



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Metrostav a.s.**, se sídlem Koželužská 2450/4, Praha 8, zastoupená Mgr. Lukášem Trojanem, advokátem se sídlem Na strži 2102/61a, Praha 4, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 19. 9. 2014, čj. 6342/2014-NBÚ/07, sp. zn. 07-62472/2014, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2019, čj. 5 A 178/2014-50,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 6. 2014, čj. 3124/2014-NBÚ/21, zrušil podle § 101 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, platnost osvědčení podnikatele číslo 001951 pro stupeň utajení Tajné, s formou přístupu k utajované informaci dle § 20 odst. 1 písm. a) a b) téhož zákona, jehož držitelkou byla žalobkyně. Ta podle žalovaného přestala splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona. Shledal totiž v jejím případě bezpečnostní riziko dle § 18 odst. 2 písm. a) téhož zákona spočívající v tom, že činnost člena jejího statuárního orgánu je proti zájmům ČR (konkrétně se jednalo o osobu generálního ředitele a člena představenstva žalobkyně Ing. P. P.). Žalovaný tak učinil v návaznosti na trestní stíhání žalobkyně, shora uvedeného člena představenstva a dále i obchodního náměstka její divize 1 (Ing. J. A.), a to v souvislosti s veřejnými zakázkami týkajícími se rekonstrukce nemocnic Kolín a Kladno. Rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí ředitel žalovaného v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Uvedená rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Namítla, že podezření z existence bezpečnostních rizik nebylo řádně odůvodněno a podloženo ve spisech. Usnesení o zahájení trestních stíhání nelze považovat v tomto ohledu za dostatečná. Úvahy žalovaného jsou neurčité a nepřezkoumatelné, navíc si účelově vybral jen některé podklady. V rozporu s principem presumpce nevinu předjímá závěr o vině. Tato pochybení žalovaný nenapravit ani v rozkladovém rozhodnutí, které je taktéž nepřezkoumatelné. Převzetí úvah orgánů činných v trestním řízení nemůže při chybějící vlastní úvaze nedostatky odůvodnění nahradit. Závěry žalovaného jsou navíc v rozporu s obecnou doktrínou založenou rozsudkem městského soudu ze dne 27. 8. 2012, sp. zn. 7 Ca 205/2008, na základě níž samotné usnesení o zahájení trestního stíhání nelze považovat za dostatečný důkaz o chování žalobkyně či Ing. P.

[3] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, uvedl, že pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění pravděpodobnosti, že zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna (je-li taková eventualita nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a na základě dostupných údajů se jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení). Podle rozsudku NSS ze dne 29. 11. 2018, čj. 4 As 253/2018-42, navíc není nutno okolnosti, v nichž je spatřováno bezpečnostní riziko, dokazovat důkazním standardem obvyklým pro trestní řízení, nýbrž postačuje přiměřená míra pravděpodobnosti. Správní orgány tedy nemusely postavit na jisto, že se Ing. P. vytýkaného jednání dopustil, neboť to je účelem trestního řízení. Nevyšly jen z usnesení o zahájení trestních stíhání, nýbrž i z dalších listin obsažených v trestním spisu, a to jak těch, jejichž kopie si správní orgány samy obstaraly, tak těch které byly do správního spisu založeny v průběhu řízení o rozkladu. Skutkový závěr, podle něhož je dána přiměřená míra pravděpodobnosti, že se Ing. P. dopustil korupčního jednání a manipulace se zadávacími řízeními na zmíněné veřejné zakázky, má oporu ve správním spise. Soud v tomto ohledu zmínil zejména relevantní části prostorových odposlechů prostorů kanceláře ředitelky nemocnice Kladno. Neshledal, že by bylo možno usuzovat na účelové pořízení listin z trestního řízení. Míru přiměřené pravděpodobnosti nemohla snížit ani argumentace žalobkyně obsažená v jejích stížnostech, resp. stížnostech Ing. P. proti usnesením o zahájení trestního stíhání. Ti v nich především nepřednesli jinou variantu skutkového děje, přičemž ani ze spisového materiálu taková jiná varianta nevyplývá. Žalobkyně v průběhu správního řízení nepoukázala ani na jiné listiny obsažené v trestním spisu, které by měly závěry správních orgánů zvrátit. Na zákonnost napadeného rozhodnutí neměla vliv ani skutečnost, že Ing. P. byl po vydání tohoto rozhodnutí obžalován pouze ze spáchání trestného činu podplácení. Správní orgány závěr o existenci bezpečnostního rizika u žalobkyně nedovodily pouze z přiměřené pravděpodobnosti, že se Ing. P. dopustil manipulací v souvislosti s veřejnými zakázkami, nýbrž i z přiměřené pravděpodobnosti, že se dopustil jednání naplňujícího znaky trestného činu podplácení.

[4] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí. Správní orgány řádně specifikovaly podklady, z nichž vyšly (buď shrnuly jejich podstatný obsah, nebo dokonce přímo citovaly jejich relevantní části). Stejně tak uvedly, jak vyložily relevantní ustanovení zákona. Z rozhodnutí je dále zřejmé, z jakého důvodu u žalobkyně není splněna podmínka bezpečnosti spolehlivosti a v čem je spatřováno bezpečnostní riziko. Správní orgány též dostály své povinnosti řádně, srozumitelně a jasně odůvodnit svá rozhodnutí ve smyslu § 122 odst. 3 zákona o utajovaných informacích. Soud se s jejich posouzením zcela ztotožnil. Dodal, že správní orgány uvedly též vlastní úvahy ohledně přiměřené míry pravděpodobnosti jednání Ing. P. Skutečnost, že správní orgány a orgány činné v trestním řízení došly ke stejným závěrům, nemůže bez dalšího znamenat, že správní orgány vlastní posouzení podkladů neprovedly. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 214/2016-62, pak soud nepřisvědčil ani námitce týkající se porušení principu presumpce nevinu.

pokračování

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a stěžovatelky

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, a to s odkazem na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Poukázala na předchozí průběh správního i soudního řízení (včetně jednání před městským soudem) a namítla předně nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Má za to, že městský soud se nevypořádal s veškerou její argumentací a důkazními návrhy. Stalo se tak zejména v případě argumentace týkající se chybějících vlastních úvah žalovaného ve vztahu k bezpečnostní nespolehlivosti stěžovatelky, resp. toho, v čem spočívá riziko dalšího nakládání stěžovatelky s utajovanými informacemi. Totéž platí i pro její návrh na provedení důkazu trestním spisem a výsledkem účastníků řízení. Tato tvrzení i důkazy byly relevantní pro posouzení věci. Podstatou jejich žalobních námitek bylo, že si správní orgány neučinily ucelený obrázek o tvrzeném jednání Ing. P. a odůvodnění jejich rozhodnutí neobsahuje vlastní úvahy nad shromážděnými podklady. Navržené důkazy byly způsobilé tuto skutečnost prokázat. Soud je měl provést, případně uvést, proč k tomu nepřistoupil. I podle judikatury tzv. opomenuté důkazy zakládají téměř vždy nejen nepřezkoumatelnost rozhodnutí, ale i jeho protiústavnost. Městský soud pochybil též tím, že nevyhověl návrhu stěžovatelky na provedení důkazu přehráním odposlechů a návrhu na výslech Ing. P. Stěžovatelka nesouhlasí se závěry městského soudu, podle nichž se důkazní návrh k odposlechům vztahoval k opožděné námitce, resp. že by daný výslech byl nadbytečný. Tyto závěry soud ani blíže nerozvinul. Již v žalobě stěžovatelka namítala, že se správní orgány nezabývaly věrohodností a použitelností podkladů zjištěných ze správního spisu. Pokud tedy posléze namítla, že přepisy odposlechů založené do správních spisů nemohou mít relevantní informační hodnotu, nejde o novou žalobní námitku, ale konkretizaci námitky již uplatněné. Také navržený důkaz výsledkem Ing. P. měl prokázat nedostatky skutkových zjištění správních orgánů, jakož i nesprávnost závěru o bezpečnostní nespolehlivosti stěžovatelky.

[6] Podle stěžovatelky městský soud nedostatečně vypořádal též její námítky ve vztahu k nesprávně zjištěnému skutkovému stavu. Byť cílem bezpečnostního řízení není prokázání viny a postačí jistá míra pravděpodobnosti, že podávané informace jsou pravdivé, k prokázání takové míry pravděpodobnosti v dané věci nemohlo dojít. Žalovaný se zejména nezabýval informační hodnotou a věrohodností informací podávaných z trestního spisu, tedy nesplnil požadavky plynoucí z rozsudku sp. zn. 7 As 31/2011, na které městský soud odkázal. Nevypořádal všechny rozhodné otázky a okolnosti věci a v rozporu s již zmiňovanou vlastní judikaturou (rozsudek sp. zn. 7 Ca 25/2008) vyšel pouze z usnesení obsahujících subjektivní náhled orgánů činných v trestním řízení. V případě dalších podkladů z trestního spisu vycházel z těch, které na daná usnesení odkazují, a interpretoval je shodně jako orgány činné v trestním řízení. Městský soud měl reagovat i na to, že žalovaný se vůbec nezabýval relevantností a informační hodnotou do spisu zařazených podkladů, zejména zákonností prostorových odposlechů. Přepisy odposlechů nemohou mít ani pro účely bezpečnostního řízení žádnou hodnotu. Městský soud sice při jednání provedl důkaz obsahem obžaloby, nicméně skutečnosti z ní plynoucí dostatečně nezohlednil. Obsah obžaloby totiž zjevně relativizuje závěr rozsudku městského soudu, podle něhož žalovaný provedl vlastní posouzení věci. Soud nezohlednil ani to, že žalovaný nemohl vycházet ze znaleckého posudku společnosti PROFI-TEN, neboť ten se vztahuje pouze k té části jednání, ohledně níž dospěly orgány činné v trestním řízení k závěru, že se ho Ing. P. nedopustil. Jediným podkladem tedy zůstala pouze zmiňovaná usnesení o zahájení trestního stíhání. Stěžovatelka navíc nesouhlasí ani s tím, že by nepodala jinou verzi skutkového děje. Od počátku totiž uvádí, že jednání popsané v usnesení o zahájení trestního stíhání se nestalo, resp. se nestalo tak, jak je orgány činné v trestním řízení popisují. Podle stěžovatelky napadený rozsudek stojí na nesprávném právním závěru o její bezpečnostní nespolehlivosti. Skutková zjištění nelze s ohledem na výše uvedené podřadit pod § 18 odst. 1 a 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací, neboť s požadovanou mírou pravděpodobnosti nejsou dány indicie, že by se (nyní již bývalý) statutární orgán stěžovatelky dopustil jednání předvídaného daným ustanovením.

[7] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Odkázal předně na své vyjádření k žalobě. Jde-li o otázku přepisu prostorových odposlechů, ty považuje za věrohodné a ilustrující závadové jednání. Plně podporují závěr o bezpečnostní nespolehlivosti stěžovatelky. K závěru o bezpečnostní nespolehlivosti postačuje pouhé podezření z existence bezpečnostního rizika. Jde-li o námitky týkající se provedení důkazu obžalobou, žalovaný poukázal na § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud při přezkumu rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Doplnil dále odkazy na rozhodnutí správních soudů týkajících se specifík bezpečnostního řízení, které je řízením *sui generis*. Nelze na ně aplikovat principy trestního řízení, jeho účel a principy jsou zcela odlišné. Městský soud se důkladně zabýval důvody, které žalovaného vedly k závěru o bezpečnostním riziku žalobkyně, tedy přiměřené míře pravděpodobnosti závadového jednání Ing. P. Žalovaný shrnul závěry městského soudu a pro úplnost odkázal na judikaturu týkající se požadavků na vypořádání žalobních námitek. Chybějící odpověď na každý argument stěžovatele bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Ve vztahu ke stěžovatelkou zmiňovanému znaleckému posudku žalovaný dodal, že stěžovatelka jeho vypovídací hodnotu ani pravdivost nijak nezpochybnila a nebyl důvod, aby jej žalovaný při svém rozhodování nemohl vzít v úvahu.

[8] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného zdůraznila, že nezpochybovala odlišnost bezpečnostního a trestního řízení. Podstata její argumentace spočívala v tom, že každá informace, kterou správní orgán bere v bezpečnostním řízení do úvahy, musí být posouzena z hlediska její věrohodnosti a informační hodnotnosti. Takové hodnocení však správní orgány neprovedly. Přepisy odposlechů nemusí být odrazem skutečně zaznamenaného průběhu hovorů. Žalovaný v tomto směru žádné hodnocení neprovedl a z přepisů vyšel. Tuto vadu městský soud nerefletoval a stěžovatelkou navržený důkaz přehráním záznamů neprovedl. Žalovaný pro svůj závěr o věrohodnosti přepisu odposlechů nepředkládá žádný argument, přepisy odposlechů zjevně se skutečnými hovory neporovnal. Nepodložený je i závěr žalovaného, podle něhož obsah přepisů není v rozporu se shromážděným spisovým materiálem. Nepřípadný je též odkaz na § 75 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka nenamítá nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu pozdějšího překvalifikování jednání, ale z důvodu, že žalovaný samostatně neposuzoval informace podávající se z trestního spisu. Stěžovatelka setrvala na kasačních námitkách, i pokud jde o neprovedení navržených důkazů soudem, resp. odůvodnění takového postupu. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nereagoval ani na podstatu kasačních námitek týkajících se zmiňovaného znaleckého posudku. Ten totiž orgány činné v trestním řízení zajistily pouze k jednání, ohledně něhož ony samy dospěly k závěru, že se ho obviněný nedopustil. Městský soud tuto skutečnost v rámci napadeného rozsudku dostatečně nezhodnotil.

[9] V reakci na repliku stěžovatelky žalovaný uvedl, že dané odposlechy jsou pro účely daného řízení plnohodnotným a relevantním podkladem, který nelze považovat za nevěrohodný pouze na základě neurčitěho tvrzení stěžovatelky. Ta nespécifikovala, z jakých konkrétních důvodů považuje odposlechy za nevěrohodné, ani jaké skutečnosti by měly být přehráním odposlechů prokázány. Shromážděný spisový materiál neumožnil učinit jiný závěr, než že stěžovatelka je bezpečnostně nespolehlivá. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, jaké důvody vedly ke konstatování bezpečnostního rizika u stěžovatelky. Zjištěné skutečnosti byly takového charakteru, že ani následný vývoj trestního řízení není pro přezkum napadeného rozhodnutí relevantní. Městský soud řádně odůvodnil i svůj postup ve vztahu k neprovedení některých navržených důkazů.

[10] Na toto vyjádření žalovaného ještě stěžovatelka reagovala tak, že si je vědoma rozdílů mezi trestním a bezpečnostním řízením, ovšem v dané věci nebyly standardy bezpečnostního řízení dodrženy. Zde sice postačuje pochybnost o bezpečnostní způsobilosti, i ta však musí být podložena relevantními a hodnověrnými informacemi. Žalovaný nijak nerozlišuje mezi přepisy odposlechů a odposlechy, přestože jediné zvukové záznamy odposlechů mohou sloužit jako důkaz a autenticky odpovídat sledovaným rozhovorům. Přepis může záznam (byť neúmyslně)

pokračování

výrazně zkreslit. Žalovaný v dané věci autentičnost prepisů neověřil. V dalším stěžovatelka setrvala na své předchozí argumentaci.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je kasační soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. 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 (městský) soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námítky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námítky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z něj nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[14] Nejvyšší správní soud takové vady napadeného rozsudku v dané věci neshledal. Rozhodnutí městského soudu je srozumitelné a je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Je z něj plně patrné, proč soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Stěžovatelka v této souvislosti namítla předně to, že se městský soud nezabýval její žalobní argumentací týkající se chybějících vlastních úvah žalovaného ohledně její bezpečnostní nespolehlivosti. Aniž by kasační soud na tomto místě hodnotil správnost závěrů městského soudu, lze poukázat na to, že danou žalobní argumentací se městský soud zabýval, a to v bodě 40. napadeného rozsudku. Zde přímo konstatoval, že správní orgány své vlastní úvahy ohledně pravděpodobnosti jednání Ing. P. učinily, a vysvětlil, v čem spočívají. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřehlédl, že daná kasační námítka se týká „absence vlastních úvah správního orgánu ve vztahu k bezpečnostní nespolehlivosti“ stěžovatelky, zatímco zmiňovaná část odůvodnění napadeného rozsudku se týká vlastních úvah žalovaného ve vztahu k jednání Ing. P. V tomto ohledu je nicméně podstatné, že § 18 odst. 2 písm. a) zákona o utajovaných informacích, z něhož v dané věci žalovaný vyšel, váže bezpečnostní spolehlivost podnikatele, resp. jeho bezpečnostní riziko právě na *činnost statutárního orgánu nebo jeho člena, člena kontrolního orgánu nebo prokuristy proti zájmům České republiky*. Pokud tedy snad kasační argumentace stěžovatelky měla mířit k tomu, že se městský soud nezabýval otázkou vlastních úvah ve vztahu k bezpečnostní spolehlivosti stěžovatelky, považuje Nejvyšší správní soud za zcela logické (a dostatečné), pokud městský soud toto posouzení vztáhl k jednání osoby jejího statutárního orgánu.

[15] K nevyřešení otázky rizika dalšího nakládání stěžovatelky s utajovanými informacemi, v němž spatřuje stěžovatelka další důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud předesílá, že tuto argumentační rovinu stěžovatelka zdůraznila až při jednání u městského soudu (viz též bod 11. napadeného rozsudku). Aniž by přitom bylo nutno se podrobně zabývat se tím, zda se jedná o námítku samostatnou či navazující na (rozšiřující)

některou z námitek uplatněných již v žalobě, je třeba připomenout, že správní rozhodnutí v dané věci se týká naplnění podmínky bezpečnostní spolehlivosti dle § 18 odst. 1 zákona o utajovaných informacích, kterou *nesplňuje podnikatel, u něhož bylo zjištěno bezpečnostní riziko*. Otázka „dalšího nakládání s utajovanými informacemi“ tedy v tomto ohledu není rozhodná, a není tedy ani nutno trvat na tom, aby se jí městský soud výslovně a samostatně zabýval. Uvedené platí tím spíše, že pro zachování práva na spravedlivý proces nemusí soud reagovat na každou dílčí žalobní námitku účastníka, pokud jsou jeho závěry postavené na ucelené argumentaci vyvracející podstatu námitek účastníka (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Za nepřezkoumatelné tak nelze považovat takové rozhodnutí krajského (městského) soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský (městský) soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Jak již bylo výše uvedeno, z napadeného rozsudku je především zřejmé, na základě čeho byla konstatována bezpečnostní nespolehlivost stěžovatelky. Na tom nemůže nic změnit ani případné opomenutí městského soudu vypořádat stěžovatelkou zmiňovanou námitku. Lze tedy uzavřít, že ani v tomto směru napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, a naplňuje tak požadavky vymezené shora citovanou judikaturou zdejšího soudu.

[16] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud se žádným způsobem nevypořádal s jejími důkazními návrhy, které uplatnila již v žalobě, a jež spočívaly předně v návrhu na provedení důkazu trestním spisem (stěžovatelky i obviněného) a výslechem účastníků řízení.

[17] Pokud jde o návrh na provedení důkazu výslechem účastníků, zde je třeba dát za pravdu stěžovatelce v tom, že tento důkazní návrh byl označen již v žalobě, přičemž z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, že by na něj městský soud jakkoliv reagoval. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je povinností soudu zdůvodnit, proč neprovedl navržený důkaz, přičemž v odůvodnění rozhodnutí musí své stanovisko přiměřeně vyložit (viz např. náleží ze dne 22. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 582/01). K povinnosti soudu zaujmout stanovisko k důkazům, jejichž provedení v řízení účastník navrhl, se již vyslovil též NSS např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS. Zde dovodil, že soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.); to jej však nezabavuje povinnosti takový postup odůvodnit (srov. též náleží Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01). Opomenutí takové povinnosti však nemusí mít vždy vliv na zákonnost rozhodnutí, je-li například zřejmé, že se jednalo o důkazy zjevně nadbytečné. O takovou situaci se jedná typicky tehdy, pokud lze prokazované skutečnosti bez dalšího zjistit z listin založených ve správním spisu. K obdobnému závěru dospěla judikatura právě i pro situaci, v níž žalobce vznesl důkazní návrh na provedení (účastnického) výslechu (viz např. usnesení NSS ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 Azs 120/2017-34, srov. též rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2011, čj. 5 As 62/2010-126).

[18] Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka v nyní projednávané věci v žalobě navrhla provedení účastnického výslechu. Krajský soud v napadeném rozsudku na tento návrh nijak nereagoval, čímž řízení (odůvodnění napadeného rozsudku) zjevně zatížil vadou. To však ještě dle výše citované judikatury není bez dalšího vždy důvodem pro zrušení rozsudku krajského (městského) soudu. Jak již zdejší soud v této souvislosti připomněl v rozsudku ze dne 22. 5. 2020, čj. 8 As 5/2019-29, lze v této souvislosti (*per analogiam* dle § 64 s. ř. s.) poukázat na § 131 odst. 1 o. s. ř., podle něhož důkaz výslechem účastníků může soud nařídit, jen jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak. Tento důkazní prostředek má pouze podpůrný význam. Jak upozorňuje komentářová literatura, je také třeba rozlišovat mezi skutkovými tvrzeními a výpovědí účastníka (viz DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. Občanský soudní řád I, II. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 907). V tomto ohledu v nyní projednávané věci především nelze přehlédnout, že stěžovatelka je právnickou osobou, přičemž v žalobě ani v kasační stížnosti nikterak neupřesnila, konkrétně jaké osoby se měl vlastně navržený

pokračování

účastnický výslech týkat (lze dodat, že § 126a o. s. ř. stanoví zvláštní pravidla i pro výslech statutárního orgánu právnické osoby). Stěžovatelka současně nijak blíže nevysvětlila, jaké skutečnosti a proč nebylo možné prokázat jiným způsobem než právě účastnickým výslechem. Přestože tedy jistě bylo na místě, aby se městský soud k uvedenému důkaznímu návrhu vyjádřil, neučinil-li tak, není v této věci s ohledem na její výše popsané okolnosti a citovanou judikaturu nutno jen z tohoto důvodu napadený rozsudek rušit. Takový postup kasačního soudu by byl toliko formální.

[19] I v případě dalšího stěžovatelkou zmiňovaného návrhu je třeba připustit, že „*příslušný trestní spis*“ byl ve výčtu důkazů obsažen již v žalobě, a to jak v závěru její části II.B, tak i v závěru části II.C. Ani v tomto případě však odůvodnění napadeného rozsudku na takto označený důkazní návrh výslovně nereaguje. V případě tohoto důkazního návrhu je nicméně třeba upozornit na to, že stěžovatelka v žalobě nijak neupřesnila, jaké části trestního spisu v tomto ohledu považuje za relevantní a nijak blíže neoznačila listiny (podklady), jimiž hodlala dokazování doplnit. V žalobě v této souvislosti konkrétně zmiňuje pouze odůvodnění své stížnosti (resp. stížnosti Ing. P.) proti usnesení o zahájení trestního stíhání (str. 6 žaloby). S těmi se ovšem městský soud seznámil (učinil tak ostatně v rozkladovém řízení i žalovaný, viz např. bod 35. napadeného rozsudku) a na argumenty v nich uvedené reagoval (viz bod 36. odůvodnění rozsudku). Stejně tak se městský soud výslovně zabýval i podstatou stěžejního argumentu, který stěžovatelka v souvislosti s důkazním návrhem v podobě „*příslušného trestního spisu*“ uplatnila, a jenž se týkal tvrzeného účelového porušení listin z trestního spisu (opět viz např. bod 35. rozsudku). Přestože tedy odůvodnění napadeného rozsudku neobsahuje výslovnou reakci soudu na daný důkazní návrh, z kontextu odůvodnění je zřejmé, že městský soud zohlednil nejen usnesení o zahájení trestních stíhání, ale zabýval se i dalšími listinami, jež byly součástí trestního spisu (při jednání navíc provedl důkaz předloženou obžalobou státního zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze). Své závěry navíc opakovaně vystavěl na tom, že skutkové závěry správních orgánů mají dostatečnou oporu ve spisových podkladech. Nejvyšší správní soud si je vědom své judikatury týkající se tzv. opomenutých důkazů (viz např. rozsudek ze dne 15. 12. 2011, čj. 1 As 84/2010-72), nicméně trvat v nynější věci za shora popsaných okolností na tom, aby městský soud formálně (a výslovně) zmínil neprovedení daného důkazu v odůvodnění rozsudku, není nezbytné. Lze ostatně dodat, že s náhledem městského soudu na tento důkazní návrh seznámila předsedkyně senátu zástupce stěžovatelky při jednání u soudu, kde mu (na rozdíl od písemného odůvodnění rozsudku) stručné vysvětlení neprovedení důkazu trestním spisem poskytla.

[20] Výslovně se naopak městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval návrhem stěžovatelky na provedení důkazu přehráním odposlechů z trestního spisu. K tomu uvedl, že se jedná o důkazní návrh k námitce (přepisy odposlechů jsou neúplné, zkrácené a zvukové záznamy nesrozumitelné), kterou stěžovatelka v zákonem stanovené lhůtě neuplatnila (viz bod 13. napadeného rozsudku). S tím stěžovatelka nesouhlasí a v této souvislosti v kasační stížnosti poukazuje na (cituje) část žaloby, v níž namítala, že se žalovaný nezbyl věrohodností a použitelností podkladů (informací) zjištěných z trestního spisu stěžovatelky a obviněného, a to včetně jejich vazby na další podklady (zbývající obsah trestního spisu). Ani s touto námitkou se však kasační soud nemůže ztotožnit. Především je v dané věci zřejmé, že v rámci žaloby samotné (obsahující včas uplatněné a řádně vymezené žalobní body, viz § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s.) stěžovatelka nevznesla pochybnost týkající se přepisů odposlechů ani požadavek na jejich přehrání v řízení před soudem. Citovaná část žalobní argumentace pak podle kasačního soudu nemůže naplňovat požadavky konstantní judikatury na formulaci žalobních bodů, především pokud jde o konkrétnost žalobních tvrzení a individualizaci okolností (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Pokud měla stěžovatelka pochybnosti o „*věrohodnosti a použitelnosti*“ přepisů odposlechů, měla ji jasně uplatnit již v žalobě (resp. ve lhůtě dle § 71 odst. 2 s. ř. s.). Opačný výklad (připuštění obecného zpochybnění hodnověrnosti podkladů) by znamenal, že by v průběhu řízení před soudem mohla

zcela libovolně a průběžně poukazovat na pochybnosti ve vztahu k jednotlivým dílčím podkladům, což by bylo v rozporu s přísnou koncentrací řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Zbývá dodat, že z podání stěžovatelky ani není zřejmé, že by snad s obsahem trestního spisu nebyla obeznámena, resp. že by informace o konkrétních podkladech, které se v něm nacházejí (jejich obsahu) získala až později. S ohledem na výše uvedené pak nemůže být relevantní ani související argumentace stěžovatelky (v závěru kasační stížnosti) týkající se nezákonnosti prostorových odposlechlů, resp. nedostatků jejich přepisu.

[21] Jde-li o uplatněné důkazní návrhy, poukazuje stěžovatelka v kasační stížnosti též na to, že její návrh na výslech obviněného (Ing. P.) vypořádal městský soud pouze tím, že v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval jeho nadbytečnost, aniž by však blíže vysvětlil, v čem tuto nadbytečnost spatřuje. Jak již bylo uvedeno výše, otázkou neprovedení navrhovaných důkazů v řízení před správním soudem se již Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně (v podrobnostech lze odkázat na bod [17] tohoto rozsudku a v něm citovanou judikaturu). Neakceptování návrhu na provedení důkazu může být mj. zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, postavena v dosavadním řízení bez důvodných pochybností najisto (k tomu viz např. stěžovatelkou zmiňovaný a výše již citovaný rozsudek sp. zn. 5 Afs 147/2004). V nyní projednávané věci městský soud daný důkaz neprovedl právě pro jeho nadbytečnost ve vztahu ke zjištěnému skutkovému stavu. V tomto ohledu považuje kasační soud za stěžejní, že městský soud dal v odůvodnění přezkoumávaného rozsudku v různých souvislostech jasně najevo, že skutkový stav zjištěný správními orgány považuje za dostatečný pro závěr ohledně přiměřené míry pravděpodobnosti jednání Ing. P. (jak předpokládá judikatura správních soudů při posouzení existence bezpečnostního rizika). Jak městský soud v napadeném rozsudku shrnul, správní orgány v dané věci vycházely nejen z usnesení o zahájení trestního stíhání (mimo jiné právě i Ing. P.), ale žalovaný si v průběhu řízení o rozkladu vyžádal i kopie stížností Ing. P. proti usnesení o zahájení trestního stíhání (včetně doplnění) a usnesení státního zástupce o této stížnosti. Při jednání dále soud provedl důkaz obžalobou, přičemž v návaznosti na další reprodukované podklady (k jejich výčtu viz bod 33. napadeného rozsudku) uzavřel, že poskytují ucelené, konkrétní a věrohodné informace, na jejichž základě lze mít za důvodnou pochybnost o bezpečnostní spolehlivosti stěžovatelky. Tento závěr (aprobovaný městským soudem) ostatně správní orgány zaujaly právě v návaznosti na jednání Ing. P., jehož opakovaná vyjádření k dané věci jsou zachycena ve zmiňovaných podkladech, z nichž vyšel žalovaný i městský soud. Nelze současně přehlédnout ani to, že stěžovatelka v žalobě ani v kasační stížnosti neuvádí, jaké konkrétní skutečnosti by měly z výslechu vyplynout nad rámec vyjádření Ing. P. učiněných v rámci trestního řízení.

