



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **Dial Telecom, a. s.**, se sídlem Křižíkova 36a/237, Praha 8, IČ 281 754 92, zast. Mgr. Andreou Stachovou, advokátkou, se sídlem Valentinská 92/3, Praha 1, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 28. 5. 2012, čj. 15706/2012NBÚ/07

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobu domáhá přezkoumání rozhodnutím ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 28. 5. 2012, čj. 15706/2012 - NBÚ/07, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu (dále též Úřad) ze dne 27. 2. 2012, čj. 1677/2012 - NBÚ/21, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o vydání osvědčení podnikatele, a to podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně utajovaných informací), neboť Úřad dospěl k závěru, že žalobce neposkytuje nezbytnou součinnost a na základě daného stavu věci nelze rozhodnout.

Žalobce v žalobě uvádí, že je podnikatelem v oboru elektronických komunikací. Dne 19. 5. 2011 podal žalobce žádost o vydání osvědčení podnikatele pro přístup k utajovaným informacím stupně utajení důvěrné. Dne 7. 12. 2011 byl žalobce vyzván, aby ve stanovené lhůtě upřesnil a předložil údaje týkající se jeho vlastnických vztahů. Žalobce na tuto výzvu odpověděl dne 27. 12. 2011 a odhalil Úřadu svoji vlastnickou strukturu do jemu známého stupně, tedy svého jediného akcionáře a uvedl veškeré jemu známé údaje.

Dne 10. 1. 2012 Úřad žalobce totožnou žádostí vyzval k odhalení vlastnické struktury. Tato výzva neobsahovala žádné nové dotazy, na které by žalobce již neodpověděl dříve. Úřad opakovaně žádal o sdělení struktury jediného akcionáře jediného akcionáře žalobce a zejména pak ještě odhalení vyšší hierarchie.

Žalobce se domnívá, že informace vyžadované Úřadem není v oprávnění Úřadu od žalobce požadovat a není k tomu žádná opora v příslušných zákonných ustanoveních. Požadavek byl navíc chybně vymezen na základě chybně specifikovaného zákonného odkazu. Úřad vyžadoval odhalení vlastnické struktury žalobce s odkazem na ustanovení § 94 a § 99 zákona o ochraně utajovaných informací, které se však vztahují toliko k fyzickým osobám.

Žalobce však s ohledem na to, aby jeho žádosti mohlo být co nejdříve vyhověno, upozornil ve svém vyjádření na tuto nesrovnalost a sám vyhledal odpovídající ustanovení, na které mělo být v souvislosti s výzvou odkázáno, a svoji odpověď odeslal. Žalobce řádně doložil dokumenty požadované v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací.

Žalobce je právnickou osobou, akciovou společností, jejíž identifikační údaje jsou veřejně dostupné a není důvod pochybovat o jejich správnosti, což vyplývá z obchodního rejstříku. Činnosti žalobce jsou průhledné, neboť řádně podniká v oblasti elektronických komunikací a dalších oblastech a v souladu se zápisem v obchodním rejstříku, činnost společnosti, jejich statutárních orgánů či dozorčích orgánů jsou naprosto transparentní. Účetnictví žalobce podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace žalobce.

Žalobci není zřejmé, z kterého konkrétního ustanovení Úřad dovodil povinnost žalobce dokládat vlastnickou strukturu akcionářů jeho jediného akcionáře. Žalobce Úřadu nesdělil, že Úřad není oprávněn požadované informace zjišťovat, ale pouze sdělil, že tyto informace nezná. Naopak Úřad opakovaně ve svých vyjádřeních opakuje nijak nepodložené domněnky o vlastnické struktuře žalobce či jeho jediného akcionáře. Žalobce nenamítá nic proti činnosti Úřadu, kterou by tento zjistil vlastnickou strukturu jediného akcionáře jeho jediného akcionáře, avšak nemůže být v této činnosti nijak nápomocen. Pokud Úřad tvrdí, že zná pravděpodobnou vlastnickou strukturu žalobce, má zřejmě přístup k informacím, které žalobce nemá a je tak schopen požadované informace zjistit jinou cestou, jak zřejmě učinil. Informace o tom, že by vlastníky jediného akcionáře jeho jediného akcionáře měly být fyzické osoby z České republiky, je naprosto nepodložená a dle vědomostí žalobce také zcela nepravdivá informace. Nicméně žalobce sám vyčerpávající informaci o struktuře nad matkou matky nezná a tedy je nemůže ani sdělit. Není pak znakem informační neotevřenosti žalobce, pokud požadované informace nesdělí, když je nezná.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že v případě zastavení řízení podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně utajovaných informací jde o to, zda účastník řízení z různých důvodů požadované informace fakticky poskytnout nechce anebo to není v jeho možnostech. Hranice mezi zmíněnými případnými postoji účastníka řízení se navenek může jevit jakožto obtížně seznatelná. Žalovaný trvá na tom, že je oprávněn požadovat od žalobce informace o jeho vlastnických vztazích a vazbách na subjekty, které mohou z titulu svých majetkových práv žalobce ovlivňovat. Jestliže má Úřad vyloučit existenci zákonem předpokládaných bezpečnostních rizik, musí se nutně zabývat všemi okolnostmi, které nasvědčují tomu, že vazby účastníka řízení na jiné subjekty mohou ve svých důsledcích znamenat ohrožení utajovaných informací, ke kterým by účastník řízení mohl mít v budoucnu přístup. Žádost o vydání osvědčení je třeba chápat jako podnět k zahájení řízení a přílohy, které jsou součástí žádosti, jako jeden z mnoha podkladů, ze kterých Úřad během řízení vychází. Podle § 3 odst. 1 zákona je Úřad oprávněn požadovat od účastníka řízení upřesnění

