



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Dial Telecom, a. s.**, se sídlem Křižíkova 36a/237, Praha 8, zastoupeného Mgr. Andreou Stachovou, advokátkou se sídlem Valentinská 92/3, Praha 1, proti žalovanému: **Národní bezpečnostní úřad**, se sídlem Na Popelce 2/16, Praha 5, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 28. 5. 2012, čj. 15706/2012-NBÚ/07, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2015, čj. 10 A 110/2012 – 47,

t a k t o :

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

1) Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2012, čj. 1677/2012-NBÚ/21, Národní bezpečnostní úřad (dále „žalovaný“ nebo „Úřad“) zastavil řízení o žádosti žalobce o vydání osvědčení podnikatele podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), neboť žalobce neposkytoval nezbytnou součinnost a nebylo tak možné ve věci rozhodnout.

2) Rozhodnutím ze dne 28. 5. 2012, čj. 15706/2012-NBÚ/07 (dále též „napadené rozhodnutí“), ředitel žalovaného zamítl rozklad žalobce proti shora uvedenému rozhodnutí o zastavení řízení a toto rozhodnutí potvrdil.

II.

3) Žalobce podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu zamítl. Zdůraznil, že osvědčení podnikatele pro styk s utajovanými informacemi představuje mimořádné privilegium. Žadatel proto musí bezesbýtku splnit všechny zákonem stanovené podmínky a podrobit se zákonné proceduře. Mezi zákonné překážky vydání osvědčení patří vedle nepochybně zjištěných negativních skutečností, např. trestných činů žadatele, také existence bezpečnostního rizika, tj. zjištění skutečností nasvědčujících tomu, že žadatel může získané informace zneužít. Ke správnému vyhodnocení osoby žadatele proto musí mít rozhodující správní orgán k dispozici maximum možných dostupných informací, čemuž odpovídá zákonná úprava, která žalovanému dává široká oprávnění při vyžadování součinnosti a poskytování údajů od třetích osob. Přirozeným důsledkem shora uvedeného je, že se žalovaný musí zaměřit nejen na majetek a poměry žadatele – právnické osoby, ale také na konkrétní fyzické osoby, které žádající právnickou osobu fakticky ovládají. Identifikace těchto fyzických osob je bezpochyby potřebným údajem k ověření bezpečnostní spolehlivosti podnikatele. Městský soud se proto neztotožnil s názorem žalobce, že žalovaný nebyl oprávněn vyžadovat po něm tyto informace.

4) Jelikož žalobce odmítl tyto informace poskytnout, nemohl žalovaný posoudit, zda u žadatele existuje bezpečnostní riziko. Protože za daného stavu nemohl žalovaný věcně rozhodnout, zastavil řízení postupem podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně utajovaných informací. Městský soud shledal postup žalovaného v souladu se zákonem.

5) Městský soud nepřihlédl k námitce porušení žalobcova legitimního očekávání, neboť ji žalobce uplatnil až v replice doručené soudu po uplynutí lhůty pro podání žaloby, tedy opožděně (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

III.

6) Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedl, že je akciovou společností, jejíž identifikační údaje jsou veřejně dostupné a která vykonává transparentní činnost, což je zřejmé i z jejího řádně vedeného účetnictví. Vlastník stěžovatele je uveden v obchodním rejstříku; údaje vyžadované žalovaným se týkaly jiných subjektů. Žalovaný nebyl oprávněn od stěžovatele vyžadovat informace o vlastnické struktuře jeho jediného akcionáře. Takový výklad zákona je v rozporu se zásadou *secundum et intra legem* a nepřipustně rozšiřuje pravomoci žalovaného, neboť tímto způsobem by žalovaný mohl vyžadovat zcela libovolné informace. Žalovaný také neupřesnil ve výzvě podle § 103 odst. 1 zákona o utajovaných informacích, na základě jakého konkrétního ustanovení obsaženého v § 96 zákona vyžaduje informace o vlastnické struktuře a který údaj uvedený v žádosti považuje za nepravdivou nebo zamlčenou informaci.

7) Stěžovatel nikdy nesdělil žalovanému, že není oprávněn vyžadovat údaje o své vlastnické struktuře, pouze uvedl, že tyto informace nezná. Informace o tom, že jediného akcionáře stěžovatele ovládají fyzické osoby z České republiky, je nepodložená a dle stěžovatelových vědomostí zcela nepravdivá. Vyčerpávající informaci o vlastnické struktuře svého jediného akcionáře stěžovatel nezná, což mu nelze klást k tíži.

8) Stěžovatel také namítl, že se městský soud měl zabývat jeho námitkou porušení legitimního očekávání. Zásada legitimního očekávání je projevem ústavní zásady právní jistoty a předvídatelnosti práva, které patří k základním principům právního státu. K ústavním zásadám jsou soudy povinny přihlížet kdykoli za řízení a opožděnost takové námitky nepřipadá v úvahu. Pokud žalovaný nepostupuje v obdobných případech obdobně, jedná se o bezdůvodnou diskriminaci některých žadatelů a narušení jejich oprávněné důvěry v setrvalou správní praxi.

IV.

9) Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Kasační námitky jsou identické s žalobními námitkami a s námitkami ve správním řízení. Žalovaný proto odkázal na svá předchozí vyjádření. Postup žalovaného nebyl svévolný. Městský soud správně zdůraznil mimořádnost oprávnění přístupu k utajovaným informacím, jakož i specifika bezpečnostního řízení. Žalovaný nežádal libovolné informace, nýbrž informace o vlastnických vztazích a vazbách na subjekty s majetkovým vlivem na stěžovatele. Jedná se o údaje nezbytné pro vyloučení či potvrzení existence bezpečnostního rizika u žadatele. Námitka porušení legitimního očekávání byla opožděná a zcela nekonkrétní a neměl by se jí zabývat ani Nejvyšší správní soud.

V.

10) Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

11) Kasační stížnost není důvodná.

12) Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podal dne 19. 5. 2011 žádost podnikatele o vydání osvědčení pro stupeň utajení „*Důvěrné*“ podle § 96 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací. V žádosti uvedl, že jeho jediným akcionářem je společnost DIVENNO HOLDINGS CO. LIMITED, což doložil čestným prohlášením svého předsedy představenstva ze dne 17. 5. 2011, a mimo jiné též zprávou o vztazích mezi propojenými osobami za rok 2010 podle § 66a zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku ve znění pozdějších předpisů. Výzvou ze dne 7. 12. 2011 žalovaný stěžovatele vyzval k upřesnění údajů o struktuře základního kapitálu stěžovatelova jediného akcionáře včetně podoby a formy případných akcií a údajů o vlastnících, společnících či akcionářích tohoto akcionáře a jejich podílu na základním kapitálu jediného akcionáře. Rovněž měl stěžovatel uvést případné plánované změny ve vlastnické struktuře. Stěžovatel odpověděl dne 22. 12. 2011, že mu není známo, z kterého konkrétního ustanovení žalovaný dovozuje jeho povinnost dokládat vlastnickou strukturu jeho jediného akcionáře a že tyto informace

ani nemá. Žalovaný zaslal dne 10. 1. 2012 stěžovateli obdobnou výzvu, na kterou stěžovatel nereagoval. Žalovaný následně zastavil řízení.

13) Stěžovatel především namítal, že žalovaný nebyl oprávněn od něj vyžadovat podrobné údaje o vlastnické struktuře jeho jediného akcionáře – právnické osoby, a uvedl, že neznalost tohoto údaje mu nelze klást k tíži. Nejvyšší správní soud této argumentaci nepřisvědčil.

14) Jak správně zdůraznil městský soud, osvědčení podnikatele vydané podle zákona o utajovaných informacích je mimořádným privilegiem ze strany státu, které umožňuje podnikateli přístup k utajovaným informacím. V řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými informacemi nelze odhlédnout od bezpečnostních zájmů státu a ochrany práv případných třetích osob (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, č. 322/2001 Sb., či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, čj. 9 As 29/2009 – 84). Požaduje-li stěžovatel vydání takového osvědčení, musí být připraven prokázat, že přístup k utajovaným informacím v jeho případě neznamená narušení bezpečnostních zájmů státu. Jde proto k jeho tíži, pokud není ochoten nebo schopen spolupracovat s bezpečnostními orgány a sdělit jim všechny informace potřebné k řádnému posouzení jeho žádosti.

15) Podle § 16 písm. b) a c) zákona o ochraně utajovaných informací vydá Úřad osvědčení podnikateli, který je bezpečnostně spolehlivý a který je schopen zabezpečit ochranu utajovaných informací. Podle § 18 odst. 1 téhož zákona nesplňuje podmínku bezpečnostní spolehlivosti podnikatel, u něhož bylo zjištěno bezpečnostní riziko. Podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona o utajovaných informacích lze za bezpečnostní riziko 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.“* Podle § 103 odst. 1 téhož zákona 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.“* Podle § 113 odst. 1 písm. h) téhož zákona *„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.“*

16) Podle § 108 odst. 1 zákona o utajovaných informacích je Úřad oprávněn vyžadovat od státních orgánů, právnických osob a podnikajících fyzických osob mimo jiné i informace k ověření vlastnických vztahů podnikatele žádajícího o osvědčení.

