



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně

ALKOM Security, a. s.

IČO: 26184672

se sídlem V Holešovičkách 1446/10, 180 00 Praha 8

zastoupen advokátem Mgr. Petrem Slepíčkou,

se sídlem Palackého 715/15, Praha 1

proti

žalovanému

Národní bezpečnostní úřad

se sídlem Na Popelce 2/16, 150 06 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 16. 9. 2015,
č. j. 6823/2015-NBÚ/07

takto:

- I. Rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu žalovaného ze dne 16. 9. 2015, č. j. 6823/2015-NBÚ/07, a rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2015, č. j. 3372/2015-NBÚ/21, se ruší, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje X

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí žalovaného, jež byla vydána v tzv. bezpečnostním řízení vedeném podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“). Dané bezpečnostní řízení bylo zahájeno na žádost žalobkyně dle § 93 odst. 1 písm. a) zákona. Žalobkyně usilovala o získání osvědčení podnikatele pro stupeň utajení Důvěrné s formou přístupu k informaci dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona (dále jen „**osvědčení**“).
2. Žalovaný (dále také jako „**Úřad**“) prvostupňovým rozhodnutím ze dne 18. 6. 2015, č. j. 3372/2015-NBÚ/21 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“), bezpečnostní řízení zastavil s odkazem na § 113 odst. 1 písm. h) zákona s odůvodněním, že žalobkyně neposkytovala dostatečnou součinnost při prokazování některých skutečností uvedených v žádosti o vydání osvědčení. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila rozkladem ze dne 2. 7. 2015, o kterém ředitel žalovaného rozhodl rozhodnutím ze dne 16. 9. 2015, č. j. 6823/2015-NBÚ/07. Žalovaný neshledal podaný rozklad jako důvodný a ztotožnil se se závěry prvostupňového rozhodnutí.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce se žalobou ze dne 14. 10. 2015 domáhá zrušení prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí v celém rozsahu. Hlavní důvod pro jejich zrušení shledává žalobkyně ve skutečnosti, že žalovaný nepostupoval zákonem předvídaným postupem, když bezpečnostní řízení ve věci její žádosti zastavil pro nedostatek součinnosti ze strany žalobkyně [dle § 113 odst. 1 písm. h) zákona]. Žalobkyně namítá, že byla ze strany žalovaného dvakrát vyzvána k doplnění údajů uvedených v rámci žádosti o vydání osvědčení, přičemž na obě výzvy reagovala včas. Žalovaný i přesto bezpečnostní řízení zastavil dle § 113 odst. 1 písm. h) zákona pro nesoučinnost žalobkyně.
4. V tom žalobkyně spatřuje nezákonnost napadených rozhodnutí, neboť dle jejího názoru na všechny učiněné výzvy reagovala a její podání obsahovala vylíčení všech skutečností, které jsou pro vydání osvědčení nezbytné. Nezákonnost pak spatřuje ve dvou rovinách případu – i) v procesní rovině nesouhlasí se způsobem vyřízení její žádosti o vydání osvědčení, které mělo být dle žalobkyně přezkoumáno meritorně a podle toho o ní rozhodnuto (tedy nikoliv zastavením řízení, ale buď vyhověním, nebo nevyhověním žádosti); ii) v rovině meritorní žalobkyně nesouhlasí s vyhodnocením žádosti ze strany žalovaného, když tvrdí, že předložila všechny zákonem předvídané dokumenty a informace nutné pro vydání osvědčení, a tudíž její žádosti mělo být vyhověno.
5. Žalobkyně k danému uvádí, že byla žalovaným dvakrát vyzvána ve smyslu § 103 odst. 1 zákona k doplnění důvodů, z nichž vyplýne, že (zjednodušeně vyjádřeno) přichází či bude přicházet do styku s utajovanými informacemi stupně utajení „Důvěrné“ (dále také jen jako