údajů uvedených v žádosti a sdělení doplňujících údajů pro ověření splnění podmínek pro vydání osvědčení podnikatele, je-li to nezbytné pro úplné a přesné zjištění skutečného stavu věci. Dotazník podnikatele, který má žalobce jako součást žádosti předložit, obsahuje položky dotazující se na subjekty, které mohou vahou svého podílu na základním kapitálu jednání účastníka řízení ovlivnit. Žalovaný od žalobce požadoval poskytnutí doplňujících informací, které považoval z hlediska dalšího vedení řízení za podstatné a nezbytné pro úplné a přesné zjištění stavu věci.

Jestliže žalobce žádá o vydání osvědčení, pak by měl uvedené skutečnosti vědět a měl by se snažit žalovaného přesvědčit, že ochrana utajovaných informací, ke kterým může mít v budoucnu přístup, bude náležitě zajištěna. Žalobce nikterak nedoložil, že není v jeho možnostech žalovaným požadované informace zjistit, nesdělil ani ty informace, které musí nutně mít, pokud tvrdí, že informace o tom, že by vlastníky jediného akcionáře jediného akcionáře žalobce měly být fyzické osoby z České republiky, je naprosto nepodložená, pouze opakovaně odkazoval na neoprávněnost žalovaného tyto informace od žalobce žádat. Právě v tomto postoji žalobce žalovaný shledal, že součinnost žalobce v bezpečnostním řízení není dostatečná.

Proto žalovaný navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

Žalobce podal k tomuto vyjádření repliku, ve které poukázal na to, že existuje řada případů, kdy ve stejném typu řízení došlo k vydání osvědčení podnikatele, přestože vlastnická struktura žadatele z jeho strany vůbec požadována anebo rozkryta nebyla. Žalovaný tak nepostupuje v obdobných případech stejně a porušil zásadu legitimního očekávání. K tvrzení žalovaného, že úkolem žalobce bylo přesvědčit jej o tom, že ochrana utajovaných informací bude u něj náležitě zajištěna, žalobce uvádí, že k takovému „přesvědčení“ žalovaného vede cesta vymezená zcela a pouze zákonem o ochraně utajovaných informací. Žalobce splnil veškeré své informační povinnosti v řízení a žalovaným požadované údaje jsou nad rámec zákona.

Žalovaný v duplice na toto vyjádření žalobce upozornil na to, že námitka porušení rovného přístupu byla vznesena opožděně a současně vyjádřil přesvědčení, že tato námitka není důvodná. V ostatním setrval na svých předchozích vyjádřeních.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soud podstatné skutečnosti:

Žalobce dne 19. 5. 2011 podal žádost o vydání osvědčení podnikatele po přístup k utajovaným informacím stupně „důvěrné“. V průběhu řízení o této žádosti Úřad vydal mj. dne 7. 12. 2011 výzvu, v níž uvedl, že bylo zjištěno, že jediným akcionářem žalobce je společnost DIVIENNO HOLDINGS CO. LIMITED se sídlem na Kypru. Jediným vlastníkem této společnosti je zahraniční právnická osoba se sídlem na Britských Panenských ostrovech s tím, že vlastníky této společnosti „mají pravděpodobně být fyzické osoby z České republiky“. Žalobce byl proto vyzván, aby upřesnil a předložil údaje týkající se struktury základního kapitálu jediného akcionáře žalobce, v případě, že je struktura základního kapitálu jediného akcionáře žalobce tvořena akciemi, uvedl formu a podobu těchto akcií. Dále byl žalobce vyzván, aby upřesnil a předložil údaje týkající se současné vlastnické struktury jediného akcionáře žalobce, tedy doložil identifikační údaje k jedinému vlastníku jediného akcionáře žalobce a doložil další údaje k vlastnické struktuře u žalobce, tedy doložil seznam společníků či akcionářů jediného vlastníka jediného akcionáře žalobce, uvedl obchodní podíl

