožňuje dostatečně konkrétně formulovat žalobní body.

[4] Městský soud měl v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení, včetně utajované části bezpečnostního svazku. Tyto informace byly zpravodajskou službou označeny jako okolnosti, o kterých nelze zprostit mlčenlivosti. Je nerozhodné, jakým konkrétním stupněm utajení byly informace klasifikovány, rozhodující je zejména jejich povaha, obsah, vztah k jiným osobám, neboť pouze na základě posouzení těchto atributů lze dospět k závěru, zda zpřístupněním příslušných informací může či nemůže potenciálně dojít k ohrožení či narušení činnosti v zákoně uvedených subjektech. Předsedkyně senátu po seznámení se s utajovanými informacemi dospěla k závěru, že jsou splněny předpoklady pro to, aby část správního spisu, obsahující utajované informace, byla vedena odděleně a byla vyloučena z nahlížení, neboť by jejich zpřístupněním mohlo dojít k ohrožení či vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb a policie, neboť povaha monitorované činnosti M. H. nevyklučuje pokračování dalších úkonů policie. Soud taktéž nesdělil osobu zpracovatele, neboť personální obsazení zpravodajské služby je součástí utajené činnosti zpravodajské služby. Povaha a množství konkrétních zjištění o osobě M. H. a různorodost zdrojů těchto zjištění vylučují tvrzení o šikanózní povaze postupu žalovaného nebo zpravodajské služby vůči M. H., resp. vůči stěžovateli.

[5] Vydání osvědčení pro stupeň Přísně tajné stěžovateli v roce 2004 nemá na věc vliv, neboť v této době neměl žalovaný informace o závadné činnosti M. H. a o obsahu komunikace mezi ním a stěžovatelem. Kromě obecného tvrzení stěžovatele o osobní animozitě nového vedení žalovaného k němu, nejsou žádné indicie svědčící o důvodnosti takového tvrzení. Žalovaný postupoval v souladu se zákonem, jestliže neumožnil stěžovateli seznámení se s částí bezpečnostního svazku obsahující utajované informace, neboť tento postup je výslovně předvídan zákonem o ochraně utajovaných informací.

[6] Informace poskytnuté zpravodajskou službou vycházejí z důkladného prověření činností stěžovatele i M. H. a podává se z nich jednoznačný obraz o jednání M. H. i o intenzitě a obsahu kontaktů stěžovatele s touto osobou. Zjištění zpravodajské služby jsou vnitřně bezrozporná, vyvážená, věrohodná a dostatečně konkrétní, aby na jejich základě bylo možno posoudit, zda

pokračování

splňuje kritéria spolehlivosti pro výkon citlivých činností. Činnost proti zájmům státu nelze ztotožňovat pouze s pojmem trestný čin. Žalovaný si činí úsudek o otázkách vztahujících se ke spolehlivosti fyzické osoby samostatně. Informace obsažené v utajované zprávě odpovídají závěru žalovaného, že M. H. je osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Zároveň zjištění ve zprávě zpravodajské služby prokazují, že obsah komunikace stěžovatele s touto osobou přesáhly rámec běžného společenského styku, a obsah jejich hovorů se týkal i poměrů v NBÚ. Pravděpodobnost bezpečnostního rizika spočívá v tom, že nelze vyloučit poskytování dalších informací způsobilých vážně ohrozit činnost žalovaného, přičemž pravděpodobnost takového jednání je natolik vysoká, že naplňuje skutkovou podstatu dle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o utajovaných informacích. Míra požadované pravděpodobnosti bezpečnostního rizika postačuje i o něco nižší s ohledem na to, že stěžovatel žádal o vydání prověrky na nejvyšší stupeň utajení. Jak vyplývá z § 84 odst. 1 zákona o utajovaných informacích, podmínku spolehlivosti ve smyslu tohoto zákona splňuje pouze fyzická osoba, u níž nebyla zjištěna žádná negativní okolnost. Jelikož v případě stěžovatele negativní okolnost shledána byla, podmínku spolehlivosti nesplňuje, proto žalovaný správně jeho žádosti nevyhověl.

[7] Soud neprovedl důkazy bezpečnostními spisy jiných osob, protože v každém bezpečnostním řízení jsou posuzovány individuální okolnosti a nelze je proto vzájemně poměřovat a dovozovat z nich ochranu legitimního očekávání stěžovatele.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření účastníků

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že dle ustálené judikatury je soud povinen všechny žalobní důvody zvážit a vypořádat se s nimi. Stěžovatel pod bodem 5) v žalobě uvedl, že žalovaný měl vycházet i z dalších podkladů, které by měly prokazovat možnou nevěrohodnost procesu bezpečnostních prověrek (například výsledky vlastní vnitřní kontrolní činnosti nebo jiných, vně žalovaného stojících orgánů). K tomuto žalobnímu bodu se městský soud nijak nevyjádřil.

[9] Stěžovatel také není schopen posoudit, zda je součástí utajované části spisu pouze zpráva nebo i podklady, ze kterých tato zpráva vychází. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, čj. 9 As 29/2009-84, je nezbytné, aby součástí spisu byly i podklady.

[10] M. H. nebyl osobou, která by potřebovala získávat informace o chodu žalobce, o jeho personálním obsazení a zejména o metodách a způsobech jeho činnosti. V letech 1998 až 2001 zastával funkci bezpečnostního ředitele žalovaného a předtím pracoval v Bezpečnostní informační službě. Poprvé byl M. H. označen za osobu vyvíjející činnost proti zájmům státu až v souvislosti s prvním propuštěním stěžovatele, přičemž toto propuštění bylo soudem zrušeno. Stěžovateli nebyly sděleny konkrétní důvody, pro které se žalovaný domnívá, že jeho vztah s M. H. je bezpečnostním rizikem. M. H. byl propuštěn v roce 2001, tedy více jak dvanáct let přede dnem, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí. Není proto žádný důvod, proč by žalovaný nemohl konkrétně uvést, jaká jednání stěžovatele měl na mysli.

[11] Městský soud dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro vyloučení určitých informací z nahlížení do spisu. Pokud, dle tvrzení žalovaného, stěžovatel pro M. H. vykonával konkrétní skutky, pak by o nich stěžovatel musel vědět. Jediným důvodem, proč by bylo vhodné tyto konkrétní skutky stěžovateli nesděliti, by byla skutečnost, že by nebylo vhodné jej upozornit na to, že o tyto skutky mají orgány činné v trestním řízení zájem a prověřují je. To je však vyvráceno tím, že obvyklé promlčecí doby již uplynuly. Je proto zřejmé, že činnost zpravodajských služeb nebo policie nemohla být sdělením konkrétních skutků ohrožena nebo vážně narušena. Zásah do práv stěžovatele je však třeba omezit jen v nezbytně nutné míře. Žalovaný proto své rozhodnutí nedostatečně odůvodnil, neboť neuvedl konkrétní skutky či jednání, které podle jeho názoru měl stěžovatel vykonávat na pokyny M. H. Napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

Žalovaný v řízení před městským soudem tvrdil, že seznámení se zprávou zpravodajské služby je způsobilé ohrozit vlastní metody a postupy původce. Stěží lze však předpokládat, že metody a postupy zpravodajské služby nejsou M. H. nebo stěžovateli jako zkušeným pracovníkům v této oblasti dobře známy. Stěžovatel neví, které konkrétní metody a postupy zpravodajské služby by bylo možno zveřejněním zprávy ohrozit. Je proto na soudu aby ověřil, zda se v daném případě skutečně jednalo o postupy a metody zpravodajské služby, které byly stěžovateli neznámé a které by byly zveřejněním zprávy ohroženy.

[12] Pokud jde o samotné posouzení věci, pak stěžovatel zdůraznil, že se ve skutečnosti jedná o pracovní právní spor, neboť žalovaný potřeboval získat důvod, pro který by s ním mohl ukončit pracovní poměr, protože výpověď, kterou mu dal dříve, byla soudem zrušena. Jediným důvodem, pro který mu nebylo vydáno osvědčení, byla snaha výpovědní důvod získat a stěžovatele propustit z jiného důvodu. Pokud městský soud uvedl, že si je vědom toho, že neudělení požadovaného osvědčení může být účinně zneužito proti stěžovateli, avšak kromě obecného tvrzení o osobní animozitě nového vedení k němu zde nejsou žádné indicie svědčící o důvodnosti takového tvrzení, pak stěžovatel tvrdí, že již samotná okolnost, že půjde o výpovědní důvod, způsobuje zaujatost žalovaného.

[13] Ani on ani M. H. nebyli trestně stíháni, ačkoliv žalovaný v rozhodnutí označil jednání M. H. nejen jako nevhodné ve vztahu k jeho tehdejšímu postavení v rámci žalovaného, ale přímo za nezákonné až kriminální. V takovém případě měl žalovaný získané informace předat orgánům činným v trestním řízení. Pokud přesto žádné trestní stíhání nebylo zahájeno, ačkoliv v době rozhodování žalovaného by promlčecí lhůty byly těsně před uplynutím, jsou pak pouze dvě možnosti. Buď se M. H. ani stěžovatel žádného trestného jednání nedopustili a tvrzení žalovaného je lživé, nebo se M. H. trestného jednání dopustil a odpovědné osoby zmařily jeho trestní stíhání. Stěžovatel je přesvědčen, že druhá varianta je vysoce nepravděpodobná a proto platí, že orgány činné v trestním řízení podrobnějším prověřováním zjistily, že se M. H. ani stěžovatel žádného kriminálního jednání nedopustili. Tvrzení žalovaného, že se jednalo o kriminální jednání je proto nesprávné. Městský soud uvedl, že bylo bezpředmětné, zda bylo nebo nebylo trestní stíhání zahájeno. To by však platilo zcela výjimečně, například u osob s diplomatickou imunitou. Jinak je zřejmé, že se tvrzení žalovaného nezakládají na pravdě. Rozhodně nestačí pouze sdělení, že je irrelevantní, zda se osoba dopustila nebo nedopustila trestného činu.

[14] Městský soud několikrát zopakoval, že M. H. vyvíjí nepřátelskou činnost proti České republice. Nijak ale nevysvětlil, co má být obsahem této blanketní normy. To je však v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 214/2016-62. To, zda M. H. skutečně vykonával závažnou činnost proti zájmům České republiky, je však zásadní pro posouzení, zda ze sporadických styků stěžovatele s ním vzniká bezpečnostní riziko.

[15] Městský soud správně upozornil na relevantní judikaturu, zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci J. E. I., podle níž je soud ve zvýšené míře, než při běžném soudním řízení, garantem práva na spravedlivý proces. Stěžovatel zastává názor, že aby bylo zajištěno právo na spravedlivý proces je soud povinen každý důkaz žalovaného a každé jeho tvrzení zkoumat i z toho pohledu, zda tento je není možné vyvrátit. Každý důkaz tedy musí zkoumat, jako kdyby byl zástupcem žalobce a teprve po tomto přezkoumání každého tvrzení a každého důkazu musí soud důkazy hodnotit jako rozhodce. Městský soud je však hodnotil pouze jako rozhodce. Spokojil se s tím, že zpráva zpravodajské služby není vnitřně rozporná. Je však zřejmé, že zpravodajské služby nebudou vydávat vnitřně rozporné zprávy. Z toho důvodu je nutné se zaměřit na zdroje jednotlivých tvrzení a posoudit zejména jejich relevanci, a to včetně toho, zda tyto důkazy byly pořízeny oprávněně a v souladu s právním řádem.

pokračování

[16] Žalovaný uvedl, že z utajované části spisu ve spojení s osobním pohovorem vyplývá, že stěžovatel stále vnímá M. H. jako důvěryhodnou osobu. Při pohovoru se ale stěžovatel k důvěryhodnosti M. H. nijak nevyjadřoval. Naopak na otázku uvedl, že jde pouze o nahodilý vztah. Je chybou žalovaného, že při pohovoru s ním tuto stránku věci neosvětlil. Tvrzení žalovaného tak je v rozporu s informacemi z pohovoru, ačkoliv se žalovaný na pohovor výslovně odvolává. Právě tvrzení o tom, že stěžovatel považuje M. H. za důvěryhodného, považoval žalovaný za zásadní, protože to mělo způsobit možnou neopatrnost stěžovatele. Žalovaný proto hodnotil důkazy v rozporu s jejich obsahem.

[17] Navíc se stěžovatel s M. H. setkal v době, kdy nebyl zaměstnancem žalovaného. Pokud by se znovu stal zaměstnancem žalovaného nebo jiného obdobného úřadu stal, mnohem pečlivěji by hodnotil, s kým a o jakých skutečnostech se může bavit. Kromě toho oba působili ve stejném čase v řídicích funkcích u žalovaného. Není nic zvláštního, že se bývalí kolegové potkávají, baví se o osobním životě, o společných zážitcích, včetně osudů spolupracovníků ze společného působiště. Stěžovatel si není vědom, že by sdělil M. H. informaci, která není běžně dostupná. Z pouhé skutečnosti, že se několikrát setkal se svým bývalým nadřízeným, není možné usuzovat, že se chová neopatrně, že svému bývalému nadřízenému poskytuje nebo bude poskytovat informace, které jsou citlivé nebo které by měly v zájmu státu zůstat nezveřejněné. M. H. navíc odešel od žalovaného před sedmnácti roky. To, že by se měl vyvarovat v kontaktu s M. H. všem informacím, které by se týkaly žalovaného, je nereálné. Pokud městský soud uvedl, že sděloval M. H. informace, které jsou zneužitelné, pak se proti tomu stěžovatel ohrazuje, neboť takové informace mu nikdy nesdělil. Soud toto tvrzení nijak neodůvodňuje a ani rámcově nekonkretizuje. Stěžovatel proto požaduje, aby Nejvyšší správní soud toto tvrzení prověřil, a to včetně toho, z jakého zdroje zpravodajská služba podklad pro toto obvinění čerpala, nakolik je tento zdroj relevantní, kdy byla tato informace získána a zda nehrozí nebezpečí podjatosti.

[18] Ačkoliv má městský soud pravdu, že postačí pravděpodobnost, že by mohlo dojít k úniku informací, podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006-74, je nutné zkoumat tuto pravděpodobnost, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem případu včetně osob, kterých se posuzovaná okolnost týká. M. H. znal z toho důvodu, že byl bezpečnostním ředitelem žalovaného celou řadu okolností, které laikovi nejsou známy.

[19] Městský soud na str. 4 rozsudku uvedl „*Soud se mimo veřejné jednání seznámil s utajovanou částí správního spisu, jejíž součástí jsou též zprávou zpravodajské služby ...*“ Jedná se o zjevný překlep, díky kterému ale není jasné, zda v utajované části je pouze jedna zpráva nebo zpravodajské služby zaslaly více zpráv. Pokud se jedná o více zpráv, pak je nutné zkoumat, z jakého důvodu se žádalo o více zpráv, jaký byl časový rozdíl mezi jednotlivými zprávami, zda tyto zprávy pořizovala jedna nebo více složek. Navíc by žalovaný v rozporu s § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací neuvedl podklady, ze kterých vycházel a rozhodnutí by bylo nedostatečně odůvodněné a tím nepřezkoumatelné.

[20] Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[21] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že ustálená soudní judikatura opakovaně zdůrazňuje, že omezení procesních práv účastníků v řízení před správním soudem je vyváжено tím, že soud supluje aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek i nad rámec žalobních bodů. Úprava utajovaných informací je z důvodu ochrany bezpečnostních zájmů ČR založena na principu vyloučení jakýchkoliv pochybností o bezpečnostní spolehlivosti dané fyzické osoby. Nedostatek bezpečnostní spolehlivosti může být dán již při pouhém podezření existence bezpečnostního rizika.

[22] Rozhodnutí žalovaného jsou odůvodněna v mezích, jež mu § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací dovoluje. Stejně tak je lichá argumentace týkající se možnosti nahlížet v bezpečnostním řízení do utajované části spisu, neboť ta je výslovně v § 124 zákona o ochraně utajovaných informací vyloučena. Pravidla řízení před soudem jsou modifikována v § 133 zákona o ochraně utajovaných informací.

[23] Po podání žaloby žalovaný ověřil u původce utajovaných dokumentů nezbytnou míru ochrany, která by jim měla být v řízení před správním soudem poskytnuta tak, aby nedošlo k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Dle tohoto stanoviska označil utajované dokumenty podle § 133 odst. 3 zákona o utajovaných informacích. Nemá informaci, že by se na tomto požadavku cokoliv změnilo. Důvodem pro tento postup zpravidla je to, že dokumenty jsou zpracovány na základě dlouhodobě získávaných informací z prostředí, které bylo uzavřené a vyznačovalo se omezeným okruhem subjektů. Z takového prostředí jsou získávány informace v mezích a způsoby stanovenými zákonem, mimo jiné specifickými prostředky získávání informací, tedy zpravodajskými prostředky a osobami jednajícími ve prospěch zpravodajské služby. Právní úprava činnosti zpravodajských služeb stanovuje povinnost zpravodajské službě zabezpečit ochranu zpravodajských prostředků před vyzrazením, zneužitím, poškozením, zničením, ztrátou a odcizením, například je třeba ochraňovat osobu jednající ve prospěch zpravodajské služby před vyzrazením. Zpravodajská služba musí být schopna garantovat ochranu identity zdrojů a způsoby získávání informací. Je to jediná cesta, jak ujistit lidské zdroje (a to i potencionální) o jejich vlastní bezpečnosti. Pokud by toho zpravodajská služba nebyla schopna, ztratila by svou důvěryhodnost v očích jednajících v její prospěch a ty by pozbyly motivaci s ní jakkoliv spolupracovat. Došlo by tím k výraznému omezení přísunu informací do zpravodajské služby, omezení její činnosti a v konečném důsledku také ohrožení ochrany ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnosti či obrany ČR.

[24] Žalovaný se důrazně ohradil proti tomu, že potřeboval získat důvod, pro který by se stěžovatelem mohl ukončit pracovní poměr. Jsou-li zjištěny skutečnosti, které představují bezpečnostní riziko, je žalovaný povinen konat. Musí tedy platnost osvědčení zrušit nebo osvědčení nevydat. Pouze důsledkem je skutečnost, že stěžovatel nesplňuje předpoklady pro výkon sjednané práce. Ačkoliv stěžovatel v předchozím pracovněprávním sporu uspěl, bylo to jen v důsledku zrušení předchozího zrušení rozhodnutí žalovaného o zrušení platnosti osvědčení správními soudy na základě rozsudku ve věci J. E. I. Žalovanému bylo správními soudy vytčeno, že neměl pro své rozhodnutí dostatečnou oporu ve spisovém materiálu. Tato vada však byla nyní napravena. Jde však stále o stejný důvod, proč stěžovatel nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti.

[25] Pro žalovaného nebylo podstatné, zda M. H. informace potřeboval získávat, ale důležité je, že podle poznatků předaných zpravodajskou službou ke stykům mezi ním a stěžovatelem a k toku informací (mj. týkajících se chodu žalovaného) docházelo. Pro žalovaného bylo podstatné, že informačním zdrojem M. H. byl a do budoucna může být právě stěžovatel. Šlo o dlouhodobý přátelský kontakt, svou povahou otevřený a důvěrný (nikoliv nahodilý a ryze formální), méně opatrný. Pokud jde o vnímání důvěryhodnosti M. H., pak sice tato otázka při pohovoru výslovně položena nebyla, ale z vyjádření účastníka řízení při pohovoru v kontextu se zjištěními zpravodajské služby ohledně povahy a četnosti styků a především obsahu rozhovorů žalovaný usoudil, že stěžovatel je v komunikaci s M. H. nezdrženlivý, neopatrný. Z informací poskytnutých stěžovatelem šlo získat alespoň rámcový obraz o fungování žalovaného po odchodu M. H. Řada informací mohla být zneužita.

[26] Činnost proti zájmům ČR nelze vždy ztotožnit s jednáním, které by naplňovalo znaky trestného činu. Není podstatný výsledek trestního řízení, neboť se nejedná o trestní odpovědnost a nerozhoduje se o vině a trestu. Informace poskytnuté příslušnou zpravodajskou službou jsou

pokračování

dostatečně konkrétní a není důvodu jakkoliv pochybovat o jejich věrohodnosti. Zprávy popisují okolnosti šetření, je v nich vymezeno i časové období, po které bylo šetření prováděno, a je v nich označen způsob a právní režim získávání poznatků. Žalovaný vycházel z toho, že informace byly získány v souladu se zákonem. Vyšel-li by v bezpečnostním řízení najevo opak či jakékoliv nesrovnalosti ohledně obsahu poskytnuté zprávy, řešil by je.

[27] K námitce týkající se údajné nejasnosti ohledně počtu zpráv zpravodajské služby, která byla podkladem pro vydání žalobou napadených rozhodnutí, žalovaný uvedl, že se jedná o jednu zprávu. Utajovaná část správního spisu kromě dané zprávy čj. T68/2013-NBÚ/PFO-2-N obsahuje i ostatní utajované podklady shromážděné v tomto bezpečnostním řízení, včetně kopií některých podkladů shromážděných v rámci předchozího bezpečnostního řízení o zrušení platnosti osvědčení. Ne všechny písemnosti jsou pro rozhodnutí věci relevantní.

[28] Pokud jde o výtku směřující do nevypořádání námítky městským soudem, pak ta byla podle žalovaného vypořádána implicitně.

[29] Navrhl tedy zamítnutí kasační stížnosti.

[30] Na repliku žalovaného reagoval stěžovatel duplikou. V ní uvedl, že vyjádření žalovaného se věnuje primárně obecné problematice proč utajovat části spisu. Pokud by skutečně jednalo o uzavřené prostředí s omezeným okruhem subjektů, pak pro zkušeného bývalého pracovníka žalovaného a zpravodajské služby by nebylo nijak obtížné vytipovat zdroj informací. Není možné prozradit tajnou informaci někomu, kdo tuto informaci zná, protože v takovém případě se nejedná o tajnou informaci. Skutečným cílem žalovaného proto nebylo utajit zdroj informací, ale zabránit mu, aby se ke zdroji informací mohl vyjádřit. Pokud v trestním řízení musí být obžalovanému a jeho obhájci utajované informace zpřístupněny, není důvod, aby bylo postupováno odlišně v případě soudního řízení správního, neboť případné důsledky vyzrazení utajované informace jsou v obou případech shodné.

[31] Za nejpodstatnější z repliky žalovaného považuje stěžovatel to, že důvěryhodnost a vnímání osoby M. H. ze strany stěžovatele při pohovoru neřešil. Žalovaný tedy nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k nejdůležitější otázce. Pokud by tak učinil, měl by možnost objektivně a důsledně ověřit a posoudit závěry jediné zprávy zpravodajské služby. Žalovaný tedy přiznal porušení zásady materiální pravdy.

[32] Žalovaný v replice sám přiznal, že se nezabýval tím, zda se stěžovatel s M. H. bavili jako bývalí kolegové o skutečnostech, které jim oběma byly dobře známy, neboť uvádí, že šlo informace týkající se chodu žalovaného. Žalovaný také uvedl, že určité informace mohl předávat, aniž by to byl jeho záměr. V takovém případě je ale nelogické, proč nebyli jednotliví pracovníci žalovaného seznámeni s tím, že jejich bývalý kolega a nadřízený je nežádoucí osobou, se kterou se nemají stýkat, a kterému nemají prozrazovat žádné informace o chodu žalovaného.

[33] Žalovaný neuvedl, jaké informace měl stěžovatel prozrazovat, a to ani příkladmo. V takovém případě není možné argumentovat, zda se skutečně jednalo o utajované informace. Na oficiálních internetových stránkách žalovaného je možné zjistit kompletní personální obsazení klíčových pozic u něj.

[34] Nečinnost orgánů činných v trestním řízení je relevantní skutečností, protože z nezahájení trestního stíhání je zřejmé, že orgány činné v trestním řízení nezjistily žádné okolnosti, které by jim umožnily trestní stíhání zahájit. Navíc je nutné poukázat na právo činit vše, co není zákonem zakázáno, a naopak nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Tajné služby a orgány činné v trestním řízení tedy nedokázaly zjistit informace o protiprávní činnosti M. H.,

kteřé by jim umožnily mu v tvrzené protiprávní činnosti zabránit, ale stěžovateli vytýkají, že měl rozpoznat, že jde o osobu, která vyvíjí nepřátelskou činnost proti zájmům ČR a kladou mu to za vinu.

[35] Z repliky také vyplývá, že žalovaný zprávu zpravodajské služby nehodnotil, nezkoumal její relevanci, nesnažil se zjistit informace, které by mohly odhalit rozpory mezi skutečností a zprávou zpravodajské služby a stěžovateli nedal možnost na rozpory poukázat. Je proto zřejmé, že žalovaný nedostál své povinnosti zjišťovat důkazy i ve prospěch stěžovatele. Pokud stěžovatel uvádí, že v utajované části spisu je více podkladů, které zpracoval jiný orgán státní moci, pak není jasné, z jakého důvodu jsou tyto podklady utajené.

[36] Pokud žalovaný uvedl, že ne všechny písemnosti v utajované příloze jsou pro rozhodnutí věci relevantní, pak toto tvrzení není možné ověřit, protože z rozhodnutí není zřejmé, z jakých podkladů žalovaný při svém rozhodování vycházel. Ani tato formulace není dostatečně určitá, protože ani v replice nebyl žalovaný schopen jednoznačně konstatovat, že z utajované části spisu vycházel pouze ze zprávy zpravodajské služby. Není tak zřejmé, které utajované podklady pro něj byly relevantní a které ne.

[37] Stěžovatel je a byl připraven na otázky soudu úplně a pravdivě odpovídat a ke všem skutečnostem, které jsou mu kladeny k tíži se vyjádřit. Je na Nejvyšším správním soudu, aby hodnotil, zda žalovaný provedl výslech stěžovatele ve vztahu ke zprávě zpravodajské služby úplně a objektivně tak, aby bylo možno informace zpravodajské služby konfrontovat s odpověďmi stěžovatele v zájmu co nejúplnějšího zjištění skutečného stavu věci. Nesouhlasí s tím, aby pro soudní přezkum byly utajeny informace, vztahující se k osobnosti účastníka tam, kde tyto informace přímo zasahují do jeho osobnostní sféry. Stěžovatel je v současnosti ve starobním důchodu a jeho návrat k žalovanému je již vyloučen. Rozhodnutí soudu a dokončení jeho bezpečnostní prověrky je však nezbytné pro očištění stěžovatele před následky dané zprávami zpravodajských služeb, které zásadně zasáhly do jeho osobnostní sféry.

[38] Na dupliku stěžovatele reagoval dalším vyjádřením žalovaný. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že v dalších podáních účastníci částečně jen znovu opakovali již dříve řečené argumenty, které proto není důvod rekapitulovat a rekapituluje proto jen argumentaci novou.

[39] Ve vyjádření žalovaný uvedl, že při vedení bezpečnostního pohovoru nepochybil. Nemělo valného smyslu při pohovoru klást otázku: „*Považujete M. H. za důvěryhodného?*“ Položil však řadu dotazů, jimiž se zaměřil na charakter a intenzitu styků mezi nimi. Vyhodnocením odpovědí v kontextu s informacemi poskytnutými zpravodajskou službou pak dospěl k závěru, že šlo o kontakty přátelské, důvěrné a dlouhodobé. Vzhledem k utajovanému režimu zprávy zpravodajské služby nebylo možné klást přímé a podrobné dotazy týkající se třetích osob, zejména pokud jde o informace o aktivitách, které vycházely od M. H. a pro něž tento našel at' už informační zdroj či podporu právě od stěžovatele.

[40] Pokud jde předávání informací o chodu žalovaného, pak šlo o informace, které by bylo možno za určitých okolností zneužít. Stěžovatel takové informace poskytoval v rámci přátelského a důvěrného vztahu, ač by se měl vzhledem k svému postavení takového jednání vystríhat.

[41] Jestliže bylo v replice žalovaného uváděno, že stěžovatel si nemusel být vědom předávání informací, pak žalovaný vycházel z rozsudku ve věci J. E. I., v němž soud připustil, že bezpečnostním rizikem může být i nevědomé předávání informací.

[42] Stěžovatel musel mít povědomí o tom, zda je vhodné se s M. H. po odchodu z Národního bezpečnostního úřadu stýkat. Stěžovateli musely být známy okolnosti odchodu M.

pokračování

H. v roce 2001, neboť byl také zařazen na bezpečnostním oddělení, a později i z médií, která informovala o možném napojení M. H. na struktury organizovaného zločinu, přičemž bylo zahájeno řízení o zrušení platnosti osvědčení stěžovatele. V řízení nebylo zjištěno, že by mezi stěžovatelem a M. H. došlo k předávání utajovaných informací. Šlo však o informace citlivé, které by bylo možné za určitých okolností zneužít.

[43] V případě nezahájení trestního stíhání M. H. žalovaný odkázal na vypořádání této námitky v jeho rozhodnutích a judikaturu Nejvyššího správního soudu k této otázce. Stěžovatel neměl důvod pochybovat o věrohodnosti zprávy zpravodajské služby. Zpráva není pouhým vyjádřením názoru zpravodajské služby na bezpečnostní spolehlivost žalobce, ale obsahuje zpravodajskými prostředky v delším časovém úseku získané konkrétní informace k osobě stěžovatele a osobě M. H. Zpráva není vnitřně rozporná a koresponduje se zprávami poskytnutými dříve. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že závěr o výskytu bezpečnostního rizika opřel o zprávu zpravodajské služby čj. T68/2013-NBÚ/PFO-2-N. Ostatní utajované písemnosti, které byly shromážděny v průběhu řízení, nejsou podkladem pro rozhodnutí.

[44] Na toto vyjádření opět reagoval stěžovatel. V něm uvedl, že si žalovaný protirečí, pokud tvrdí, že vyšel pouze z jedné zprávy a zároveň uvádí, že zpráva není vnitřně rozporná a koresponduje se zprávami poskytnutými dříve. Pravdivost zprávy, ze které vyšel, si tedy ověřil jinými zprávami. Pak se ale měly i ostatní zprávy stát součástí spisu. Je otázkou, z jakého důvodu se žalovaný brání předložení těchto písemností soudu.

[45] Žalovanému nic nebránilo se stěžovatele více doptat na vztah k M. H. V rozhodnutí výslovně uvedl, že M. H. považuje stěžovatel za důvěryhodnou osobu a měl tak stěžovateli dát možnost se k této okolnosti vyjádřit. Jediné informace, které stěžovatel má k závadovosti M. H. z tisku jsou ty, že se stýkal s F. M. S ním se ale stýkala celá řada politiků a úředníků. F. M. zemřel 25. 1. 2006 a napadené rozhodnutí bylo tedy vydáno více jak 7 let po jeho smrti. Aktuálně s M. H. není v jakémkoliv kontaktu.

[46] Z vágní formulace zvolené městským soudem nemá stěžovatel možnost ověřit, zda soud skutečně posuzoval možnost, že zpráva mohla být sestavena tendenčně a zaujatě. K tomu by musel soud minimálně vyslechnout zpracovatele zprávy, ověřit vztahy nadřízených zpracovatele k M. H. Soud by měl dále posoudit způsoby, jakým byly tvrzené informace získány, zda tyto způsoby byly v souladu se zákonem a jaká je jejich věrohodnost, včetně vyžádání si nahrávek případných odposlechů. Pokud se nejednalo o odposlechy, pak by měla být velmi přísně hodnocena důvěryhodnost informátorů a zda tito neměli negativní vztah ke stěžovateli nebo M. H. Pokud má být dodržena zásada spravedlivého procesu, pak právě soudy musí zkoumat i tyto skutečnosti v případě, že na ně stěžovatel poukáže a tyto skutečnosti nejsou zcela nepravděpodobné. Za působení stěžovatele u žalovaného panovala velká nevraživost mezi Bezpečnostní informační službou a žalovaným. Nepostačí proto odůvodnění, že zpráva působí věrohodně. Stejně by měly soudy vyslechnout M. H.

[47] Už jen ze skutečnosti, že osoba M. H. byla medializována, musí vést k tomu, že M. H. má informaci o tom, že je zájmovou osobou tajných služeb a posoudí si, zda je odposloucháván nebo zda proti němu působí informátor. Nemá proto smysl utajovat takto získané informace i v soudním řízení. Pokud soudy v těchto kauzách tvrdí, že za určitých okolností nejsou zpravodajské povinny předat státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náleží do oboru jejich působnosti, pak jsou v rámci přezkumné činnosti povinny přezkoumat, zda takové okolnosti v konkrétní kauze existují.

[48] Žalovaný je současně statutárním orgánem zaměstnavatele, s nímž stěžovatel vede pracovní právní spor, jehož základem je právě rozhodnutí žalovaného o tom, že stěžovateli

nevydá osvědčení. Podobnou situaci, kdy statutární orgán rozhoduje jako správní úřad ve věci, kde je sám v postavení účastníka již posuzoval mimo jiné i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, když ve svém závěru č. 133 rozhodl, že v takových případech je tato osoba z řízení vyloučena. Nicméně vzhledem k tomu, že žalovaný je v postavení vedoucího ústředního správního úřadu, jehož vyloučení z řízení pro poměr k věci je vyloučeno podle § 14 odst. 6 správního řádu. Nicméně o to větší pečlivost by měla být věnována přezkumu ze strany soudu.

[49] Po změně ve vedení žalovaného byly zahájeny kroky směřující k propuštění zaměstnanců, kteří byli dle názoru nového vedení žalovaného příliš spjati se starým vedením. Když stěžovatel odmítl odejít, zaměstnavatel mu v postavení správního úřadu odebral bezpečnostní prověrku a pak jej propustil. Stěžovatel navrhl připojení jeho personálního spisu vedeného žalovaným, spisu Obvodního soudu pro Prahu 5 sp. zn. 18 C 34/2008 a sp. zn. 16 C 314/2013, spisu městského soudu sp. zn. 10 A 376/2011 a spisu NSS sp. zn. 7 As 31/2011, za účelem vytvoření komplexního náhledu na řešení otázek, k nimž se stěžovatel nemůže vyjadřovat a nemá k nim ani přístup. Z utajených částí spisu může například vyplynout opakovaná snaha žalovaného získat od zpravodajských služeb cokoli, co by jeho rozhodnutí odůvodnilo. Mohou se zde nacházet opakované požadavky, předchozí nevyhovující zprávy popřípadě cokoli, co by odůvodnilo nestandardně vysoký stupeň utajení těchto zpráv. Není obvyklé, aby se zprávy zpravodajských služeb v tomto typu řízení utajovaly na stupeň Tajné za situace, kdy obvyklý je stupeň Vyhrazené. To směřuje k tomu, že žalovaný svým postupem sledoval jiný cíl a rozhodnutí jsou založena na přepjatém formalismu, což je postup, který je nepřipustný.

[50] Na dané vyjádření stěžovatele ještě znovu reagoval žalovaný. Pokud jde o počet zpráv zpravodajských služeb, pak upřesnil, že v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku ve věci J. E. I. v novém bezpečnostním řízení doplnil informace k osobě stěžovatele. Toto doplnění představuje odpověď zpravodajské služby evidovanou pod čj. T68/2013-NBÚ/PFO-2-N, která je podkladovým materiálem, z něhož žalovaný v rámci tohoto bezpečnostního řízení dovodil výskyt bezpečnostního rizika u stěžovatele. Do utajované části bezpečnostního svazku byly rovněž pořízeny kopie utajovaných dokumentů z bezpečnostního svazku vedeného k osobě stěžovatele k dříve vydanému osvědčení, které však v předchozím řízení shledal Nejvyšší správní soud jako nedostatečné. K jejich zařazení do stávajícího bezpečnostního svazku došlo s ohledem na snahu o shromáždění všech souvisejících podkladů, ale zejména k doložení, že před rokem 2008 nedisponoval žalovaný poznatky, které by dokládaly bezpečnostní riziko u stěžovatele.

[51] Pro shledání bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací nemá žádný vliv to, zda účastník řízení ví o tom, že osoba, se kterou se stýká, působí proti zájmům ČR. V dané věci však navíc stěžovatel o možném napojení M. H. na struktury organizovaného zločinu musel vědět. Námitky žalobce o údajné podjatosti zpravodajské služby jsou spekulativní a účelové.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[52] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[53] V první řadě se Nejvyšší správní soud musel zabývat tvrzením stěžovatele, že městský soud nevypořádal s jeho žalobním bodem, uvedeným pod číslem 5), což by mělo za následek nepřezkoumatelnost rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[54] Soud přistoupí ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pouze při nejzávažnějších vadách rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64).

[55] Nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění lze (být i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky. K aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je nutné přistupovat krajně zdrženlivě. Zrušení rozhodnutí soudu zpravidla neznamená pro účastníky žádný přínos, neboť výsledkem je pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS).

[56] Ověřením ze spisu městského soudu Nejvyšší správní soud zjistil, že v bodě 5) žaloby stěžovatel tvrdil, že žalovaný nedodržel zásadu omezené materiální pravdy vyplývající z § 3 správního řádu. Uvedl, že k prokázání bezpečnostního rizika nepostačí neurčité a obecné odkazy na výsledky šetření zpravodajských služeb. Upozornil, že v minulosti byla otázka ovlivňování bezpečnostních prověrek opakovaně přezkoumávána parlamentními kontrolními orgány i orgány činnými v trestním řízení. Pokud si žalovaný tyto zprávy nevyžádal, vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Za tím účelem si měl žalovaný dále vyžádat výsledky vlastní kontrolní činnosti, vyhodnocení možného úniku informací z prostřední žalovaného ve vztahu k osobě M. H. a výslech pracovníků zpravodajské služby, kteří připravovali podklady.

[57] V rámci hodnocení podkladů, ze kterých žalovaný vyšel, uvedl městský soud v napadeném rozsudku mimo jiné následující: „Soud neshledal zjištění zpravodajské služby za neúplné a nedostatečné pro posouzení oprávněnosti o žádosti žalovaného. Z odkazované části správního spisu je patrné, jakým způsobem byly informace získány a o jaká konkrétní skutková zjištění se opírají. Žalovaný sice je oprávněn si vyžádat upřesnění a doplnění sdělovaných informací od zpravodajské služby, avšak pokud doplnění nebylo potřebné, nebyl povinen takto postupovat.“

[58] Městský soud tedy zjevně učinil závěr, že považuje podklady, které byly žalovaným shromážděny, za dostatečné pro to, aby mohl učinit závěr o bezpečnostní nezpůsobilosti stěžovatele. Podle závěrů městského soudu se tedy zjevně nejednalo o to, že by šetření zpravodajských služeb bylo možné považovat za neurčité či obecné, ale naopak jej považoval za podrobné a dostatečně ověřené, které již nevyžadovalo další doplňování a potvrzování. Nejvyšší správní soud uznává, že by bylo jistě vhodnější, pokud by městský soud spojil toto vypořádání s citovanou žalobní námitkou a výslovně uvedl, že s ohledem na to považuje i za nadbytečné vyžadovat jakékoliv další zprávy. I s ohledem na zdrženlivost, se kterou

má Nejvyšší správní soud přistupovat ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, však považuje Nejvyšší správní soud námitku stěžovatele uvedenou v bodě 5) žaloby za implicitně vypořádanou citovaným závěrem městského soudu.

[59] Stěžovatel dále poukazuje na to, že není schopen ověřit, zda utajovaná část spisu obsahuje pouze zprávy zpravodajských služeb, nebo i podklady pro jejich zpracování s tím, že pokud tomu tak není, mělo by se podle závěrů rozsudku NSS sp. zn. 9 As 29/2009 jednat o vadu způsobující nedostatečnost podkladů pro vydání napadeného správního rozhodnutí. Stěžovatelem zmiňovaný rozsudek však k tomuto závěru nedochází. Neshledal, že by tuto povinnost měl nutně již žalovaný, ale to, že si další podklady nevyžádal, vytkl městskému soudu. Zároveň tomu bylo v situaci, kdy chybějící podklady v dané věci neumožňovaly ověřit opodstatněnost tvrzení zpravodajské služby. Pozdější judikatura však tuto myšlenku dále rozvinula tak, že pro posouzení dostatečnosti zprávy zpravodajské nemusí být nezbytně nutné vyžadovat podklady pro vydání zprávy. Tato judikatura byla podrobně shrnuta v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS. Tato judikatura dochází k závěru, že zpráva zpravodajské služby nemůže být pouze vyjádřením názoru, bez patřičného a soudem přezkoumatelného skutkového podkladu zachyceného ve spise (což jsou ostatně závěry vyplývající zejména z rozsudku ve věci J. E. I). Na druhou stranu zpravidla postačuje konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Rozšířený senát shrnul stávající judikaturu následovně: „*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.*“ Tato praxe českých soudů byla shledána konformní s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod i rozsudkem velkého senátu ESLP ze dne 19. 9. 2017, ve věci Regner proti České republice, č. stížnosti 35289/11.

[60] Nejvyšší správní soud přezkoumal utajovanou část spisu a konstatuje, že zpráva zpravodajské služby zpravidla uvádí, z jakých zdrojů zpravodajská služba čerpala. Největší množství informací z různých zdrojů se týká poznatků, že M. H. vyvíjel činnost proti zájmům ČR. Velká část z nich pochází z šetření dalších několika bezpečnostních sborů či zpravodajských služeb, ale i z vlastní činnosti zpravodajské služby. Některé z těchto poznatků jsou provázány na veřejně známé informace, které pronikly v určitém omezeném rozsahu do médií. Zpráva také uvádí, které informace má zpravodajská služba za ověřené, a které nejsou dostatečně ověřené. S ohledem na všechny tyto okolnosti považoval Nejvyšší správní soud zprávu ohledně osoby M. H. za založenou na dostatečně ověřených podkladech a nepovažoval za nutné, aby byly informace v ní uvedené, které jsou vyhodnoceny jako dostatečně ověřené, dále prověřovány. V dalším hodnocení pak soud nevycházel z těch informací, které jsou označeny jako nedostatečně ověřené. Informace týkající se styků mezi stěžovatelem a M. H. sice byly dostatečně podrobné, ale v rámci nadstandardní povinnosti soudu prověřovat důvěryhodnost zpráv zpravodajských služeb si Nejvyšší správní soud ještě sám vyžádal doplnění informací od zpravodajské služby, aby ověřil zdroj těchto informací a tím jejich důvěryhodnost. Po obdržení doplnění o zdroji těchto informací ze strany zpravodajské služby považuje i informace týkající se styků mezi stěžovatelem a M. H. za dostatečně podložené a objektivní. Nejvyšší správní soud nepovažoval za vadu řízení, že k takovému prověření nepřistoupil již městský soud. Míra důvěryhodnosti zprávy byla i tak dostatečně vysoká a Nejvyšší správní soud k ověření přistoupil pouze z důvodu, aby vyloučil jakékoliv pochybnosti. Závěry, které jsou vyhodnoceny zprávou

pokračování

zpravodajské služby jako dostatečně prověřené, postačují pro učinění závěrů o bezpečnostní způsobilosti stěžovatele.

[61] Velká část námitek stěžovatele směřuje k tomu, že nebyl dán důvod pro to, aby mu žalovaný nesdělil, jaká jeho konkrétní jednání byla závažná, a aby bylo v soudním řízení s příslušnými podklady nakládáno podle § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací, tedy bez možnosti stěžovatele nahlížet do utajované části spisu.

[62] Podle § 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací platí, že *V odůvodnění se uvedou důvody vydání rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení a při použití právních předpisů. Jsou-li některé z důvodů vydání rozhodnutí utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se Úřad řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.*

[63] Zákon o ochraně utajovaných informací tak velmi limituje žalovaného v tom, nakolik se může ve svém vyjádření vyjadřovat k těm skutečnostem, které jsou důvodem vydání rozhodnutí, pokud jsou zároveň utajovanými informacemi. Pokud tedy byla konkrétní jednání stěžovatele popsána ve zprávě zpravodajské služby, která je klasifikována stupněm utajení Tajné, nemohl je žalovaný ve svém rozhodnutí uvést.

[64] Pokud jde o postup soudu podle § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací, pak podle něj platí, že *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.*

[65] V rozsudku ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 As 9/2010-94, soud uvedl: „o oddělení příslušné části spisu rozhoduje soud, respektive předseda příslušného senátu, a to za předpokladu, že dospěje k závěru, že jsou pro vyloučení určitých informací z nahlížení do spisu splněny shora uvedené zákonné předpoklady.“ Znepřístupnění informací v průběhu soudního řízení a jejich vyloučení z běžného dokazování tedy není automatické, ale nastává jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že k vyloučení takovýchto informací jsou splněny zákonné předpoklady (viz též obdobně rozsudek ve věci J. E. I nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012-28, č. 2825/2013 Sb. NSS). Zákonným předpokladem pro takový postup je to, že by činnost zpravodajských služeb nebo policie mohla být ohrožena nebo vážně narušena. Městský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že tomu tak je, neboť povaha monitorované činnosti M. H. nevyklučuje pokračování dalších úkonů policie. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, byť tento důvod nepovažuje za hlavní. Za stěžejní totiž považuje, že zpráva obsahuje velké množství informací o kontaktech mezi určitými osobami a o jejich činnosti. Souhlasí i se žalovaným, že tyto informace byly získávány z prostředí, které je uzavřené. Případné vyjádření těchto informací by zjevně mohlo vést k tomu, že by osoby, kterých se zpráva týká, mohly vyhodnotit, jakým způsobem se k těmto informacím mohly zpravodajské služby nebo policie dostat. To by mohlo ohrozit činnost těchto služeb v budoucnu, neboť by mohly být rozkryty způsoby, jakým se k daným informacím dostaly a dané osoby by mohly přijmout protipatření, aby svému sledování do budoucna zabránily.

[66] Námítky, že se mají v soudním řízení správním zpřístupňovat utajované informace ve stejném rozsahu jako v trestním řízení a to, že pravidla pro nakládání s utajovanými informacemi by se neměla uplatnit s ohledem na zásah do osobnostních práv stěžovatele, jsou nepřijatelné. Byly totiž uplatněny v podáních stěžovatele až po 7. 4. 2018, tedy po uplynutí lhůty

k doplnění kasační stížnosti stanovené usnesením soudu ze dne 6. 3. 2018, čj. 8 As 38/2018-14, aniž by stěžovateli cokoliv bránilo je uvést již v původním doplnění kasační stížnosti. Stěžovatel později nebyl oprávněn důvody kasační stížnosti rozšiřovat (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05). Nadto je třeba poznamenat, že rozsah zpřístupňování utajovaných informací v soudním řízení správním byl opakovaně shledán jako ústavně konformní a jak bylo již uvedeno, shledal jej souladným s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod i velký senát ESLP.

[67] V této souvislosti je irelevantní námitka stěžovatele, že jako bývalý zaměstnanec žalovaného zná metody a postupy práce tajných služeb, stejně jako je zná i M. H. Chráněny v dané věci nejsou jen obecné metody a postupy, ale i konkrétní učiněná opatření. Pokud by se například jednalo o použití operativní techniky, mohou dotčené osoby dovodit, kde se může taková technika nacházet a jak byla na dané místo umístěna. Pokud by se jednalo o informátory, mohly by dovodit, kdo tímto informátorem byl. To ostatně potvrzuje sám stěžovatel, když uvádí, že jak on, tak případně M. H. jsou schopni již na základě získaných informací vyhodnotit, jakým způsobem je zpravodajská služba pravděpodobně získala a tím odhalit zdroj těchto informací. Soud souhlasí navíc s žalovaným i v tom, že i pouhé prozrazení jakéhokoli informátora, i pokud by to nemohlo ohrozit již poskytování informací z jeho strany do budoucna, je třeba vnímat jako značně nežádoucí, neboť to může vážně narušit ochotu kohokoliv dalšího s bezpečnostními složkami utajeně spolupracovat.

[68] Pokud jde o rozsah aktivity soudu, pak stěžovatel vykládá rozsudek ve věci J. E. I nepřiměřeně široce. Nejen podle jeho závěrů platí, že je soud při ve zvýšené míře než při běžném soudním řízení garantem práva na spravedlivý proces. Soud v daném rozsudku například potvrdil prejudikaturu, když konstatoval: „*Skutečnost, že NBÚ podle uvedeného rozsudku nemá právo takové akty přezkoumávat, však neznamená, že tyto mohou být pouze vyjádřením názoru, bez patřičného a soudem přezkoumatelného skutkového podkladu zachyceného ve spise.*“ V zásadě se tedy jednalo jen o vyjádření rozsahu ověřování zjištěného skutkového stavu pro rozhodnutí žalovaného, jak bylo popsáno již shora v bodě [59]. Z daného rozsudku ani z jakýchkoli jiných však rozhodně nevyplývá, že by měl soud vždy nedůvěřovat zprávě zpravodajské služby a měl by jí prověřovat všemi myslitelnými způsoby, jak po soudu požaduje stěžovatel. Ačkoliv má tedy soud zvýšené povinnosti, musí být stále úměrné povaze soudního přezkumu. Ostatně ačkoliv si lze představit i přepočlivého advokáta, který bude se souhlasem klienta skutečně prověřovat jakékoli informace, bez ohledu na to, nakolik se zdají být pravdivé, i běžně opatrný advokát bude informace prověřovat jen tehdy, pokud o nich budou existovat rozumné pochybnosti. Městský soud zjevně takové pochybnosti neměl, a proto nepochybil, pokud dále informace neprověřoval, jak již bylo uvedeno v bodě [60]. Nejvyšší správní soud si ohledně určitého zdroje informací zcela jistý nebyl, proto si v souladu s povinností ve zvýšené míře dohlížet na férovost procesu vyžádal od zpravodajské služby upřesňující informaci. Po jejím obdržení již neměl ohledně podkladů žádné pochybnosti, a proto neshledal důvod, aby prováděl další dokazování, tak jak navrhoval stěžovatel.

[69] Námitky stěžovatele, týkající se údajných procesních pochybení či nepřezkoumatelnosti jsou tedy nedůvodné. Je proto namístě zabývat se námitkami ve věci samé.

[70] Relevantní ustanovení právních předpisů upravující danou problematiku jsou zejména následující. Podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o utajovaných informacích osvědčení fyzické osoby Národní bezpečnostní úřad vydá fyzické osobě, která je mj. bezpečnostně spolehlivá. Podle § 14 odst. 1 daného zákona *Podmínku bezpečnostní spolehlivosti splňuje fyzická osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko.* Podle § 14 odst. 3 písm. e) téhož předpisu lze za bezpečnostní riziko považovat též *styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky.* Podle § 2 písm. b) zákona o utajovaných informacích se pro účely tohoto zákona se rozumí *zájmem České republiky*

pokračování

zachování její ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana života nebo zdraví fyzických osob.

[71] Stěžovatelovy námitky týkající se údajné snahy žalovaného s ním za každou cenu ukončit pracovní poměr poté, kdy byl úspěšný v předchozím pracovněprávním sporu, jsou značně zavádějící. Vzhledem k tomu, že držení příslušného osvědčení pro přístup k utajovaným informacím, bylo podmínkou výkonu práce stěžovatele, pro jejíž nesplňování mu byla dána výpověď, je zřejmé, že musel být úspěšný v původním sporu o neplatnost výpovědi dané z důvodu nesplňování tohoto předpokladu. Rozhodnutím správních soudů totiž bylo zrušeno rozhodnutí o zrušení platnosti dřívějšího osvědčení. Rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení však nebylo správními soudy zrušeno z toho důvodu, že by stěžovatel byl objektivně bezpečnostně způsobilý, ale z důvodu, že tehdejší informace poskytnuté zpravodajskou službou byly nedostatečně podložené. Soud k tomu v rozsudku ve věci J. E. I uvedl: „[v]e spise nejsou v utajované části založeny podklady, na základě kterých by mohl být vyvozen závěr, zda by seznámení účastníků řízení s utajovanými informacemi vedlo k obrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Z obsahu utajované části neplyne totiž žádná skutečnost, nýbrž pouze názor zpravodajských služeb o spolehlivosti stěžovatele. I když není vyloučeno, že tento názor je důvodný, nelze jej považovat za správný o výsledcích šetření.“ Zřejmě i při vědomí této výtky žalovaný v nynějším bezpečnostním řízení výslovně požádal zpravodajskou zprávu o podrobnější informace. Na základě žádosti obdržel zprávu o výsledcích šetření, která již splňuje požadavky, které jsou na ni kladeny (viz shora body [59] a [60]). V utajované části spisu se nachází i původní informace od zpravodajské služby. Ta je sice zcela nesrovnatelná s nyní poskytnutou zprávou, pokud jde o míru podkladů, ale závěry jsou stejné. Jak bude uvedeno dále, nyní poskytnutá zpráva obsahuje takové informace, které odůvodňují závěr o bezpečnostní nespolehlivosti stěžovatele. Další dokumenty v utajované části spisu jsou pouze korespondencí mezi žalovaným a zpravodajskou službou, které rozhodně nenavzdávají snaze žalovaného, aby mohl stěžovateli odebrat osvědčení. Na tvrzenou možnou zaujatost nelze jakkoliv usuzovat ani ze stupně utajení nynější zprávy zpravodajské služby ve stupni Tajné. Stupeň utajení nemá žádný vliv na práva stěžovatele v tomto řízení. Ani v řízení před žalovaným, ani v řízení před soudem nemá stupeň utajení žádný vliv na rozsah jeho práv. V řízení před žalovaným nemůže být účastník bezpečnostního řízení seznámen s jakoukoliv utajovanou informací a v řízení před soudem jsou podstatná pouze kritéria uvedená v § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací, mezi kterými stupeň utajení nefiguruje. Z ničeho proto nelze dovodit, že by žalovaný činil jakékoliv nestandardní kroky, kterými by se snažil o to, aby stěžovatel osvědčení nezískal a žalovaný by mu mohl dát výpověď.

[72] Za nadbytečné či nedůvodné považuje soud provádění dokazování k údajné možné snaze žalovaného ukončit se stěžovatelem pracovní poměr za každou cenu personálním spisem vedeného žalovaným, spisem Obvodního soudu pro Prahu 5 sp. zn. 18 C 34/2008 a sp. zn. 16 C 314/2013, spisem městského soudu sp. zn. 10 A 376/2011 a spisem NSS sp. zn. 7 As 31/2011. Stěžovatel specifikoval tento návrh velmi obecně a to za účelem vytvoření komplexního náhledu na řešení otázek, k nimž se nemůže vyjadřovat a nemá k nim ani přístup. Pokud jde o personální spis stěžovatele, tak podle § 312 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, platí, že *Zaměstnanec má právo nahlížet do svého osobního spisu, činit si z něho výpisky a pořizovat si stejnopisy dokladů v něm obsažených, a to na náklady zaměstnavatele.* Stěžovatel tak do svého osobního spisu může nahlížet sám a není žádný důvod, aby soudu konkrétně neuvedl, jaké dokumenty vedené v osobním spise považuje za důležité pro posouzení věci. Pokud jde o další stěžovatelem zmiňované spisy, jde o spisy, ve kterých stěžovatel je nebo byl účastníkem a proto má právo do nich nahlížet. U spisu městského soudu sp. zn. 10 A 376/2011 a spisu NSS sp. zn. 7 As 31/2011 se jedná o spisy vztahující se k předchozímu řízení stěžovatele před správními soudy. Kopie utajované části těchto spisů je součástí nyní utajované části spisu, jak již bylo uvedeno v předchozím bodě. Vyhodnocení této části utajovaného spisu soud provedl tamtéž. Ke spisům civilních soudů má stěžovatel taktéž plný přístup a ani neuvádí,

že by obsahovaly utajované části. Soud tedy neshledal žádný důvod, aby si měl spisy obecně vyžadovat a sám z nich dovozovat jakékoliv okolnosti bez konkrétních tvrzení stěžovatele.

[73] Z nezahájení trestního řízení proti M. H. nelze vyvozovat, že nevyvíjel činnost proti zájmům ČR. Judikatura Nejvyššího správního soudu dospívá k závěru, že z pouhého nezahájení trestního řízení vůči určité osobě nelze dovozovat, že by nebylo naplněno bezpečnostní riziko podle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o utajovaných informacích, tedy závažná nebo opakovaná činnost proti zájmům ČR nebo podle § 14 odst. 3 písm. e) téhož zákona, tedy styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu ČR (viz například rozsudky NSS ze dne 29. 11. 2018, čj. 4 As 253/2018-42, bod 27; ze dne 20. 6. 2019, čj. 1 As 51/2018-61, bod 38). Důvodem může být jednak skutečnost, že zpravodajská služba podle § 8 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, nemá povinnost za určitých okolností oznamovat státním orgánům a policejním orgánům informace o zjištěních, která náležejí do oboru jejich působnosti, a to tehdy, pokud by poskytnutí těchto informací ohrozilo důležitý zájem sledovaný příslušnou zpravodajskou službou. Dalším důvodem je to, že mohou být takové činnosti proti zájmům ČR, které však nelze podřadit pod žádnou skutkovou podstatu trestného činu. V neposlední řadě důvodem pro nezahájení trestního stíhání může být rozdílný důkazní standard pro bezpečnostní řízení a rozdílná použitelnost důkazů. V bezpečnostním řízení totiž postačuje přiměřená míra pravděpodobnosti (tj. že se jedná o nejpravděpodobnější variantu skutkového děje) verze událostí předestřené žalovaným, z níž žalovaný dovozuje bezpečnostní riziko bránící vydání stěžovatelem požadovaného osvědčení (rozsudek NSS sp. zn. 5 As 44/2006). Pokud jde o použitelnost důkazů, pak je tento rozdíl očividný například v případě odposlechnů. Pro účely bezpečnostního řízení lze využít i odposlechnů či jiných informací získaných za použití zpravodajské techniky například podle § 9 a § 10 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě. V trestním řízení oproti tomu lze odposlech a záznam telekomunikačního provozu použít pouze za podmínek stanovených v § 88 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, případně sledovat osoby a věci pouze za podmínek § 158d trestního řádu. Odposlechy provedené v rámci činnosti zpravodajské služby tak nelze použít v trestním řízení a zároveň nebude často možné trestnou činnost zdokumentovat znovu, neboť již například byla ukončena. Důvodem pro případné nezahájení trestního stíhání tak rozhodně není jen případné vynětí z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, jako například v případě diplomatické imunity, jak uvádí stěžovatel. Z toho, že tedy nebylo zahájeno trestní stíhání M. H., proto rozhodně nelze dovodit, že by nevyvíjel činnost proti zájmům ČR, případně to, že by tato činnost nebyla pro účely bezpečnostního řízení dostatečně zdokumentována. Tyto otázky si proto žalovaný, a následně případně správní soudy, posuzuje zcela nezávisle na tom, zda bylo či nebylo zahájeno ohledně zjištěných skutečností trestní řízení.

[74] Stěžovatelův poukaz na to, že žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí označil jednání M. H. za nezákonné až kriminální a právě proto je nezbytné doložit i zahájení trestního stíhání je značně zavádějící. Žalovaný sice skutečně uvedl, že aktivity M. H. byly nezákonné až kriminální, ale uvedl to v souvislosti s tím, že v první řadě tyto aktivity byly zcela nevhodné vzhledem k jeho tehdejšímu postavení bezpečnostního ředitele Národního bezpečnostního úřadu a významně zpochybňovaly postavení žalovaného v dané době. Nad to byly zaznamenány i další aktivity M. H., které nijak nesouvisely s jeho postavením v Národním bezpečnostním úřadu a směřovaly k destabilizaci státních orgánů a k poškození ekonomických zájmů státu. Stěžovatel tak poukazuje na dvě slova vytržená z komplexního hodnocení činnosti M. H. Z informací, které jsou dostupné v utajované části spisu, navíc Nejvyšší správní soud konstatuje, že i závěry žalovaného o nezákonnosti až kriminální povaze činnosti M. H. se opírají o skutečnosti, které ze zpráv vyplývají. Z důvodů uvedených v bodě [73] je však nadbytečné, aby dále zkoumal, z jakých konkrétních důvodů nebylo trestní stíhání M. H. zahájeno.

pokračování

[75] Nelze souhlasit ani s argumentací, že je na místě aplikovat pravidlo, že každý může činit to, co mu zákon nezakazuje. Aplikace tohoto pravidla totiž není při posuzování bezpečnostní způsobilosti relevantní. Kdokoliv se například může stýkat, v rozsahu ve kterém nepřekračuje zákony, s osobou, která vyvíjí činnost proti zájmům ČR, aniž by za to mohl být postižen například pokutou. Na druhou stranu může tato skutečnost s ohledem na intenzitu těchto styků objektivně představovat zvýšené riziko vyzrazení utajované informace. Daná osoba pak nebude bezpečně spolehlivá a proto jí nelze vydat osvědčení fyzické osoby. To nelze považovat za její sankcionování nebo tvrdit, že by jí to bylo kladeno za vinu, ale za nenaplnění objektivních znaků pro vydání osvědčení stanovených zákonem. Obdobně není porušením právních předpisů, že určitá osoba nezíská například lékařské vzdělání. Přesto se nebude moci stát lékařem a poskytovat zdravotní služby tomu odpovídající, neboť zákon pro výkon takového povolání vyžaduje lékařské vzdělání.

[76] Stěžovatel dále brojlil proti tomu, že městský soud neprovedl výklad neurčitěho právního pojmu „*nepřátelská činnost proti České republice*“, což je podle něj v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 214/2016. V tomto rozsudku soud dospěl k závěru, že před aplikací § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací na konkrétní skutkový stav měl žalovaný i městský soud v odůvodnění svých rozhodnutí nejprve vyložit obsah neurčitěho právního pojmu „*závažná činnost proti zájmům České republiky*“. S tímto závěrem se nyní rozhodující senát v obecné rovině ztotožňuje, neboť požadavek na výklad neurčitěho právního pojmu je správními soudy dlouhodobě vyžadován (viz např. rozsudek ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58, č. 849/2006 Sb. NSS). Jedná se však o zejména o požadavek směřující na správní orgány, neboť až jejich závěry jsou předmětem přezkumu ze strany správních soudů. Existují však i výjimky. Například povinnost vyložit a vymezit neurčitý právní pojem správní orgán nemá, pokud jde o pojem jasně seznatelný, který při aplikaci nečiní větší potíže (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 13/2007-56: „*Při interpretaci neurčitých právních pojmů je třeba odlišit případy, kdy se jedná o neurčité právní pojmy, jejichž výklad působí jako správním orgánům, tak soudům nemalé obtíže (viz např. bohatá soudní judikatura k neurčitěmu právnímu pojmu „veřejný zájem“), od případů týkajících se neurčitých právních pojmů relativně snadno srozumitelných, jejichž obsah je v podstatě zřejmý již z jejich jazykového vyjádření.*“

[77] V první řadě je třeba poukázat na to, že v rozsudku sp. zn. 3 As 214/2016 se požadavek vztahoval k výkladu pojmu podle § 14 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací, který hovoří o závažné činnosti proti zájmům České republiky. Nyní je předmětem výkladu pojem podle § 14 odst. 3 písm. e), které hovoří o činnosti proti zájmu České republiky (nikoliv o nepřátelské činnosti proti ČR, jak uvádí nepřesně stěžovatel). Nejde tedy o závažnou činnost, v důsledku čehož je zřejmé, že jde o jakoukoliv činnost, přičemž tento pojem nemůže podle soudu vyvolávat výkladové nejasnosti. Oproti tomu ve věci posuzované třetím senátem bylo třeba vyjasnit, jaká činnost je závažná. Problém totiž nemůže činit samotný pojem zájem ČR, který je legálně definován v § 2 písm. b) zákona, jak bylo uvedeno shora v bodě [70]. Ostatně právě na tuto definici se prvostupňový orgán výslovně odvolal a konstatoval, že činnost M. H. směřovala svým rozsahem a charakterem k destabilizaci činnosti některých správních orgánů a k poškození ekonomických zájmů ČR. S ohledem na to, že konkrétní činnosti byly předmětem utajení, nemohl je blíže specifikovat. Zájem ČR vymezený v § 2 písm. b) zahrnuje i zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti a ochranu ekonomiky. Případná destabilizace činnosti některých správních orgánů zcela zjevně spadá pod možné ohrožení vnitřního pořádku a s ohledem na povahu těchto správních orgánů vyplývající z utajované části spisu i bezpečnosti. Stejně tak je zjevné, že poškození ekonomických zájmů ČR spadá pod ochranu ekonomiky. Jde tedy o pojmy jasně seznatelné, které při aplikaci nečiní větší potíže. Navíc nelze přehlédnout ani to, že v rozsudku ve věci J. E. I se k výkladu uvedeného pojmu vyjádřil i Nejvyšší správní soud a popsal situace, ve kterých by újma zájmu České republiky mohla nastat, přičemž nynější rozhodnutí na

tyto závěry zjevně navazují. V nyní posuzované věci proto nebylo třeba, aby žalovaný prováděl výklad neurčitých právních pojmů.

[78] Pokud jde o hodnocení M. H., jako osoby vyvíjející činnost proti zájmům ČR, pak ze zprávy zpravodajské služby vyplývá, že nebyl v kontaktu pouze s F. M., ale i s několika dalšími osobami, které vyvíjely činnost proti zájmům ČR, včetně zasahování do činnosti bezpečnostních struktur a získávání informací, které nejsou veřejně dostupné. Jeho aktivita v této oblasti nekončila úmrtím F. M. v lednu 2006, ale ve zprávě je zdokumentována aktivita i do období nikoliv výrazně vzdáleného od bezpečnostního řízení se stěžovatelem v roce 2012 a 2013.

[79] V případě hodnocení vztahů s M. H. lze přisvědčit stěžovateli, že žalovaný byl nepřesný, pokud uvedl, že i z pohovoru se stěžovatelem vyplývá, že vnímá M. H. jako důvěryhodnou osobu. To ze samotného pohovoru skutečně zjistit nelze. Nicméně i v pohovoru stěžovatel uvedl, že mezi nimi je vztah kamarádský a dlouhodobý, byť jej nelze označit za vztah blízkých přátel. I zde lze poukázat na to, že obdobně jako v případě poukazu na nezákonnost a kriminální jednání M. H. stěžovatel vytýká žalovanému dílčí nepřesnost a zároveň pomíjí, že byla uvedena ve výrazně širším kontextu. Úvaha o povaze vztahů mezi M. H. a stěžovatelem byla založena primárně na informacích obsažených ve zprávě zpravodajské služby. Popisu těchto skutečností bylo věnováno jistě více jak 10 řádků v posledním odstavci na str. 3 prvostupňového rozhodnutí, přičemž v rámci nich bylo pouze jednou stručně uvedeno, že vnímání M. H. jako důvěryhodné osoby stěžovatelem vyplývá nejen ze zprávy zpravodajské služby, ale i z bezpečnostního pohovoru. Kromě úvahy o stěžovatelem subjektivně vnímané důvěryhodnosti M. H. byly pro rozhodnutí žalovaného i závěry, že jde o vztah přátelský, dlouhodobý, který neustal, vůči M. H. projevoval stěžovatel nezdrženlivost a aktivně konal v jeho prospěch. Soud tak nesouhlasí se stěžovatelem, že pro žalovaného bylo klíčové pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti to, zda stěžovatel považuje M. H. za důvěryhodného nebo nikoliv. Ostatní důvody uváděné žalovaným považuje Nejvyšší správní soud za dostačující pro shledání bezpečnostního rizika u stěžovatele podle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací.

[80] Po seznámení se s utajovanou částí spisu Nejvyšší správní soud konstatuje, že kontakty mezi stěžovatelem a M. H. skutečně nelze označit pouze jako běžné vztahy bývalých kolegů. Zejména nedlouho po odchodu M. H. z Národního bezpečnostního úřadu docházelo k pravidelným přátelským setkáním mezi nimi a M. H. byly stěžovatelem předávány informace z vnitřního chodu Národního bezpečnostního úřadu. Nejednalo se pouze o informace zcela obecné, ale i o informace o vztazích mezi některými zaměstnanci. Ze zprávy je zjevná snaha stěžovatele M. H. vyhovět, byť v rámci určitých mantinelů. Je zřejmé, že k předávání informací o chodu Národního bezpečnostního úřadu mohlo docházet jen v době, kdy v něm ještě byl stěžovatel zaměstnaný. Není tedy pravdivé jeho tvrzení v kasační stížnosti, že se s ním stýkal pouze v době, kdy již nebyl zaměstnancem úřadu. Se stěžovatelem lze snad souhlasit v tom, že z velké části by šlo předávané informace označit za povídání si bývalých kolegů. Nicméně informace se týkaly dalších zaměstnanců Národního bezpečnostního úřadu a nešlo jen o informace veřejně dostupné, ale i o informace týkající se vnitřních poměrů panujících na úřadu. Ačkoliv vyměňování takových informací je mezi bývalými kolegy skutečně obvyklé, nelze pominout zvláštní povahu činnosti Národního bezpečnostního úřadu. Jistě by takové informace byly jakkoliv těžko zneužitelné, pokud by se jednalo o běžné pracoviště. Pokud se však jedná o úřad, jehož hlavním účelem je ochrana utajovaných informací, pak lze očekávat, že jakýkoliv jeho zaměstnanec bude informace o vnitřních poměrech na úřadu, zejména o vztazích mezi jeho zaměstnanci, sdělovat pouze ve velmi omezeném rozsahu a nepůjde o informace, které jsou potenciálně dále využitelné například ohledně tipování toho, kdo by mohl být teoreticky slabým článkem pro ochranu informací například z důvodu špatných vztahů s ostatními kolegy. Pro posouzení této otázky není podstatné, že v době rozhodování žalovaného již stěžovatel v Národním bezpečnostním úřadě fakticky nepracoval, byť formálně pracovní poměr trval, a

pokračování

nemohl tak žádné informace předávat. Podstatná jsou ta zjištění, podle kterých v době, kdy přístup k příslušným informacím stěžovatel měl, tyto v určité míře M. H. předával. Pokud by tedy přístup k informacím zajímavým pro M. H. znovu získal, nelze rozhodně vyloučit, že by se je znovu nesnažil získávat. Riziko možného úniku utajovaných informací, byť třeba neúmyslně proto nelze vyloučit. Toto riziko považuje soud za přiměřeně pravděpodobné, což postačuje pro účely posuzování bezpečnostní způsobilosti.

[81] Pokud jde o možné bezpečnostní riziko na straně stěžovatele z důvodu jeho styků s M. H., lze ostatně poukázat na závěry vyslovené ve věci stěžovatele v rozsudku ve věci J. E. I, kde Nejvyšší správní soud uvedl: „*Pokud byl M. H. F. M. skutečně takto „nakažen“ (a informace z otevřených zdrojů, jsou-li pravdivé, by k takovémuto závěru zřejmě opravňovaly; přičemž Nejvyšší správní soud nemůže předjímat žádné závěry v uvedeném smyslu), znamenal styk stěžovatele s M. H. splnění vstupní podmínky pro závěr, že u stěžovatele je dáno bezpečnostní riziko. Sama o sobě by však tato skutečnost k závěru o existenci bezpečnostního rizika nestačila. Bylo by tomu tak teprve tehdy, jednalo-li by se o styk bezpečnostně relevantní, tedy takový, u něhož brozí – hodnoceno vodítky uvedenými v § 14 odst. 6 zákona o utajovaných informacích – s nikoli bezvýznamnou pravděpodobností újma zájmu České republiky. Běžný sporadický společenský styk s M. H. by zpravidla bezpečnostní riziko nepředstavoval, i když ani to nemusí být v konkrétním případě vyloučeno, nicméně styk rodinný či přátelský, jelikož jde většinou o styk hlubší, zpravidla více otevřený a důvěrný, a tedy i méně opatrný a co do obsahu všestrannější, takový potenciál již mít může s podstatně větší pravděpodobností. Újma zájmů České republiky by v případě stěžovatele mohla připadat v úvahu například tehdy, pokud by přátelské hovory se stěžovatelem umožnily M. H., třeba i jen z diskusí o společných známých a aniž by to stěžovatel chtěl, získat rámcový obraz o fungování NBÚ po jeho odchodu, o procesech uvnitř tohoto úřadu či s tímto úřadem tak či onak souvisejících, které by se M. H. mohly týkat, či o jiných skutečnostech, které by pro něho mohly mít význam a u nichž přitom není žádoucí, aby se je dozvěděl.*“ (zvýraznění doplněno nyní rozhodujícím senátem). Jak bylo rozebráno v předchozím bodě, právě takové okolnosti ze zprávy zpravodajské služby vyplynuly a již v předchozím rozsudku je Nejvyšší správní soud označil za bezpečnostní riziko, přičemž neshledává důvod na těchto závěrech cokoliv měnit.

[82] Pro posouzení věci není podstatné, zda měl žalovaný poučovat zaměstnance o tom, že M. H. je osobou vyvíjející činnost proti zájmům ČR. Pro naplnění bezpečnostního rizika podle § 14 odst. 3 písm. e) mohou být bezpečnostním rizikem již pouhé styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky. Podmínkou není to, zda si daná osoba byla vědoma, že se stýká s někým, kdo vyvíjí činnost proti zájmu České republiky (viz například bod 34 rozsudku NSS ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 As 47/2009-93, č. 1942/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2010, čj. 1 As 83/2009-60). Tato okolnost může mít pouze vliv na to, zda se v konkrétním případě o bezpečnostní riziko jedná. (k tomu viz závěry v rozsudku J. E. I.). Nejvyšší správní soud však nad rámec nutného poznamenává, že souhlasí se žalovaným, že s ohledem na okolnosti odchodu M. H. z Národního bezpečnostního úřadu si lze jen těžko představit, že by stěžovatel ani netušil, že je M. H. minimálně podezírán z činnosti neslučující se s jeho tehdejšími postavením bezpečnostního ředitele Národního bezpečnostního úřadu.

[83] Pokud jde o polemiku účastníků řízení o tom kolik a jakých utajovaných informací obsahuje utajovaná část spisu, pak k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že vysvětlení uvedená žalovaným (shora body [27] a [50]) tohoto rozsudku odpovídá skutečnosti. Podkladem pro rozhodnutí byla pouze zpráva zpravodajské služby evidovaná žalovaným pod čj. T68/2013-NBÚ/PFO-2-N, což žalovaný výslovně uvedl v provstupňovém rozhodnutí. V utajované části spisu se dále nachází další dokumenty, které nebyly vzaty za podklad pro rozhodnutí. Soud k nim uvádí, že se jedná o dokumenty, které nemají žádnou vypovídací hodnotu a to ani negativní ani pozitivní. Například jde o informaci, že stěžovatel není evidován v některých evidencích. Do utajované části bezpečnostního svazku byly také zařazeny kopie

utajovaných dokumentů z bezpečnostního svazku vedeného k osobě stěžovatele k dříve vydanému osvědčení. Z nich žalovaný ani vycházet nemohl, neboť Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci J. E. I. konstatoval, že jde o podklady nedostatečné pro posouzení bezpečnostní způsobilosti stěžovatele. Pro soud však jistý význam mají, neboť z nich skutečně vyplývá, že před rokem 2008 žalovaný nedisponoval poznatky, které by dokládaly bezpečnostní riziko u stěžovatele, a do té doby tedy neměl důvod mu osvědčení neudělit nebo mu jej rušit. Zároveň je tehdejší sdělení zpravodajské služby co do výsledku shodné se závěry nynější zpravodajské zprávy, která je však nesrovnatelná se zprávou původní pokud jde o její obsah i uvedení zdrojů informací. Utajovaná část spisu rozhodně neobsahuje vícero zpráv zpravodajských služeb, které by bylo třeba hodnotit mezi sebou navzájem nebo blíže prověřovat, proč by se žalovaný vyžadoval další zprávy.

IV. Závěr a náklady řízení

[84] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[85] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně

Petr Mikeš
předseda senátu