„důvěrné informace“). Tento požadavek na žadatele o osvědčení z řad podnikatelů stanovuje § 20 odst. 1 zákona. Dle § 96 odst. 1 zákona pak „[ž]ádost podnikatele obsahuje v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem písemné zdůvodnění nutnosti přístupu podnikatele k utajované informaci s uvedením stupně utajení a formy výskytu utajovaných informací“. Uvedeným prováděcím předpisem je § 2 vyhlášky č. 405/2011 Sb., o průmyslové bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška**“). Žalobkyně jak v rámci žádosti, tak následně v reakci na výzvy žalovaného, předložila výčet stávajících či potenciálních smluvních partnerů s uvedením kontextu, v rámci něhož bude přicházet do styku s důvěrnými informacemi. Žalovaný pak uvedené subjekty oslovil s dotazem, zdali v rámci jejich spolupráce žalobkyně přichází nebo bude přicházet do styku s důvěrnými informacemi, přičemž ani jeden z těchto oslovených subjektů dané nepotvrdil. Žalobkyně k tomu uvádí: „Okolnost, kdy dle tvrzení žalovaného subjekty nepotvrdily skutečnosti, které uváděl žalobce, a to včetně souhlasu těchto subjektů doloženým podpisem odpovědných osob žalovaným dotazovaných subjektů, nemůže, dle názoru žalobce, býti taková okolnost užitá k tíži žalobce, a to zejména ve smyslu okolnosti zastavení řízení z důvodu nedostatečné součinnosti ze strany žalobce. Jestliže odpovědné osoby těchto subjektů sdělily žalovanému odlišné informace než-li žalobci, má žalobce za to, že taková okolnost vylučuje závěr žalovaného o nedostatečné součinnosti ze strany žalobce, ale logicky může znamenat toliko uvedení žalobce v omyl ze strany těchto subjektů. Pokud by tedy žalovaný sdělil žalobci takovou okolnost, žalobce by se dozajista pokusil odstranit či vysvětlit shora předestřený rozpor mezi tvrzením poskytnutými subjekty žalovanému a žalobci. Rovněž gramatický výklad předmětného ustanovení § 113 odst. 1 písm. h) zákona (...) konstatuje, že podmínkou pro zastavení je, jestliže „účastník (...) neposkytuje nezbytnou součinnost (...)“, tedy nikoliv, že neposkytne, ale neposkytuje (...), což by dle žalobce musel býti jev dlouhodobější či opakovaný.“ Z toho důvodu považuje žalobkyně napadená rozhodnutí za nezákonná, předčasná, vnitřně rozporná a nepřezkoumatelná.

6. Žalovaný v jeho vyjádření ze dne 15. 12. 2015 reagoval na podanou žalobu. V něm žalovaný odkazuje na odůvodnění napadených rozhodnutí, kde jsou popsány zjištěné skutečnosti, ze kterých bylo při rozhodování vycházeno.
7. Dále pak žalovaný upozorňuje s odkazem na vybraná ustanovení zákona, že jednou ze zásad přístupu k utajované informaci (podmínka objektivního charakteru) je tzv. „potřeba znát“ (k výkonu své funkce, pracovní nebo jiné činnosti – v daném případě podnikání), která platí jak pro fyzické, tak i pro právnické osoby. Ověření či potvrzení skutečnosti, že účastník řízení „potřebuje znát“, je z hlediska procesního nutnou podmínkou pro vedení bezpečnostního řízení. Řízení mají být vedena jen v těch případech, kdy je na tom veřejný zájem, tedy kdy se ten či onen subjekt potřebuje seznámat s utajovanými informacemi.
8. Dle žalovaného byla žalobkyně po podání žádosti o vydání osvědčení opakovaně vyzvána k odstranění jejích nedostatků. Výzvy k odstranění vad či k upřesnění podkladů byly dostatečně konkrétní, obsahovaly vysvětlení, v čem spočívá neúplnost či nesprávnost podání a rovněž obsahovaly řádné poučení o následcích včasného neposkytnutí součinnosti. Výzvy žalovaného spolu s příslušnými rozhodnutími o přerušení řízení a nakonec i rozhodnutí o zastavení řízení byly řádně doručeny.
9. Dle žalovaného ani jedna z odpovědí na zaslané výzvy neobsahovala požadované upřesnění údajů uvedených v žádosti, tj. zdůvodnění nutnosti přístupu podnikatele k utajované informaci stupně utajení „Důvěrné“ v rozsahu stanoveném vyhláškou. Žalovaný uvádí, že žalobkyně nebyla schopna doložit konkrétní smlouvu, ze které požadavek na

přístup k utajované informaci stupně utajení „Důvěrné“ jednoznačně vyplývá, ani případnou smlouvu o smlouvě budoucí, či konkrétní veřejnou zakázku s takovým požadavkem; přestože tedy žalobce reagoval na zaslané výzvy, požadované skutečnosti ani v jednom případě úplně a řádně nedoplnil. Žalovaný podle jeho názoru nemůže ad hoc ustoupit od své rozhodovací praxe a v případě žalobkyně řízení na základě jejích představ o důvodnosti žádosti rozhodnout jinak, než jak rozhodoval v mnoha obdobných případech dosud.

10. Žalovaný tvrdí, že dosud ve všech případech, kdy důvodnost žádosti neodpovídala podmínkám stanoveným zákonem, resp. neměl žádné jiné informace o možné důvodnosti žádosti, např. konkrétní smlouvy či veřejné zakázky, rozhodl o zastavení daného bezpečnostního řízení. V souladu se zásadou právní jistoty účastníků řízení – obdobné rozhodnutí v obdobných případech – nezbylo, než aby žalovaný rozhodl o zastavení bezpečnostního řízení žalobkyně, neboť neposkytla nezbytnou součinnost (zdůvodnění nutnosti přístupu podnikatele k utajované informaci) a na základě daného stavu věci nebylo možné rozhodnout. Žalovaný tedy ukončil řízení rozhodnutím procesním, nikoliv rozhodnutím ve věci, neboť nebylo možné potvrdit splnění nezbytné procesní podmínky pro další vedení bezpečnostního řízení. Pakliže by se podařilo předmětný nedostatek odstranit, žalovaný by dle jeho vyjádření činil další úkony za účelem ověření splnění podmínek pro vydání požadovaného osvědčení a rozhodl ve věci.
11. Za dané situace nebylo možno podle žalovaného dále pokračovat v řízení, resp. potvrdit skutečnost, že provedení bezpečnostního řízení je důvodné, tedy že v případě žalobkyně existuje veřejný zájem na tom, aby se seznamovala s utajovanými informacemi. K dalšímu, již třetímu pokusu o „získání“ zdůvodnění nutnosti přístupu žalobkyně k důvěrným informacím v rozsahu stanoveném vyhláškou, již žalovaný (s ohledem na postup i jiným účastníkům řízení v obdobných případech) nepřistoupil. Podle názoru žalovaného byl žalobci dán dostatečný prostor pro zdůvodnění nutnosti přístupu k utajované informaci, když bezpečnostní řízení bylo zahájeno dne 23. 10. 2014 a zastaveno bylo rozhodnutím ze dne 18. 6. 2015.

III.

Správní spis (Bezpečnostní svazek)

12. Na základě žádosti žalobkyně o vydání osvědčení bylo podle § 93 odst. 1 písm. a) zákona dne 23. 10. 2014 zahájeno (dále také jako „řízení“).
13. Dne 19. 12. 2014 byla žalobkyně výzvou, č. j. 7602/2014-NBÚ/21, podle § 103 odst. 1 zákona vyzvána, aby upřesnila údaje uvedené v žádosti a sdělila doplňující údaje k ověření splnění podmínek pro vydání osvědčení. Konkrétně byla žalobkyně vyzvána, aby doložila v souladu s § 2 vyhlášky zdůvodnění nutnosti přístupu k utajované informaci, a to předložením smlouvy, zadávací dokumentace či jiného dokumentu, ve kterém je přímo obsažen požadavek přístupu k utajované informaci stupně utajení „Důvěrné“ s formou přístupu k utajované informaci dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona. V předmětné výzvě bylo konstatováno, že ověřením žalobkyní předložených již realizovaných zakázek nebyly Úřadem zjištěny, resp. potvrzeny konkrétní požadavky na přístup k důvěrným informacím. Žalobkyni byla k doplnění stanovena lhůta 30 dnů od doručení dané výzvy. Obsahem výzvy bylo také poučení žalobce o tom, že v případě nevyhovění výzvě může být řízení podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona zastaveno.

14. Řízení bylo za tímto účelem podle § 112 odst. 1 písm. b) zákona (rozhodnutím ze dne 19. 12. 2014, č. j. 7603/2014-NBÚ/21) přerušeno.
15. Na shora uvedenou výzvu žalobkyně reagovala podáním ze dne 20. 1. 2015. V něm sdělila, že v současné době nemá veřejnou zakázku ani koncesní smlouvu a nejsou dostupné podmínky a termíny možných zakázek, o které se hodlá ucházet a ve kterých se požaduje skutečnost být držitelem osvědčení podnikatele. Žalobkyně dále uvedla, že se nicméně hodlá ucházet o veřejné zakázky s požadavkem přístupu k utajovaným informacím v budoucnu, proto trvá na své žádosti o vydání osvědčení podnikatele. Dále pak označila další dva smluvní vztahy, v rámci jejichž plnění měla přicházet do styku s důvěrnými informacemi.
16. Vzhledem ke skutečnosti, že žalovaný (poté, co oslovil subjekty označené v odpovědi žalobkyně) shledal odpověď žalobkyně jako nedostatečnou, opětovně ji výzvou ze dne 17. 3. 2015, č. j. 1459/2015-NBÚ/21, podle § 103 odst. 1 zákona vyzval, aby upřesnila a doplnila některé údaje uvedené v žádosti [upřesnění zdůvodnění nutnosti přístupu žalobce k utajované informaci stupně utajení důvěrné podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona]. Žalovaný ve výzvě konstatoval výsledek ověřování zdůvodnění přístupu podnikatele k utajované informaci u žalobkyní uvedených subjektů. Ty žalovanému sdělily, že v rámci spolupráce s žalobkyní nebyl/není předpokládán přístup k utajované informaci uvedeného stupně utajení a formy přístupu k utajované informaci a nebyl/není tak na žalobkyni kladen požadavek být držitelem osvědčení. Žalobkyni byla znovu stanovena lhůta 30 dnů od doručení této výzvy. Součástí zaslané výzvy bylo také poučení žalobce o tom, že v případě nevyhovění výzvě může být řízení podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona zastaveno.
17. Řízení bylo opět v souladu s § 112 odst. 1 písm. b) zákona (rozhodnutím ze dne 17. 3. 2015, č. j. 1460/2015-NBÚ/21) přerušeno.
18. Žalobce na tuto další výzvu reagoval a dne 16. 4. 2015 žalovanému doručil upřesnění údajů. V souvislosti s ověřením informací, které podala žalobkyně ve své reakci na opakovanou výzvu Úřadu, byly vyžádány informace od dalších uvedených subjektů, ovšem žádný nepotvrdil požadavek přístupu k utajované informaci.
19. V návaznosti na výše uvedené žalovaný řízení zastavil podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona rozhodnutím ze dne 18. 6. 2015, č. j. 3372/2015-NBÚ/21.
20. Proti prvostupňovému rozhodnutí o zastavení řízení uplatnila žalobkyně včasný rozklad.
21. Ředitel žalovaného vyjádřil souhlas s argumentací prvostupňového rozhodnutí, které potvrdil, a podaný rozklad zamítnul. Tak učinil rozhodnutím ze dne 16. 9. 2015, č. j. 6823/2015-NBÚ/07.

IV.

Posouzení žaloby

22. Žaloba byla Městskému soudu v Praze (dále také jen „soud“) doručena 15. 10. 2015, a byla tedy podána v zákonem stanovené lhůtě 2 měsíců od doručení napadeného rozhodnutí žalobci. Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal v rozsahu žalobních bodů,

příčemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

23. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. s. ř. s., a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
24. Při posouzení žaloby vycházel soud zejména ze správního spisu vedeného v dané věci žalovaným a dále z následující zákonné úpravy.
25. Ustanovení § 15 písm. b) zákona stanovuje, že podnikateli, který nezbytně k výkonu své činnosti potřebuje přístup k utajované informaci stupně utajení Důvěrné a vyšší, lze umožnit přístup, pokud je držitelem platného osvědčení podnikatele (§ 54) příslušného stupně utajení, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 58 až 62).
26. Ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona stanoví, že podnikatel má přístup k utajované informaci, která u něho vzniká, nebo je mu poskytnuta.
27. Ustanovení § 91 zákona stanoví, že v bezpečnostním řízení Úřad rozhoduje o žádostech podle § 94, 96 a 99 a o zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu podle § 101.
28. Ustanovení § 96 odst. 1 zákona stanovuje, že žádost podnikatele obsahuje v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem písemné zdůvodnění nutnosti přístupu podnikatele k utajované informaci s uvedením stupně utajení a formy výskytu utajovaných informací.
29. Ustanovení § 2 vyhlášky, jenž je shora zmiňovaným prováděcím právním předpisem, stanovuje, že zdůvodnění žádosti podnikatele podle § 96 odst. 1 zákona obsahuje údaje o a) předmětu podnikání, v jehož rámci podnikatel požaduje přístup k utajované informaci, b) veřejné zakázce, v rámci které je požadován přístup k utajované informaci, jejím zadavateli a předpokládané době trvání zadávacího řízení, c) koncesní smlouvě, v rámci které je požadován přístup k utajované informaci, jejím veřejném zadavateli a předpokládané době trvání koncesního řízení, d) veřejné zakázce nebo koncesní smlouvě před zahájením zadávacího nebo koncesního řízení, o kterou se podnikatel hodlá ucházet a v rámci které se předpokládá přístup k utajované informaci, zadavateli nebo veřejném zadavateli a předpokládaném termínu zahájení zadávacího nebo koncesního řízení, e) smlouvě, případně jiné právní skutečnosti, na základě které je požadován přístup k utajované informaci, předmětu této smlouvy a poskytovateli utajované informace, f) skutečnosti, na základě které bude u podnikatele vznikat utajovaná informace, g) okolnostech, které odůvodňují požadovanou formu přístupu podle § 20 zákona.
30. Ustanovení § 102 odst. 1 zákona stanovuje, že nemá-li žádost podnikatele předepsané náležitosti, pomůže Úřad účastníku řízení formální nedostatky žádosti odstranit. Pokud nedostatky nelze odstranit na místě, Úřad neprodleně písemně vyzve účastníka řízení, aby nedostatky žádosti odstranil ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy; součástí výzvy je poučení o důsledcích včasného nedoplnění údajů pro další průběh řízení [§ 113 odst. 1 písm. c) zákona].
31. Ustanovení § 103 odst. 1 zákona stanovuje, že je Úřad oprávněn požadovat od účastníka řízení upřesnění údajů uvedených v žádosti podle § 94, 96 a 99 a sdělení doplňujících údajů k ověření splnění podmínek pro vydání osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu, je-li to nezbytné pro úplné a přesné zjištění skutečného stavu věci. Za tím

účelem Úřad účastníka řízení písemně vyzve, aby toto upřesnění údajů ve lhůtě do 14 dnů a v žádosti podané podle § 96 ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení výzvy předložil Úřadu.

32. Ustanovení § 112 odst. 1 písm. b) zákona stanovuje, že Úřad rozhodnutím přeruší řízení, jestliže účastník řízení byl Úřadem vyzván, aby ve stanovené lhůtě odstranil nedostatky žádosti fyzické osoby, žádosti podnikatele, žádosti o doklad nebo v rozkladu, anebo aby doplnil jiné Úřadem požadované údaje. Podle odst. 4 Úřad pokračuje v řízení, jakmile pominuly překážky, pro které bylo řízení přerušeno. Účastníka řízení o tomto písemně vyrozumí.
33. Ustanovení § 113 odst. 1 písm. c) zákona stanovuje, že Úřad rozhodnutím řízení zastaví, jestliže účastník řízení ve stanovené lhůtě neodstranil nedostatky v žádosti fyzické osoby, v žádosti podnikatele, v žádosti o doklad nebo v rozkladu.
34. Ustanovení § 113 odst. 1 písm. h) zákona stanovuje, že Úřad rozhodnutím řízení zastaví, jestliže účastník řízení podal nepravdivou nebo neúplnou výpověď nebo neposkytuje jinou nezbytnou součinnost a na základě daného stavu věci nelze rozhodnout.
35. Ustanovení § 121 odst. 1 zákona stanovuje, že pokud Úřad žádosti fyzické osoby, žádosti podnikatele nebo žádosti o doklad vyhoví, nevydává písemné rozhodnutí. V těchto případech Úřad vydá osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo doklad a doručí jej účastníku řízení; kopie založí do bezpečnostního svazku (§ 124). Podle odst. 2 platí, že pokud Úřad žádosti fyzické osoby, žádosti podnikatele nebo žádosti o doklad nevyhoví, vydá rozhodnutí o nevydání osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu a doručí jej účastníku řízení; kopii založí do bezpečnostního svazku.
36. Jak bylo shrnuto shora, žalobkyně považuje napadená rozhodnutí za nezákonná, předčasná, vnitřně rozporná, a tedy nepřezkoumatelná. Tyto nedostatky spatřuje ve dvou rovinách případu – i) v procesní rovině nesouhlasí se způsobem vyřízení její žádosti o vydání osvědčení, které mělo být dle žalobkyně přezkoumáno meritorně a podle toho o ní rozhodnuto (tedy nikoliv zastaveno, ale buď vyhověno, nebo nevyhověno); ii) v rovině meritorní žalobkyně nesouhlasí s vyhodnocením žádosti ze strany žalovaného, když tvrdí, že předložila všechny zákonem předvídané dokumenty a informace nutné pro vydání osvědčení, a tudíž její žádosti mělo být vyhověno.
37. Po přezkoumání správního spisu (resp. bezpečnostního spisu) a vyhodnocení argumentů předložených stranami soud došel k závěru, že postup žalovaného nebyl v souladu se zákonem, když bezpečnostní řízení zastavil s odkazem na § 113 odst. 1 písm. h) zákona. V tomto ohledu je nutné přisvědčit žalobkyni, která tvrdí, že pro vydání takového rozhodnutí nebyly dány podmínky a žalovaný měl namísto toho rozhodnout meritorně, tedy ohledně (ne)vydání osvědčení. Nezákonnost tedy soud shledává v procesním postupu žalovaného.
38. Soud přezkoumal správní spis vedený v dané věci a konstatoval, že žalovaný postupoval správně, když vyzval žalobkyni dle § 103 odst. 1 zákona k upřesnění a doplnění některých údajů uvedených v žádosti o vydání osvědčení podle § 96 zákona. Soud taktéž pozitivně vnímá skutečnost, že žalovaný učinil výzvu opakovaně, aniž by k tomu byl výslovně zákonem povinen, a stejně tak pozitivně vnímá i poučení o možnosti zastavení řízení v případě neposkytnutí součinnosti dle § 113 odst. 1 písm. h) zákona, které rovněž zákon výslovně nepředpokládá. Ostatně následek v podobě zastavení řízení z důvodu dle § 113 odst. 1 písm. h) zákona (podání nepravdivé nebo neúplné výpovědi nebo neposkytnutí jiné

nezbytné součinnosti způsobující nemožnost rozhodnutí o věci) je zákonem předvídaný a nepochybně legitimní následek, pokud je naplněna hypotéza této procesní normy. V daném případě tomu tak ale není.

39. Žalovaný odůvodňuje zastavení řízení dle § 113 odst. 1 písm. h) zákona skutečností, že jednou z vůdčích zásad bezpečnostního řízení a obecně přístupu k utajovaným informacím dle zákona je „potřeba znát“ na straně žadatele o vydání osvědčení. Žalovaný se tak domnívá, že ověření či potvrzení skutečnosti, že účastník řízení „potřebuje znát“, je z procesního hlediska nutnou podmínkou pro vedení bezpečnostního řízení. Dle žalovaného mají být řízení vedena jen v těch případech, kdy je na tom veřejný zájem, tedy kdy se ten či onen subjekt potřebuje seznamovat s utajovanými informacemi. Právě tato premisa je dle soudu chybná.
40. Podle soudu tento požadavek nemůže být procesní podmínkou pro vedení bezpečnostního řízení, nýbrž podmínkou pro vydání či nevydání osvědčení podnikatele. Proto musí být naplnění požadavku „potřeby znát“ zohledněna při přezkumu žádosti ve věci samé, a podle toho o ní musí být rozhodnuto. Ostatně sám žalovaný se v řízení na obou stupních naplněním tohoto požadavku podrobně a z vlastní iniciativy zabýval, a došel k závěru (dle názoru soudu správnému – viz níže), že potřeba znát na straně žalobkyně-žadatelky neexistuje. Těmito úvahami nicméně prováděl *de facto* hodnocení, zdali existuje veřejný zájem na tom, aby měla žalobkyně oprávnění přístupu k důvěrným informacím, a tudíž i hodnocení splnění podmínek pro vydání osvědčení.
41. Žalovaný svým postupem v bezpečnostním řízení tedy nevhodně smísil procesní a meritorní aspekty případu.
42. Lze si představit situaci, kdy by doložení nutnosti přístupu podnikatele k utajované informaci dle § 96 odst. 1 zákona v žádosti žalobkyně zcela chybělo. V takovém případě by šlo nepochybně o formální nedostatek, jehož neodstranění by nepochybně vedlo k zastavení řízení, ovšem žalovaný by musel postupovat na základě odlišných ustanovení zákona. Žalovaný by musel žalobkyni vyzvat ve smyslu § 102 odst. 1 zákona, který stanovuje, že nemá-li žádost předepsané náležitosti, pomůže Úřad účastníku řízení formální nedostatky žádosti odstranit. Pokud nedostatky nelze odstranit na místě, Úřad neprodleně písemně vyzve účastníka řízení, aby nedostatky žádosti odstranil ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy; součástí výzvy je poučení o důsledcích včasného nedoplnění údajů pro další průběh řízení [§ 113 odst. 1 písm. c) zákona]. Ustanovení § 113 odst. 1 písm. c) zákona pak stanovuje, že Úřad rozhodnutím řízení zastaví, jestliže účastník řízení ve stanovené lhůtě neodstraní nedostatky v žádosti fyzické osoby, v žádosti podnikatele, v žádosti o doklad nebo v rozkladu.
43. V případě, který nastal v přezkoumávaném bezpečnostním řízení, ale šlo o rozdílnou situaci. Žalobkyně v rámci své žádosti uvedla tvrzení a důkazy, které dle jejího mínění dostatečně odůvodňovaly nutnost přístupu k utajované informaci. Žalovaný uvedené referenční subjekty (smluvní partnery) oslovil s dotazem, zdali žalobkyně-žadatelka při plnění smlouvy přichází do styku s důvěrnými informacemi, přičemž dotázané subjekty uvedly, že nikoliv. Žalovaný v návaznosti na to vydal prvostupňové rozhodnutí s odůvodněním: *„Ačkoliv účastník řízení v průběhu bezpečnostního řízení reagoval na výzvy zaslané Úřadem, resp. poskytoval součinnost v řízení, nepovažuje Úřad tuto součinnost za dostatečnou, neboť účastník řízení nedoložil požadované údaje, nezbytné pro úplné zjištění*

skutečného stavu tak, aby bylo možné v dané věci rozhodnout. Proto Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.“

44. Prvostupňové rozhodnutí bezpečnostní řízení zastavilo s odkazem na nedostatečnou součinnost ze strany žalobkyně ve smyslu § 113 odst. 1 písm. h) zákona. Soud v tomto ohledu shledává postup žalovaného jako nesprávný, neboť nebyly naplněny předpoklady pro zastavení řízení z tohoto důvodu. Takové důvody by teoreticky mohly nastat v případě, že by žalobkyně neodpověděla včas na zaslanou výzvu, nebo by v odpověď poskytovala natolik neurčité nebo obecné informace, že by nešel ověřit skutečný stav věci nutný pro (ne)vydání osvědčení. V tomto ohledu soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 1 As 146/2015-88: *„Význam § 89 odst. 1 zákona o utajovaných informacích tkví v tom, že správní orgán musí co nejdůkladněji prověřit osobu žadatele a získat co nejvíce informací, na základě kterých bude moci posoudit naplnění podmínek pro vyhovění žádosti. Vychází tak zejména z podkladů doložených stěžovatelem – z dotazníku fyzické osoby (§ 95); podmínky pro vydání osvědčení si může ověřit z informací od příslušných orgánů státu, právnické osoby či podnikající fyzické osoby (§ 107 odst. 1). Pokud mu některé skutečnosti nejsou z těchto podkladů jasné, vyzve žadatele, aby případné nesrovnalosti odstranil nebo vysvětlil možné nejasnosti (viz § 103). Od žadatele se pak očekává součinnost v tom smyslu, že bude dostatečně konkrétním způsobem na tyto výzvy reagovat a svá tvrzení patřičně doloží, případně konkrétně odkáže na doklady již založené v bezpečnostním spise. Nejvyšší správní soud nepovažuje námitku porušení § 89 odst. 1 zákona o utajovaných informacích za důvodnou, protože dospěl k závěru, že úřad postupoval tak, aby co nejpodrobněji zjistil majetkové poměry stěžovatele. Stěžovatel mu však způsobem svého odpovídání na jeho dotazy dostatečná zjištění neumožnil. I když na všechny dotazy úřadu odpověděl, jeho odpovědi byly často nejednoznačné a nedostatečně konkrétní. Sám stěžovatel uvedl, že jeho reakce na výzvy úřadu se mohly jevit jako nevěrohodné. Podotkl také, že úřad po něm žádal stále další a další informace, což jen svědčí o tom, že se snažil co nejpodrobněji zjistit skutkový stav věci.“*
45. Městský soud v Praze ze správního spisu nenabyl dojmu, že by odpovědi žalobkyně byly jakýmkoliv způsobem nejednoznačné, nekonkrétní či vyhýbavé. Naopak se dle mínění soudu snažila označit podle svého nejlepšího vědomí konkrétní smlouvy či veřejné zakázky, v jejichž rámci měla přicházet do styku s důvěrnými informacemi, což se nicméně po ověření ze strany Úřadu nepotvrdilo. Žalovaný tedy získal dostatek informací pro učinění negativního rozhodnutí o podané žádosti žalobkyně a v takovém případě bylo na místě, aby žalovaný rozhodl o nevydání osvědčení ve smyslu § 121 odst. 2 zákona s náležitým odůvodněním.
46. Uvedenému závěru svědčí i výklad smyslu § 89 odst. 1 zákona, jak ho provedl v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud. Dle něj správní orgán musí co nejdůkladněji prověřit osobu žadatele a získat co nejvíce informací, na základě kterých bude moci posoudit naplnění podmínek pro vyhovění žádosti. Pokud ani po opakované výzvě k doplnění údajů žalobkyně nepředložila přesvědčivý důkaz o naplnění podmínky „potřeby znát“, byť na výzvy reagovala dostatečně konkrétně a věcně, lze učinit pouze závěr, že nesplňuje podmínku pro udělení osvědčení. Závěr o zastavení řízení z důvodu neposkytnutí součinnosti se v takovém případě zjevně míjí se smyslem § 113 odst. 1 písm. h) zákona.
47. I ze samotné dikce § 113 odst. 1 písm. h) zákona vyplývá, že Úřad řízení zastaví, jestliže účastník řízení podal nepravdivou nebo neúplnou výpověď nebo neposkytuje jinou nezbytnou součinnost **a na základě daného stavu věci nelze rozhodnout.** Součástí hypotézy dané právní normy je podmínka, že na základě daného stavu věci nelze rozhodnout, což

v projednávaném případě nenastalo. Žalobkyně na zaslané výzvy reagovala dostatečným způsobem, když se snažila prokázat svou „potřebu znát“, a tedy přicházet do styku s důvěrnými informacemi. To, že se jí tuto potřebu nepodařilo prokázat, nelze vyložit jako nedostatečnou součinnost, ale jako nesplnění podmínek pro vydání osvědčení. Fakt, že žalovaný v zaslaných výzvách uvedl poučení, že řízení může tímto způsobem zastaveno, je pak ve vztahu k výše řečenému irelevantní.

48. Lze dát za pravdu žalovanému, že nemá povinnost vyzývat žadatele ve smyslu § 103 odst. 1 zákona „donekonečna“. Je zřejmé, že ze samotné povahy řízení o žádosti vyplývá, že žadatel musí vyvinout určité úsilí, aby doložil a prokázal splnění podmínek pro vyhovění žádosti, neboť na vydání osvědčení není právní nárok. Pokud tedy žadatel na správně učiněnou výzvu zareaguje dostatečným způsobem, ovšem z dané odpovědi nevyplývají skutečnosti osvědčující naplnění podmínek pro vydání osvědčení, žalovaný už není povinen žadatele znovu vyzývat. Je tedy primárně žadatelovou povinností v dostatečném rozsahu prokázat splnění podmínek pro vydání osvědčení. Měl by ovšem rozhodnout o nevydání osvědčení.
49. Nelze přisvědčit žalobkyni v její námitce, že „[.]jestliže odpovědné osoby těchto subjektů sdělily žalovanému odlišné informace nežli žalobci, má žalobce za to, že taková okolnost vylučuje závěr žalovaného o nedostatečné součinnosti ze strany žalobce, ale logicky může znamenat toliko uvedení žalobce v omyl ze strany těchto subjektů. Pokud by tedy žalovaný sdělil žalobci takovou okolnost, žalobce by se dozajista pokusil odstranit či vysvětlit shora předestřený rozpor mezi tvrzením poskytnutými subjekty žalovanému a žalobci“. Z pozice žalovaného coby prvostupňového orgánu nemůže znamenat negativní vyjádření oslovených subjektů závěr o uvedení žalobkyně v omyl z jejich strany. Pro posouzení žádosti je pro žalovaného dostačující vyjádření oslovených subjektů, u nichž panuje předpoklad, že poskytují pravdivá vyjádření. Nelze po žalovaném požadovat, aby ověřoval, zda každý jednotlivý subjekt uvedl pravdivé informace (pokud takové podezření nevyplyne z průběhu řízení) a proč se neshodují s tvrzeními žadatele. Jak bylo uvedeno shora, je primárně odpovědností žadatele, aby prokázal potřebné skutečnosti, tudíž by měl v ideálním případě sám z vlastní iniciativy předkládat potřebné důkazy k prokázání tvrzení uvedených v žádosti a nespolehat na to, že bude Úřadem vyzván k doplnění či upřesnění, natož aby Úřad sám ověřoval u žadatele informace, které si z vlastní iniciativy vyžádal.
50. Dále pak k argumentaci gramatickým výkladem § 113 odst. 1 písm. h) zákona, jak ji nastínila žalobkyně, soud uvádí, že ji nepovažuje za zcela správnou a v tomto případě ani za rozhodující. Žalobkyně namítá, že dané ustanovení „konstatuje, že podmínkou pro zastavení je, jestliže „účastník (...) neposkytuje nezbytnou součinnost (...)“; tedy nikoliv, že neposkytne, ale neposkytuje (...), což by dle žalobce musel býti jev dlouhodobější či opakovaný“. Soud neshledává rozdílnost slovesného vidu v případě žalobkyni uvedených sloves (neposkytovat a neposkytnout) za rozhodující ve vztahu k posouzení naplnění hypotézy dané právní normy. Jak bylo uvedeno výše, neposkytnutí nezbytné součinnosti může spočívat jak v jednorázovém jednání (nezaslání odpovědi ve stanovené lhůtě), tak i v dlouhodobějším jednání (opakované poskytování neúplných, příliš obecných či vyhýbavých odpovědí).
51. Shora uvedený právní závěr ovšem neznamená, že žalobkyni mělo být osvědčení vydáno. Naopak v tomto ohledu soud dává za pravdu žalovanému, který správně vyhodnotil podklady obsažené ve správním spise, zejména pak jednotlivá vyjádření (potenciálních) smluvních partnerů. Soud musí přisvědčit žalovanému, že věnoval ověření žalobkyni

uvedených údajů značné úsilí, když oslovil každého z nich napřímo, neboť z veřejně dostupných zdrojů a předložených dokumentů nebylo možné žalobkyni tvrzené skutečnosti ověřit. Žádný z žalobkyní označených subjektů nevyjádřil jasné stanovisko, že žalobkyně přichází nebo bude přicházet do styku s důvěrnými informacemi a z důkazů obsažených ve správním spise tedy jednoznačně vyplývá, že žalobkyně nesplnila podmínku „potřeby znát“ a její žádost tedy nemohla být úspěšná.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl Městský soud v Praze k závěru, že žaloba je důvodná a ve smyslu § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. obě napadená rozhodnutí zrušil a vrátil věc k dalšímu jednání před orgánem prvního stupně.
53. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně měla ve věci úspěch a její náklady řízení sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 3000 Kč a jednak z odměny advokátovi za dva úkony právní služby po 3100 Kč, a ze související náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění, zvýšené o sazbu daně z přidané hodnoty. Náhradu v celkové výši 11 228 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Petra Slepíčky, advokáta.

Poučení:

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

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

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje X

§2A 198/2015

Praha 14. dubna 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X