jednotlivých společníků či akcionářský podíl jednotlivých akcionářů a v případě, že struktura základního kapitálu jediného vlastníka jediného akcionáře žalobce je tvořena akciemi, uvedl formu a podobu těchto akcií. V případě, že je žalobci známa skutečnost o chystané změně ve vlastnické struktuře jediného akcionáře žalobce či jediného vlastníka jediného akcionáře žalobce, byl žalobce vyzván k doložení veškerých známých údajů k této skutečnosti.

Žalobce na tuto výzvu reagoval tak, že podle jeho názoru Úřadem požadované údaje nespadají pod žádný údaj uvedený v § 96 zákona o ochraně utajovaných informací. Informace o tom, že by vlastníky jediného akcionáře jediného akcionáře žalobce měly být fyzické osoby z České republiky, je naprosto nepodložená a dle vědomostí akcionáře také nepravdivá informace.

Dne 10. 1. 2012 Úřad žalobce znovu vyzval k doložení údajů uvedených ve výzvě ze dne 7. 12. 2011. Na tuto výzvu již žalobce nijak nereagoval.

Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2012, čj. 1677/2012–NBÚ/21, bylo řízení podle § 13 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně utajovaných informací zastaveno, neboť žalobce neposkytuje nezbytnou součinnost a na základě daného stavu věci nelze rozhodnout.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, ve kterém argumentoval obdobně jako v podané žalobě.

O podaném rozkladu bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 28. 5. 2012, čj. 15706/2012 – NBÚ/07, tak, že rozklad byl zamítnut a rozhodnutí Úřadu ze dne 27. 2. 2012 potvrzeno. Ředitel Úřadu v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že Úřad z podkladů předaných účastníkem řízení získává jen základní přehled o účastníku řízení, prověření těchto podkladů může vyvolat potřebu ověření informací účastníkem řízení poskytnutých. Velmi důležitým faktorem je právě informační otevřenost účastníka řízení. Může například dojít k situaci, kdy účastník řízení záměrně poskytne nepravdivé či neúplné údaje rozhodné pro objektivní a úplné zjištění skutečného stavu věci, v takovém jednání může být Úřadem shledáno bezpečnostní riziko. V tomto konkrétním případě přichází v úvahu ověření případného výskytu bezpečnostních rizik. Je třeba mít na paměti, že na konci vlastnického řetězce, kdy jediným akcionářem akciové společnosti je akciová společnost atd., stojí vždy konkrétní fyzické osoby – akcionáři, rovněž v orgánech těchto společností vykonávají své funkce konkrétní fyzické osoby, přičemž jmenování jistě sledují především své ekonomické zájmy. Úřad však není povolán k tomu, aby se zabýval výhodností podnikání v tzv. daňových rájích či výhodností té které vlastnické struktury mezi obchodními společnostmi, nýbrž jeho úkolem je ověřit, zda bude možno v budoucnu účastníku řízení umožnit přístup k utajovaným informacím. Proto je podle názoru ředitele Úřadu nezbytné se zabývat vazbami účastníka řízení na konkrétní fyzické či právnické osoby, které mohou vahou svých vlastnických práv či jinak účastníka řízení, jeho statutární či kontrolní orgány ovlivňovat. Požadavek Úřadu na sdělení ve výzvě specifikovaných informací byl proto oprávněný. Proto ředitel Úřadu podaný rozklad zamítl.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Úvodem je třeba připomenout, že ověřením pro styk s utajovanými informacemi uděluje stát příslušnému subjektu mimořádné privilegium. Žadatel proto musí bezezbytku splnit všechny zákonem stanovené podmínky pro jeho udělení a musí se podrobit zákonem předepsané proceduře. Zákon přitom stanoví, že překážkou pro vydání osvědčení je tzv. „bezpečnostní riziko“. Z uvedeného pojmu přitom jasně vyplývá, že důvodem k odepření osvědčení nemusí být jen nepochybné zjištění určité negativní skutečnosti o žadateli (např. to, že se v minulosti dopustil trestného činu apod.) ale postačí, je-li zjištěno „riziko“, tedy skutečnosti nasvědčující tomu, že osoba, jíž bude osvědčení vydáno, svého přístupu k utajovaným informacím může zneužít a v důsledku toho dojde k úniku utajovaných informací k osobám, před nimiž má být informace utajena. S jistou mírou zjednodušení lze tedy říci, že zákon o ochraně utajovaných informací není založen na presumpci nevin, ale na presumpci viny. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, podle něhož *posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika (§ 14 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.*

To nutně znamená, že orgán rozhodující o tom, zda určitý subjekt přístup k utajovaným informacím získá, musí mít o žadateli maximum možných dostupných informací, čemuž také odpovídají v zákoně zakotvená široká oprávnění Úřadu vůči dalším správním orgánům při vyžadování součinnosti a poskytování údajů, které mají tyto orgány k dispozici.

Je-li žadatelem právnická osoba, jako je tomu v daném případě, je pak přirozeným důsledkem shora pospaných zásad, že Úřad se musí zaměřit nejen na majetek a poměry žadatele, ale také na osoby, které žádající právnickou osobu fakticky ovládají, což jsou vždy určité konkrétní osoby fyzické. Lze přitom poznamenat, že do jisté míry to platí i naopak – také v případě žádosti fyzické osoby Úřad prověřuje aktivity právnických osob, v nichž je žadatel účasten.

Podle § 18 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací *podmínku bezpečnostní spolehlivosti nesplňuje podnikatel, u něhož bylo zjištěno bezpečnostní riziko.*

Podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací *za bezpečnostní riziko lze též považovat kapitálové, finanční nebo obchodní vztahy k jiným fyzickým nebo právnickým osobám anebo k cizí moci, které vyvíjejí nebo vyvíjely činnost proti zájmům České republiky.* Toto ustanovení tak dokládá shora popsanou úvahu, podle níž je třeba za každou právnickou osobu vždy třeba hledat konkrétní fyzické osoby, které na právnickou osobu vykonávají vliv.

Podle § 103 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací *Úřad je 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.*

Žalobce namítal, že požadavek Úřadu na sdělení konkrétních fyzických osob, které vykonávají vliv nad žalobcem, jde nad rámec zákona a že tento požadavek není žádným údajem uvedeným v § 96 či § 97 zákona o ochraně utajovaných informací. Nic takového

ovšem není pro posouzení oprávněnosti výzvy ze strany Úřadu podstatné. Úřad je totiž oprávněn požadovat i sdělení údajů „doplňujících“, tj. údajů jdoucích nad rámec toho, co je výslovně uvedeno v zákoně. Nemůže pochopitelně požadovat po žadateli sdělení čehokoli, musí se tedy jednat o údaje potřebné k ověření splnění podmínek bezpečnostní spolehlivosti podnikatele. Identifikace konkrétních fyzických osob, které vykonávají vliv na žadatele, však takovým potřebným údajem bezpochyby je, jak již bylo shora podrobně odůvodněno. Soud proto shrnuje, že žalobcův názor, podle něhož Úřad nebyl po něm v žádném případě oprávněn údaje uvedené ve výzvě požadovat, není správný.

Shora popsany závěr pak již jednoznačně ústí v závěr o nedůvodnosti podané žaloby. Protože Úřad žalobce marně vyzval ke sdělení údajů, které byly pro posouzení žádosti zapotřebí a které žalobce byl povinen Úřadu sdělit, nebylo v silách Úřadu posoudit v úplnosti, zda v případě žalobce není dáno bezpečnostní riziko. Proto Úřadu nezbylo než řízení podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně utajovaných informací zastavit, neboť za daného stavu nemohl věcně rozhodnout. Je přitom zcela nerozhodné, zda žalobce neposkytuje potřebnou součinnost proto, že nechce, nebo proto, že nemůže. Podstatné je, že součinnost nebyla žalobcem poskytnuta a že Úřad nemůže za daného stavu rozhodnout.

Pokud jde o námitku porušení zásady legitimního očekávání, kterou žalobce uplatnil v replice k vyjádření žalovaného k žalobě, soud ve shodě s žalovaným konstatuje, že k této námitce nemohl přihlížet, neboť byla uplatněna opožděně. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*. Žalobou napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno prostřednictvím jeho právní zástupkyně dne 28. 5. 2012. Replika dodaná do datové schránky soudu dne 11. 5. 2012 je tak zjevně po uplynutí lhůty pro podání žaloby a soud nemohl k novým námitkám obsaženým v tomto podání přihlížet.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 19. února 2015

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová