

Věc C-185/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

22. března 2023

Předkládající soud:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovensko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

28. února 2023

Žalobkyně:

BONUL s.r.o.

Žalovaný:

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie
rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

Předmět původního řízení

Soudní přezkum rozhodnutí výboru vnitrostátního parlamentu, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí vnitrostátního bezpečnostního orgánu o odnětí povolení žalobkyně k přístupu k utajovaným informacím

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Má být čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie **vykládán** tak, že **členský stát uplatňuje právo Unie** v situaci, kdy soud tohoto členského státu posuzuje zákonnost rozhodnutí zvláštního výboru parlamentu tohoto státu, který ve druhém stupni potvrdil správní rozhodnutí vnitrostátního bezpečnostního orgánu, jímž zrušil (odňal) právnické osobě

- potvrzení o průmyslové bezpečnosti opravňující k přístupu k utajovaným informacím podle vnitrostátního práva,

ale zároveň a výlučně v důsledku zrušení tohoto potvrzení i

- osvědčení o průmyslové bezpečnosti, které bylo této právnické osobě vydáno pro účely přístupu k utajovaným informacím „SECRET UE/EU SECRET“ ve smyslu článku 11 a přílohy V rozhodnutí Rady ze dne 23. září 2013 o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU (2013/488/EU), v platném znění?

2. V případě **kladné odpovědi** na otázku č. 1:

Má být čl. 47 první a druhý pododstavec Listiny **vykládán** tak, že **brání vnitrostátní právní úpravě a praxi**, podle nichž

- a) se v rozhodnutí vnitrostátního bezpečnostního orgánu o zrušení (odnětí) uvedeného potvrzení a osvědčení neuvádějí utajované informace, které tento orgán vedly k závěru, že jsou splněny podmínky pro jejich zrušení (odnětí), ale uvádějí se jen odkazy na příslušný dokument ve spise tohoto úřadu, v němž je tato utajovaná informace obsažena,
- b) dotčená právnická osoba nemá přístup ke spisu vnitrostátního bezpečnostního orgánu a k jednotlivým dokumentům, ve kterých jsou uvedeny utajované informace, které tento orgány vedly k závěru o zrušení (odnětí) uvedeného potvrzení a osvědčení,

- c) přístup k tomuto spisu a k takovým dokumentům může mít advokát dotčené právnické osoby, avšak pouze se souhlasem ředitele vnitrostátního bezpečnostního orgánu, případně se souhlasem jiného orgánu, který vnitrostátnímu bezpečnostnímu orgánu tyto dokumenty předložil, a i po takovém přístupu je povinen zachovávat mlčenlivost o obsahu spisu a těchto dokumentů,
- d) přístup k tomuto spisu a k těmto dokumentům však má v plném rozsahu soud, který posuzuje zákonnost rozhodnutí popsaného v otázce č. 1?

3. V případě **kladné odpovědi na otázku č. 2:**

Má se čl. 47 první a druhý pododstavec Listiny **vykládat** tak, že přímo **umožňuje (případně ukládá) soudu**, který posuzuje zákonnost rozhodnutí popsaného v otázce č. 1, aby **nepoužil právní úpravu a praxi** uvedenou v otázce č. 2 a umožnil dotčené právnické osobě nebo jejímu advokátovi přístup ke spisu vnitrostátního bezpečnostního orgánu, případně k dokumentům, ve kterých jsou uvedeny utajované informace, pokud to tento soud považuje za potřebné k zajištění práva na účinnou právní ochranu a kontradiktorní řízení?

4. V případě **kladné odpovědi na otázku č. 3:**

Má se čl. 51 odst. 1 a 2 Listiny **vykládat** tak, že oprávnění soudu povolit přístup ke spisu, případně k dokumentům ve smyslu otázky č. 3 se týká

- pouze těch částí spisu nebo dokumentů, které obsahují informace relevantní pro posouzení průmyslové bezpečnosti ve smyslu článku 11 a přílohy V rozhodnutí Rady 2013/488/EU,

nebo

- i těch částí spisu a dokumentů, které obsahují informace relevantní pouze pro posouzení průmyslové bezpečnosti ve smyslu vnitrostátního práva, tj. nad rámec důvodů předpokládaných v rozhodnutí Rady 2013/488/EU?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 240 odst. 3, články 267 a 276, čl. 288 čtvrtý pododstavec, čl. 291 odst. 1 a čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU

Články 47, 51 a 52 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)

Bod 3 odůvodnění, články 1 a 11, čl. 15 odst. 3, čl. 16 odst. 3 a příloha V rozhodnutí Rady 2013/488/EU ze dne 23. září 2013 o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU (Úř. věst. 2013, L 274, s. 1).

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných informáci a o zmene a doplnení niektorých zákonů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 215/2004“)

Podle § 2 písm. a) se „**utajovanou informací**“ rozumí informace nebo materiál určené původcem utajované informace, které je třeba s ohledem na zájem Slovenské republiky chránit před ohrožením, zneužitím, poškozením, neoprávněným kopírováním, zničením, ztrátou nebo odcizením.

Podle § 2 písm. e) se „**původcem utajované informace**“ rozumí právnická osoba nebo fyzická osoba, která je oprávněna rozhodnout, že informace nebo materiál je utajovanou informací. Podle § 2 písm. f) se „**oprávněnou osobou**“ rozumí právnická osoba nebo fyzická osoba, která je určena k seznámení se s utajovanými informacemi nebo která je k seznámení se s utajovanými informacemi oprávněna ze zákona.

Podle § 10 odst. 1 písm. h) je **za účelem vzniku oprávnění k seznámení se s utajovanými informacemi potřeba platný certifikát** Národního bezpečnostního úřadu Slovenskej republiky (Národní bezpečnostní úřad Slovenské republiky, dále jen „NBÚ“).

Podle § 26 odst. 2 platí, že NBÚ vydává na základě zjištění své bezpečnostní prověrky rozhodnutí o tom, že navrhovaná osoba nespĺňuje předpoklady pro vznik oprávnění podle § 10 odst. 1. Podle § 26 odst. 3 musí být v takovém rozhodnutí uvedeno ustanovení, podle kterého NBÚ rozhodl o tom, že se osoba nemůže seznamovat s utajovanými informacemi, skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byl úřad veden při hodnocení důkazů, a poučení o možnosti podat odvolání.

Podle § 6 odst. 8 se „**průmyslovou bezpečností**“ rozumí souhrn opatření právnické osoby nebo fyzické osoby k ochraně utajovaných informací, které jí byly předány nebo které u ní vznikly. Podle § 8 odst. 1 **je ochranu utajovaných informací v právnické osobě povinen zajistit statutární orgán** (dále jen „vedoucí“).

Podle § 34 odst. 1 písm. f) je oprávněnou osobou se zvláštním postavením v rozsahu své funkce soudce.

Podle § 35 odst. 3 je advokát jinou oprávněnou osobou, která se v řízení před státním orgánem na základě souhlasu vedoucího, do jehož působnosti utajovaná informace patří, jednorázově seznámí s utajovanými informacemi v rozsahu nezbytném pro řízení, a to po podepsání prohlášení o mlčenlivosti. Podle § 35 odst. 4 je jednajícím státním orgánem povinen neprodleně písemně informovat NBÚ a původce utajované informace o totožnosti advokáta a o rozsahu jeho seznámení s utajovanými informacemi stupně utajení Přísně tajné, Tajné nebo Důvěrné.

Podle § 38 písm. a) je advokát jako oprávněná osoba povinen zachovávat mlčenlivost o informacích a materiálech obsahujících utajované informace.

Podle § 43 platí, že pokud je odůvodněný předpoklad, že státní orgán požádá podnikatele o vytvoření utajované informace nebo mu poskytne utajovanou informaci, je podnikatel povinen požádat NBÚ o vydání **potvrzení o průmyslové bezpečnosti**. Podle § 45 odst. 1 platí, že NBÚ bezpečnostní prověrkou podnikatele zjišťuje, zda splňuje podmínky průmyslové bezpečnosti, mimo jiné zda je **bezpečnostně spolehlivý**¹ ve smyslu § 46 písm. c).

Podle § 50 odst. 1 a 3 platí, že pokud bezpečnostní prověrka prokáže, že podnikatel splňuje podmínky podle § 46, NBÚ mu na dobu nejvýše pěti let vydá **potvrzení o průmyslové bezpečnosti**. Podle § 50 odst. 4 platí, že podnikatel je oprávněn seznamovat se s utajovanými informacemi do stupně utajení, pro který bylo vydáno potvrzení o průmyslové bezpečnosti.

Podle § 50 odst. 5 mimo jiné platí, že pokud NBÚ zjistí, že **podnikatel přestal být bezpečnostně spolehlivý** ve smyslu § 46 písm. c) nebo hrubě či opakovaně porušil povinnosti v oblasti ochrany utajovaných informací, **zruší platnost potvrzení o průmyslové bezpečnosti**. Z ustanovení § 52 odst. 1 písm. c) vyplývá, že potvrzení o průmyslové bezpečnosti **pozbyvá platnosti** oznámením NBÚ podle § 50 odst. 5.

Podle § 60 odst. 7 platí, že NBÚ provádí bezpečnostní prověrku fyzické osoby, která se má seznamovat s utajovanými informacemi v souvislosti s plněním úkolů podle mezinárodní smlouvy, kterou je Slovenská republika vázána, a vydává **osvědčení o bezpečnostní prověrce této osoby**.

Podle § 30 odst. 1 platí, že proti uvedeným rozhodnutím NBÚ mohou osoby, kterým jsou určeny, písemně podat **odvolání** do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Odvolání má odkladný účinek a podle § 30 odst. 2 mu NBÚ může sám vyhovět.

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí [NBÚ] (ústavní zákon č. 254/2006 Z. z. o zřízení a činnosti výboru Národní rady Slovenské republiky pro přezkum rozhodnutí NBÚ), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ústavní zákon“)

¹ Za bezpečnostně spolehlivého se podle § 49 odst. 1 nepovažuje podnikatel, u kterého bylo zjištěno bezpečnostní riziko. Podle § 49 odst. 2 se za bezpečnostní riziko považuje: a) jednání proti zájmům Slovenské republiky v oblasti obrany státu, bezpečnosti státu, mezinárodních vztahů, hospodářských zájmů státu, fungování státního orgánu nebo proti zájmům, které se Slovenská republika zavázala chránit; b) zahraniční, obchodní nebo majetkový vztah, který by mohl způsobit újmu zahraničněpolitickým nebo bezpečnostním zájmům Slovenské republiky; c) existence obchodních, majetkových nebo finančních vztahů s osobami z prostředí organizovaného zločinu; d) korupční jednání podnikatele; e) personální nestabilita ve vedoucích funkcích nebo orgánech podnikatele nebo f) zrušení platnosti certifikátu vedoucího podnikatele.

Podle článků 2 a 3 platí, že **výbor Národní Rady Slovenské republiky** (dále jen „Výbor“) skládající se z 11 poslanců přezkoumává rozhodnutí NBÚ vydaná na základě zákona č. 215/2004. Podle čl. 4 odst. 2 platí, že je-li odvolání důvodné, výbor zruší napadené rozhodnutí a vrátí věc NBÚ k novému rozhodnutí; v opačném případě odvolání zamítne. Rozhodnutí výboru obsahuje výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.

Podle článku 5 je rozhodnutí výboru přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem Slovenskej republiky (Nejvyšší správní soud Slovenské republiky).

Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (zákon č. 162/2015 Z. z., soudní řád správní), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“)

Podle § 81 odst. 1 a 3 mají účastníci řízení a jejich zástupci právo nahlížet do soudního spisu obsahujícího utajované informace a jeho příloh a pořizovat si z něj výpisy a opisy pouze v souladu s předpisy o ochraně utajovaných informací.

Podle § 82 odst. 1 a 2 platí, že při předložení správního spisu orgán veřejné správy vždy označí jeho části, které obsahují utajované informace. Předseda senátu tyto části spisu vyloučí z nahlížení. Z nahlížení přitom nelze vyloučit ty části správního spisu, jimiž správní soud provádí důkaz, ani ty, do nichž měl účastník řízení právo nahlížet v řízení před správním orgánem.

Podle § 119 může správní soud provést důkazy nezbytné k přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí.

Podle § 120 písm. a) není správní soud vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem a může sám provádět dokazování, pokud to považuje za nezbytné pro rozhodnutí ve věci.

Vyhláška NBÚ č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (vyhláška NBÚ č. 134/2016 Z. z. o personální bezpečnosti) (dále jen „vyhláška č. 134/2016“)

Podle § 5 odst. 1 písm. d) a g) ve spojení s odstavcem 6 **osvědčení o bezpečnostní prověrce fyzické osoby a osvědčení o průmyslové bezpečnosti podnikatele** obsahují nejvyšší stupeň utajení utajovaných informací Evropské unie, k nimž může mít jeho držitel přístup, a příslušná ustanovení právního předpisu Evropské unie, podle kterého se fyzické osobě umožňuje přístup k utajovaným informacím, jakož i datum začátku a konce platnosti osvědčení.

Podle § 5 odst. 4 písm. a) ve spojení s odstavcem 6 se tato osvědčení v zásadě vydávají **nejvýše na dobu platnosti certifikátu**.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobkyně je slovenská společnost s ručením omezeným, které NBÚ dne 6. září 2018 vydal **potvrzení o průmyslové bezpečnosti** za účelem seznamování se

s utajovanou informací „Přísně tajné“, poskytování utajované informace „Tajné“ v materiální a elektronické podobě a vytváření utajované informace „Tajné“. Dne 15. listopadu 2018 vydal NBÚ žalobkyni osvědčení o průmyslové bezpečnosti pro stupeň SECRET UE/EU SECRET.

- 2 NBÚ následně zjistil různé neutajované informace o tom, že (i) žalobkyně nebo její jednatelé byli prověřováni pro různé trestné činy, (ii) žalobkyně uzavřela smlouvy se subjekty podezřelými z trestné činnosti a platila jim neobvyklé částky, (iii) žalobkyně byla podezřelá z propojení s jiným subjektem, se kterým se účastnila obchodních soutěží, aniž uvedla, že jsou pod společnou kontrolou. NBÚ získal další informace vlastní činností nebo od jiných státních orgánů. Tyto informace jsou obsaženy v dokumentech, které sám NBÚ nebo jiné státní orgány jako jejich původci označili za utajované listinné důkazy. NBÚ dal žalobkyni možnost vyjádřit se k některým informacím, nikoli však k jednotlivým utajovaným listinným důkazům ani k informacím, které v nich byly obsaženy. Žalobkyně podala vysvětlení pouze k informacím, které jí NBÚ oznámil.
- 3 Dne 25. srpna 2020 vydal NBÚ rozhodnutí, že žalobkyni nelze považovat za bezpečnostně spolehlivou, protože u ní byla zjištěna bezpečnostní rizika, a sice (i) obchodní vztah, který by mohl způsobit újmu bezpečnostním zájmům Slovenské republiky², jednání proti zájmům Slovenské republiky v oblasti hospodářských zájmů státu³. Na základě toho zrušil potvrzení o průmyslové bezpečnosti ze dne 6. září 2018, a v důsledku toho⁴ zrušil osvědčení ze dne 15. listopadu 2018.
- 4 V odůvodnění uvedl neutajované skutečnosti a další informace, které označil jako „*informace uvedené na určitých stranách, v určitých odstavcích nebo v určitých přílohách utajovaného listinného důkazu určitého čísla z určitého data*“ bez dalších podrobností.
- 5 Žalobkyně podala proti rozhodnutí NBÚ odvolání k Výboru a namítala v něm, že nemohla nahlédnout do spisu NBÚ a seznámit se s obsahem utajovaných listinných důkazů. Žalobkyně napadla i skutkové a právní závěry NBÚ založené na neutajovaných skutečnostech. Výbor toto odvolání zamítl dne 4. listopadu 2020 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“).
- 6 Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí Výboru správní žalobu, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud (Nejvyšší správní soud). NBÚ předložil tomuto soudu úplný spis, včetně utajovaných listinných důkazů.
- 7 Předseda senátu předkládajícího soudu rozhodnutím ze dne 4. října 2022 vyloučil tyto utajované části spisu z nahlížení podle § 82 odst. 1 soudního řádu správního. Téhož dne požádal advokát žalobkyně o nahlédnutí do těchto částí spisu. Dne

² Podle § 49 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 215/2004.

³ Podle § 49 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 215/2004.

⁴ Podle § 50 odst. 5 zákona č. 215/2004.

5. října 2022 předseda senátu tuto žádost odmítl v souladu s § 82 odst. 1 soudního řádu správního, avšak současně požádal NBÚ, aby takový souhlas udělil NBÚ.

- 8 Dopisem ze dne 25. listopadu 2022 NBÚ předkládajícímu soudu sdělil, že takový souhlas uděluje pouze ve vztahu ke dvěma utajovaným listinným důkazům, ale ve vztahu k ostatním takový souhlas neuděluje. Odůvodnil to tím, že utajované listinné důkazy obsahují informace, jejichž zpřístupněním by mohlo dojít k odhalení informačních zdrojů a ohrožení efektivity činnosti NBÚ a dalších státních orgánů ve vztahu k žalobkyni. Dopisem ze dne 16. ledna 2023 advokát žalobkyně znovu požádal předkládající soud o nahlédnutí do utajovaných listinných důkazů, přičemž odkázal na článek 47 Listiny základních práv Evropské unie, jak jej vyložil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 22. září 2022, GM, C-159/21.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 9 Žalobkyně především namítá, že nemohla nahlédnout do spisu NBÚ a zjistit obsah utajovaných listinných důkazů. Její advokát mohl požádat o souhlas s jejich zpřístupněním až po doručení rozhodnutí NBÚ. Ředitel NBÚ však žádosti o zpřístupnění nevyhověl s odůvodněním, které žalobkyně považuje za velmi obecné. Žalobkyně zpochybňuje i skutkové a právní závěry NBÚ založené na neutajovaných skutečnostech. Ve správní žalobě namítá, že její procesní práva na seznámení se s obsahem spisu nemohou podléhat absolutnímu omezení pouze s obecným odůvodněním, že se jedná o utajované informace. K zajištění práva na obhajobu podle ní nepostačuje, že se s utajovanými informacemi může seznámit soud. Z věcného hlediska zpochybňuje, že je u ní dáno bezpečnostní riziko odůvodňující zrušení potvrzení o průmyslové bezpečnosti a osvědčení o průmyslové bezpečnosti.
- 10 Žalobkyně se výslovně dovolává Listiny a namítá, že bylo porušeno její právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces podle článku 47 Listiny, ačkoli z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nevyplývá, že by výslovně tvrdila, že se příslušnou vnitrostátní právní úpravou uplatňuje unijní právní úprava.
- 11 Žalovaný s námitkami žalobkyně nesouhlasí. Zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné soudem a soud se seznamuje se všemi písemnostmi, včetně utajovaných listinných důkazů.

Stručný popis odůvodnění žádosti

K první otázce

- 12 Předkládající soud je jediným soudním orgánem příslušným k přezkumu napadeného rozhodnutí, jeho rozhodnutí bude konečné. Odpovědi Soudního dvora na předběžné otázky považuje za nezbytné pro vyřešení daného sporu. Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda se vnitrostátní právní úpravou

dotčenou v projednávané věci uplatňuje unijní právní úprava, a zda se v důsledku toho v projednávané věci použije Listina. Poznamenává, že sama žalobkyně neuvádí důvody, proč by tomu tak mělo být.

- 13 Předkládající soud se zamýšlí nad judikaturou Soudního dvora v souvislosti s výrazem „uplatňuje právo Unie“ a odkazuje přitom na bod 34 rozsudku ze dne 19. dubna 2018, Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA v. Rete Ferroviaria Italiana SpA, C-152/17, a body 40 a 41 usnesení ze dne 24. září 2019, Trestní řízení proti QR, C-467/19 PPU, bod 25 rozsudku ze dne 6. března 2014, Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia, C-206/13, a bod 28 rozsudku ze dne 26. února 2013, C-617/10, Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson.
- 14 Uvádí, že právním základem sporného rozhodnutí NBÚ i napadeného rozhodnutí Výboru jsou jen vnitrostátní právní předpisy. Z vyhlášky č. 134/2016 však vyplývá, že osvědčení o průmyslové bezpečnosti obsahuje označení nejvyššího stupně utajení utajovaných informací Evropské unie, ke kterým má mít jeho držitel přístup. Vnitrostátní právo však nijak podrobněji neupravuje nakládání s utajovanými informacemi Evropské unie ani podrobnosti o přístupu k nim.
- 15 Předkládající soud poznamenává, že podle čl. 1 odst. 1 rozhodnutí 2013/488 toto rozhodnutí stanoví základní zásady a minimální bezpečnostní standardy pro ochranu utajovaných informací EU. Podle bodu 3 odůvodnění a čl. 1 odst. 2 tohoto rozhodnutí mají tyto zásady a standardy dodržovat i členské státy v souladu s vnitrostátním právem. Podle čl. 15 odst. 3 písm. c) a d) rozhodnutí 2013/488 mají členské státy přijmout v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy vhodná opatření, aby zajistily, že při nakládání s utajovanými informacemi EU nebo při jejich ukládání bude toto rozhodnutí dodržováno i jinými osobami v členských státech, které jsou k přístupu k utajovaným informacím EU řádně oprávněny, a dodavatelé členských států. Článek 16 odst. 3 písm. a) tohoto rozhodnutí členským státům ukládá, aby určily vnitrostátní bezpečnostní orgán, který zajistí, aby všechny osoby, které jsou zaměstnané dodavateli, získaly potřebné bezpečnostní prověření nebo povolení. Článek 11 odst. 5 rozhodnutí 2013/488 výslovně ukládá vnitrostátnímu bezpečnostnímu orgánu členského státu povinnost zajistit, aby všichni dodavatelé a subdodavatelé registrovaní v tomto členském státě a účastníci se zakázek na základě utajovaných smluv, které vyžadují přístup k informacím se stupněm utajení CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL nebo SECRET UE/EU SECRET, byli držiteli osvědčení o bezpečnostní prověrce. Podrobnosti k této prověrce jsou upraveny v příloze V rozhodnutí (viz čl. 11 odst. 7).
- 16 Z výše uvedeného předkládající soud vyvozuje, že cílem rozhodnutí 2013/488 je uložit členským státům konkrétní povinnosti týkající se prověřování dodavatelů. Jelikož je toto rozhodnutí na základě čl. 288 čtvrtého pododstavce SFEU závazné v celém rozsahu pro všechny členské státy, jsou vnitrostátní orgány povinny při vydávání a rušení osvědčení o průmyslové bezpečnosti zohlednit povinnosti vyplývající z uvedeného rozhodnutí. Podle předkládajícího soudu je v tomto ohledu irelevantní, že rozhodnutí 2013/488 odkazuje na příslušnou vnitrostátní

právní úpravu, podle níž má NBÚ postupovat. Považuje to za důsledek volby formy právního aktu (rozhodnutí) a toho, že je závazné pro členské státy, nikoli vůči jednotlivcům. Členské státy musí v souladu s čl. 291 odst. 1 SFEU použít k jeho provedení prostředky a postupy vnitrostátního práva.

- 17 Předkládající soud podotýká, že slovenské vnitrostátní právo nestanoví zvláštní postupy pro vydávání osvědčení o průmyslové bezpečnosti pro účely rozhodnutí 2013/488. Vnitrostátní bezpečnostní prověrky se provádí za účelem vydání potvrzení o průmyslové bezpečnosti podle vnitrostátního práva. Na základě tohoto potvrzení se podnikateli vydá osvědčení o průmyslové bezpečnosti pro příslušný stupeň utajení utajovaných informací Evropské unie, jehož platnost je podmíněna platností potvrzení o průmyslové bezpečnosti podle vnitrostátního práva. Na základě rozsudku ze dne 26. února 2013, C-617/10, Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, se však předkládající soud domnívá, že skutečnost, že vnitrostátní právní úprava nebyla přijata specificky za účelem uplatnění určitého právního aktu Unie, neznamená, že by její používání nemohlo představovat uplatňování práva Unie.
- 18 Předkládající soud se přiklání k názoru, že jeho přezkum napadeného rozhodnutí může být situací, kdy členský stát uplatňuje právo Unie a na kterou se vztahuje Listina v souladu s jejím čl. 51 odst. 1.
- 19 Předkládající soud se zamýšlí nad právním základem rozhodnutí 2013/488, který v podstatě považuje za nejasný; čl. 240 odst. 3 SFEU, uvedený v této souvislosti, se týká pouze způsobu rozhodování Rady o procedurálních otázkách a jednacím řádu. Předkládající soud se nedomnívá, že by právním základem tohoto rozhodnutí byly kapitoly 4 nebo 5 hlavy V části třetí SFEU (justiční spolupráce v trestních věcech nebo policejní spolupráce), v důsledku čehož by byla v projednávané věci omezena pravomoc Soudního dvora ve smyslu článku 276 SFEU. Dále nemá za to, že se jedná o případ, kdy členský stát není vázán ustanoveními Listiny na základě čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU. Podle předkládajícího soudu samotná povaha nebo obsah rozhodnutí 2013/488 neomezují použitelnost Smluv nebo Listiny v projednávané věci, a tudíž ani pravomoc Soudního dvora podat jejich výklad.

Ke druhé otázce

- 20 Z příslušné vnitrostátní právní úpravy vyplývá, že NBÚ a Výbor musí ve svých rozhodnutích uvést skutečnosti, které jsou jejich podkladem, a jejich hodnocení. V praxi se v rozhodnutí neuvádějí jednotlivé utajované informace. Uvádí se pouze odkaz na označení příslušného listinného důkazu, ve kterém jsou obsaženy. Judikatura vnitrostátního Nejvyššieho súdu (Nejvyšší soud) a Ústavného súdu (Ústavní soud) takový přístup povoluje. Listinné důkazy obsahující utajované informace nejsou prověřované osobě přístupné. Pokud je podána správní žaloba, jejímž cílem je přezkum rozhodnutí o zrušení (odnětí) potvrzení nebo osvědčení o průmyslové bezpečnosti, mají soudci Nejvyššieho správneho súdu (Nejvyšší správní soud) neomezené oprávnění seznámit se se všemi utajovanými

informacemi uloženými ve spise. Advokát prověřované osoby se může s utajovanými informacemi seznámit pouze se souhlasem vedoucího toho orgánu, který příslušnou utajovanou informaci zjistil a oznámil ji NBÚ. Podle vnitrostátní judikatury nelze rozhodnutí o zpřístupnění utajované informace advokátovi samostatně přezkoumat. V každém případě musí advokát zachovávat mlčenlivost o utajované informaci, v důsledku čehož s ní nemůže seznámit ani svého klienta.

- 21 Podle judikatury Soudního dvora je součástí práva na spravedlivý proces nejen seznámení se s důvody přijatého správního rozhodnutí, ale také přístup ke všem skutečnostem ve spise, z nichž správní orgán vycházel. Účastníci řízení musí mít právo seznámit se se všemi důkazy nebo vyjádřeními předloženými před soudem, aby mohli jeho rozhodnutí ovlivnit nebo se k citovaným důkazům vyjádřit. Právo na přístup ke spisu však může být podle judikatury Soudního dvora vyváženo zájmy národní bezpečnosti, ale takové vyvažování nemůže vést k tomu, že právo na obhajobu bude zbaveno jakéhokoli účinku zejména tím, že této osobě či případně jejímu zástupci nebude sdělena alespoň podstata důvodů, na nichž je založeno dotčené rozhodnutí. Nestačí, pokud dotčená osoba nebo její poradce mohou mít přístup k těmto informacím pouze poté, co získají za tímto účelem povolení, není jim sdělena ani podstata důvodů, na nichž se taková rozhodnutí zakládají, a každopádně nesmějí použít informace, k nimž mohli mít přístup, pro účely správního nebo soudního řízení⁵. Zároveň tato práva dotčené osoby nelze nahradit tím, že přístup ke spisu je zaručen soudu⁶.
- 22 Předkládající soud má za to, že s ohledem na výše uvedené by odpověď na druhou otázku mohla být jasná (*acte éclairé*), avšak na rozdíl od projednávané věci se věc C-159/21 týkala nejen výkladu článku 47 Listiny, ale i čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2013/32⁷, který výslovně upravuje určité právo dotčené osoby na přístup k informacím nebo zdrojům, které ohrožují bezpečnost státu.
- 23 Předkládající soud si klade otázku, zda z pravidel upravených v článku 11 a v příloze V rozhodnutí 2013/488 vyplývá žalobkyni právo zaručené unijním právem, jehož ochrany se lze dovolávat prostřednictvím čl. 47 prvního pododstavce Listiny, tedy zda může z rozhodnutí 2013/488 vyvodit právo na to, aby jí nebylo odňato osvědčení o průmyslové bezpečnosti, nebo právo na to, aby NBÚ dodržoval při odnětí tohoto osvědčení určité minimální procesní standardy. Předkládající soud se přiklání k názoru, že rozhodnutí 2013/488 žalobkyni práva přímo nezakládá, ale má pochybnosti, neboť z čl. 11 odst. 2 a 3 tohoto rozhodnutí vyvozuje, že když generální sekretariát Rady uzavírá utajované smlouvy (viz dodatek A), je prověření podle čl. 11 odst. 4 a 5 tohoto rozhodnutí podmínkou účasti dodavatele v příslušném nabídkovém řízení, jehož cílem je uzavření takové

⁵ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. září 2022, GM v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další, C-159/21, body 50 a 51 a výrok.

⁶ Tamtéž, bod 57.

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

smlouvy. Zrušení (odnětí) osvědčení o průmyslové bezpečnosti tak zásadním způsobem ovlivňuje možnosti žalobkyně ucházet se o takové utajované smlouvy. Z toho by mohlo vyplývat, že rozhodnutí 2013/488 dodavatelům zakládá určitá práva.

- 24 Předkládající soud s odkazem na čl. 52 odst. 3 Listiny dále poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se soudního přezkumu rozhodnutí založených na utajovaných informacích. ESLP považoval za podstatné, že soud, který věc projednává, má plný přístup k utajovaným informacím⁸. V souladu s takovým výkladem by v projednávané věci postačovalo, že se s utajovanými informacemi může seznámit pouze soud, který věc projednává. Soudní dvůr však ve své judikatuře naznačil, že to z hlediska čl. 47 druhého pododstavce Listiny nepostačuje⁹. Předkládající soud proto považuje za nezbytné získat od Soudního dvora přesnější výklad čl. 47 druhého pododstavce Listiny ve vztahu k projednávané věci.

Ke třetí otázce

- 25 V soudním řízení, jehož účastníky jsou žalobkyně a NBÚ, není předkládající soud oprávněn bez souhlasu NBÚ umožnit žalobkyni nebo jejímu advokátovi nahlédnout do těch částí spisu, které obsahují utajované informace. Vzhledem k tomu, že části spisu obsahující utajované informace předkládá soudu NBÚ, v nahlížení do spisu je prakticky omezena pouze žalobkyně. Ačkoli § 82 odst. 2 soudního řádu správního umožňuje nahlížet do těch částí spisu, jimiž se provádí dokazování, ve vnitrostátní praxi se seznámení soudu se spisem, který předložil správní orgán, nepovažuje za provádění dokazování.
- 26 Podle § 82 odst. 2 a 3 soudního řádu správního je nahlížení do těch částí spisu, které obsahují utajovanou informaci, podmíněno tím, že nahlízející osoba splňuje podmínky podle zákona č. 215/2004. V praxi tedy žalobkyně potřebuje platné potvrzení o průmyslové bezpečnosti a její advokát bezpečnostní prověrku nebo souhlas příslušného orgánu podle zákona č. 215/2004.
- 27 Kdyby předkládající soud v projednávané věci neměl použít vnitrostátní právo a praxi, které jsou vymezeny ve druhé otázce, klade si otázku, jakým způsobem a v jakém rozsahu by měl žalobkyni zajistit seznámení se s utajovanými informacemi. Snaží se tedy zjistit, zda lze přímo z čl. 47 druhého pododstavce Listiny vyvodit konkrétní postup nebo povinnost předkládajícího soudu v této souvislosti. Soudní dvůr ve své judikatuře naznačil, že soud je povinen zpřístupnit účastníkovi řízení určité informace, které získal od správního orgánu, nikoli však

⁸ Rozsudek ESLP Regner v. Česká republika ze dne 19. září 2017, stížnost č. 35289/1.

⁹ Rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund S. A. v. Directeur de l'administration des contributions directes, C-682/15, bod 100, nebo rozsudek ze dne 13. září 2018, UBS Europe SE, dříve UBS (Luxembourg) SA, a Alain Hondequin a další v. DV a další, C-358/16, bod 70.

samotný celý dokument, v němž jsou tyto informace obsaženy¹⁰. Vzhledem k nejasnostem ve vztahu k rozhodnutí 2013/488, které vedly k položení první a druhé otázky, považuje předkládající soud za důležité, aby Soudní dvůr podal výklad čl. 47 druhého pododstavce Listiny i pro oblast utajovaných informací upravenou tímto rozhodnutím.

Ke čtvrté otázce

- 28 Zrušení osvědčení o průmyslové bezpečnosti ve smyslu rozhodnutí 2013/488 je pouze přímým důsledkem zrušení potvrzení o průmyslové bezpečnosti podle vnitrostátních předpisů.
- 29 Z porovnání podmínek průmyslové bezpečnosti podle vnitrostátních předpisů a rozhodnutí 2013/488 však vyplývá, že nejsou totožné, ale že ve vnitrostátní právní úpravě je bezpečnostní riziko pojato širěji. Podle bodu 9 přílohy V rozhodnutí 2013/488 je totiž bezpečnostní riziko uvedeno pouze v písmeni b) v souvislosti s „vlastnickými vztahy, kontrolou nebo možným nepatřičným vlivem“. Zákon č. 215/2004 považuje za bezpečnostní riziko u podnikatele i jednání proti zájmům Slovenské republiky v určitých oblastech (obrana, bezpečnost, mezinárodní vztahy), jakož i určitý zahraniční, obchodní nebo majetkový vztah, který by mohl způsobit újmu zájmům Slovenské republiky. Příloha V rozhodnutí 2013/488 taková rizika neobsahuje. Podle čl. 11 odst. 5 rozhodnutí 2013/488 postupuje vnitrostátní bezpečnostní orgán v souladu s vnitrostátními předpisy, které mohou kritéria bezpečnostního rizika upravovat širěji. V projednávané věci jsou podle předkládajícího soudu napadené rozhodnutí Výboru i sporné rozhodnutí NBÚ založeny právě na bezpečnostních rizicích upravených pouze zákonem č. 215/2004.
- 30 Vzhledem k tomu, že ustanovení Listiny jsou určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie, má předkládající soud pochybnosti o tom, zda se v projednávané věci jedná o takovýto případ.
- 31 Kdyby z článku 47 Listiny vyplývalo právo (případně povinnost) poskytnout žalobkyni nebo jejímu advokátovi přístup k příslušným utajovaným informacím, bude nutné zjistit, zda se to vztahuje i na utajované informace vztahující se na bezpečnostní riziko ve smyslu vnitrostátní právní úpravy, nikoli však ve smyslu rozhodnutí 2013/488. Například utajovaná informace o jednání žalobkyně proti zájmům Slovenské republiky podle § 49 odst. 2 písm. a) zákona č. 215/2004 Z. z. není rozhodující z hlediska kritérií podle bodu 9 přílohy V rozhodnutí 2013/488. V takovém případě předkládající soud považuje za možné vykládat čl. 51 odst. 2 Listiny v tom smyslu, že brání tomu, aby se ve vztahu k takové utajované

¹⁰ Rozsudek ze dne 16. května 2017, *Berlioz Investment Fund S. A. v. Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15, bod 100, a rozsudek ze dne 13. září 2018, *UBS Europe SE, dříve UBS (Luxembourg) SA, a Alain Hondequin a další v. DV a další*, C-358/16, bod 70.

informaci postup předkládajícího soudu zakládal přímo na článku 47 Listiny a na nepoužití vnitrostátního práva.

- 32 Na druhé straně však NBÚ i žalovaný Výbor rozhodly o zrušení (odnětí) osvědčení o průmyslové bezpečnosti ve smyslu článku 11 a přílohy V rozhodnutí 2013/488 pouze z toho důvodu, že současně zrušily (odňaly) potvrzení o průmyslové bezpečnosti podle § 50 zákona č. 215/2004. Ačkoli bylo toto potvrzení zrušeno pouze z důvodů bezpečnostního rizika, které není výslovně uvedeno v bodě 9 přílohy V rozhodnutí 2013/488, je podle předkládajícího soudu možný i takový výklad, že požadavky článku 47 Listiny se v plném rozsahu vztahují na jakékoliv utajované informace, které byly relevantní pro zrušení (odnětí) osvědčení o průmyslové bezpečnosti bez ohledu na to, zda se týkají okolností uvedených v bodě 9 přílohy V rozhodnutí 2013/488.