[22] Ve vztahu k dalším kasačním námitkám stěžovatelky je třeba připomenout, že ty jen v omezené míře reagují na konkrétní závěry napadeného rozsudku. Právě zpochybnění závěrů městského soudu však představuje nutný předpoklad posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námitky (srov. např. usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS). V návaznosti na to je třeba ještě dodat, že kvalita a podoba (konkrétnost či obecnost) soudního rozhodnutí je vždy zásadním způsobem předurčena kvalitou a podobou návrhu (zde kasační stížnosti). K určitosti žalobních bodů se vyslovil v rozsudku z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, i rozšířený senát tak, že „[č]ím je žalobní bod [...] obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci žalobcová advokáta“.

[23] Opakuje-li tudíž stěžovatelka dále v kasační stížnosti to, že žalovaný se zejména nezabýval informační hodnotou a věrohodností z trestního spisu podávaných informací, resp. že nevypořádal celý obsah trestního spisu, není zřejmé, proti jakým konkrétním závěrům městského soudu tato argumentace směřuje. Totéž platí i ve vztahu k tvrzení stěžovatelky,



pokračování

podle níž žalovaný nevypořádal všechny rozhodné otázky a okolnosti potřebné k tomu, aby mohl učinit vlastní závěr o průběhu skutkového děje plynoucího z usnesení o zahájení trestních stíhání. V tomto ohledu lze pouze připomenout, že městský soud v napadeném rozsudku jasně uzavřel, že žalovaný nevyšel pouze z těchto usnesení. Výslovně se zabýval i namítaným porušením principu presumpce nevin, který stěžovatelka v kasační stížnosti opět zmiňuje.

[24] Poukazuje-li stěžovatelka dále na to, že závěry městského soudu jsou nesprávné i vzhledem k obsahu obžaloby, kterou soud k důkazu provedl, je nutno upozornit na to, že stěžovatelka neuvádí, jaké konkrétní skutečnosti z této obžaloby plynoucí soud nevzal v úvahu. Stejně tak stěžovatelka neupřesňuje, jak žaloba relativizuje závěr soudu, podle něhož žalovaný v dané věci provedl vlastní úvahu a posouzení. Stěžovatelce lze sice dát za pravdu v tom, že městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku výslovně nereaguje na to, zda žalovaný mohl vycházet ze znaleckého posudku zpracovaného společností PROFI-TEN (ten se podle stěžovatelky týkal pouze té části jednání, jehož se i podle orgánů činných v trestním řízení obviněný nedopustil). Nelze s ní však souhlasit v tom, že by v důsledku toho „*v zásadě jediným podkladem*“ zůstala usnesení o zahájení trestních stíhání (viz shora již zmiňovaný výčet podkladů reprodukováný v bodě 33. napadeného rozsudku). Stěžovatelka především nijak konkrétně nevysvětluje, v čem nemůže obstát závěr městského soudu, podle něhož je dostatečné, pokud se obžaloba týká trestného činu podplácení, z něhož žalovaný také vycházel, a bral jej v úvahu při svém rozhodování. Ani v kasační stížnosti pak stěžovatelka nekonkretizuje, v jakém ohledu (významném pro posouzení její bezpečnostní spolehlivosti) mělo jednání obviněného proběhnout jinak, resp. co konkrétně měl v této souvislosti městský soud v napadeném rozsudku zohlednit.

[25] Lze dodat, že stěžovatelkou v kasační stížnosti taktéž zmiňované nesprávné právní posouzení věci spočívá bez dalšího pouze v tom, že skutková zjištění soudu nejsou podle ní dostatečná pro závěr o naplnění § 18 odst. 2 písm. a) zákona o utajovaných informacích. Je tedy zjevné, že se netýkají samotného právního posouzení, nýbrž jsou taktéž postaveny na tvrzených nedostatcích skutkových závěrů, jimiž se kasační soud zabýval již shora v souvislosti s dalšími kasačními námitkami.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že žádná z uplatněných kasačních námitek není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 19. května 2022

Milan Podhrázký  
předseda senátu