17) Nesdělí-li podnikatel údaje o své vlastnické struktuře až na úroveň fyzických osob, nelze u něj vyloučit existenci bezpečnostního rizika v podobě kapitálových vztahů s fyzickými osobami vyvíjecími činnost proti zájmům České republiky. Informaci o vlastnické struktuře nelze nahradit poukazem na transparentnost stěžovatelova účetnictví či na veřejnost údajů v obchodním rejstříku, neboť ani z účetnictví ani z obchodního rejstříku nelze zjistit, které fyzické osoby vykonávají faktický vliv na činnost stěžovatele. Jedná se tedy o informaci nezbytnou pro ověření splnění podmínek pro vydání osvědčení

podnikatele, kterou je žalovaný oprávněn požadovat na základě § 103 odst. 1 zákona o utajovaných informacích, nikoli o rozšíření pravomocí Úřadu nad rámec zákona.

18) Žalovaný zdůraznil ve výzvě určené stěžovateli ze dne 10. 1. 2012, že požadované informace o vlastnické struktuře jsou nezbytné pro ověření splnění podmínek pro vydání osvědčení podnikatele, a odkázal na § 108 odst. 1 zákona o utajovaných informacích. Nelze tedy přisvědčit ani kasační námitce, že žalovaný neodkázal ve výzvě na konkrétní zákonné ustanovení.

19) Pokud stěžovatel neposkytl žalovanému potřebnou součinnost a nesdělil ani na jeho výzvu údaje o vlastnické struktuře svého jediného akcionáře, nebylo možné o jeho žádosti rozhodnout. Za těchto okolností postupoval žalovaný zcela v souladu se zákonem a v jeho mezích, pokud řízení o stěžovatelově žádosti zastavil podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona o utajovaných informacích.

20) Stěžovatel zdůrazňoval, že nezná podrobnou vlastnickou strukturu svého jediného akcionáře, a zároveň se ohradil proti tvrzení, že jej fakticky ovládají fyzické osoby z České republiky. Ani tato námitka není důvodná a je rovněž vnitřně rozporná. Pokud stěžovatel skutečně nezná vlastnickou strukturu svého jediného akcionáře, nemůže s přesvědčením tvrdit, že v této vlastnické struktuře nefigurují žádné fyzické osoby z České republiky.

21) Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s tvrzením, že se městský soud měl zabývat namítaným porušením zásady legitimního očekávání, ačkoli se jednalo o opožděnou žalobní námitku. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. lze žalobu rozšířit o nové žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Toto pravidlo je projevem zákonné koncentrace řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. Judikatura Nejvyššího správního soudu důsledně rozlišuje mezi doplněním řádně uplatněných žalobních bodů (což lze provést i po uplynutí lhůty k podání žaloby) a rozšířením žaloby na dosud nenapadené výroky nebo o další žalobní body (což může žalobce učinit pouze v uvedené lhůtě). Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze zmeškání této lhůty prominout. Uvedený výklad dispoziční a koncentrační zásady ve správním soudnictví aproboval také Ústavní soud, a to např. ve svých rozhodnutích ze dne 6. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 683/04, ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 89/06, a ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08.

22) Ze soudního spisu je zjevné, že stěžovatelova žaloba ze dne 21. 6. 2012 neobsahovala námitku porušení zásady legitimního očekávání. Tuto námitku stěžovatel vznesl poprvé až v replice ze dne 11. 10. 2012, ačkoli mu bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno již 28. 5. 2012. Lhůta k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí činila 30 dnů (srov. § 133 odst. 1 zákona o utajovaných informacích). Protože se jednalo o zcela novou námitku zjevně uplatněnou po této lhůtě, postupoval městský soud v souladu s § 71 odst. 2 s. ř. s. a s ustálenou judikaturou k tomuto ustanovení, pokud se jí věcně nezabýval. Obsahově obdobná kasační námitka je pak nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatel mohl řádně uplatnit již v řízení před městským soudem, tj. ve lhůtě pro podání žaloby.

23) S poukazem na shora uvedené důvody zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

24) Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 19. srpna 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu