



Zbierka súdnych rozhodnutí

Vec C-185/23

protectus s. r. o., predtým BONUL, s. r. o.
proti

Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

(návrh na začatie prejudiciálneho konania
ktorý podal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky)

Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 29. júla 2024

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Rozhodnutie 2013/488/EÚ –
Utajované skutočnosti – Previerka bezpečnosti zariadenia – Odňatie previerky –
Nesprístupnenie utajovaných skutočností odôvodňujúcich odňatie – Článok 47 Charty
základných práv Európskej únie – Povinnosť odôvodnenia – Prístup k spisu –
Zásada kontradiktórnosti – Článok 51 Charty základných práv – Vykonávanie práva Únie“

1. *Základné práva – Charta základných práv – Pôsobnosť – Vykonávanie práva Únie – Rozhodnutie o zrušení potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti umožňujúceho prístup k utajovaným skutočnostiam členského štátu – Preskúmanie zákonnosti takéhoto rozhodnutia vnútroštátnym súdom – Dotknutý akt, ktorý nepredstavuje vykonávanie práva Únie*
(Charta základných práv Európskej únie, článok 51 ods. 1; rozhodnutie Rady 2013/488, článok 1 ods. 1)

(pozri body 44 – 47, bod 68, bod 1 výroku)

2. *Základné práva – Charta základných práv – Pôsobnosť – Vykonávanie práva Únie – Zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti umožňujúceho prístup k utajovaným skutočnostiam členského štátu – Rozhodnutie o odňatí certifikátu o priemyselnej bezpečnosti, umožňujúceho prístup k utajovaným skutočnostiam Európskej únie, v dôsledku zrušenia takéhoto potvrdenia, v súlade s rozhodnutím 2013/488 – Preskúmanie zákonnosti takéhoto rozhodnutia vnútroštátnym súdom – Dotknutý akt, ktorý predstavuje vykonávanie práva Únie*
[Charta základných práv Európskej únie, článok 51 ods. 1; rozhodnutie Rady 2013/488, článok 11 ods. 5, článok 15 ods. 3 písm. c) a príloha V]

(pozri body 48, 49, 54 – 57, 59, 60, 62 – 68, bod 1 výroku)

3. *Základné práva – Právo na účinnú súdnu ochranu – Právo na účinný opravný prostriedok – Rozhodnutie o odňatí vnútroštátnej previerky bezpečnosti zariadenia v zmysle rozhodnutia 2013/488, v ktorom sa neuvádzajú utajované skutočnosti odôvodňujúce toto odňatie – Nesprístupnenie takýchto informácií z dôvodov súvisiacich s ochranou bezpečnosti štátu alebo medzinárodných vzťahov – Vnútroštátna právna úprava a prax, ktoré umožňujú súdu poverenému preskúmaním zákonnosti takéhoto odňatia prístup k týmto informáciám – Podmienенý prístup k týmto informáciám poskytnutý advokátovi bývalého držiteľa tejto previerky – Prípustnosť – Podmienky*
(Charta základných práv Európskej únie, článok 47; rozhodnutie Rady 2013/488, článok 11 ods. 5 a príloha V)

(pozri body 72 – 92, bod 102, bod 2 výroku)

4. *Základné práva – Právo na účinnú súdnu ochranu – Právo na účinný opravný prostriedok – Rozhodnutie o odňatí vnútroštátnej previerky bezpečnosti zariadenia v zmysle rozhodnutia 2013/488, v ktorom sa neuvádzajú utajované skutočnosti odôvodňujúce toto odňatie – Nesprístupnenie takýchto informácií z dôvodov súvisiacich s ochranou bezpečnosti štátu alebo medzinárodných vzťahov – Vnútroštátna právna úprava a prax, ktoré umožňujú súdu poverenému preskúmaním zákonnosti takéhoto odňatia prístup k týmto informáciám – Podmienенý prístup k týmto informáciám poskytnutý advokátovi bývalého držiteľa tejto previerky – Predpoklad konštatovania nezlučiteľnosti s článkom 47 Charty – Povinnosť príslušného vnútroštátneho súdu sám sprístupniť bývalému držiteľovi previerky určité utajované skutočnosti – Neexistencia – Prípadná povinnosť príslušného vnútroštátneho orgánu – Režim uplatňujúci sa na preskúmanie zákonnosti odňatia tejto previerky, vykonávané uvedeným súdom v prípade, že tento orgán odmietne povoliť takéto sprístupnenie*
(Charta základných práv Európskej únie, článok 47; rozhodnutie Rady 2013/488)

(pozri body 99 – 102, bod 2 výroku)

Zhrnutie

Na základe návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci týkajúcej sa odňatia previerky bezpečnosti zariadenia, založeného na utajovaných skutočnostiach, Súdny dvor zasadaajúci vo veľkej komore spresnil, ako treba vyvážiť právo na účinný prostriedok nápravy a záujmy odôvodňujúce nesprístupnenie určitých utajovaných skutočností.

V septembri 2018 vydal slovenský Národný bezpečnostný úrad (ďalej len „NBÚ“) obchodnej spoločnosti protectus s. r. o. potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti, vďaka ktorému jej bol podľa práva tohto členského štátu umožnený prístup k utajovaným skutočnostiam podľa vnútroštátneho práva. V novembri 2018 jej NBÚ okrem iného vydal certifikát o priemyselnej bezpečnosti pre stupeň „SECRET UE/EU SECRET“. Vďaka tomuto certifikátu bola oprávnená na prístup k utajovaným skutočnostiam Európskej únie (ďalej len „USEÚ“).

NBÚ neskôr zistil rôzne neutajované informácie o spoločnosti protectus, najmä to, že ona sama alebo jej konatelia boli preverovaní v súvislosti s rôznymi trestnými činmi, že uzavrela určité zmluvy so spoločnosťami, ktorých konanie bolo takto preverované, a že existovalo podozrenie, že žalobkyňa sa zúčastňovala na obchodných súťažiach s inou obchodnou spoločnosťou pod spoločnou kontrolou. NBÚ získal aj ďalšie informácie, ktoré boli označené ako „utajované listinné dôkazy“.

NBÚ umožnil spoločnosti protectus vyjadriť sa k neutajovaným skutočnostiam, ktoré mala k dispozícii. Rozhodnutím prijatým v auguste 2020 tento orgán čiastočne na základe utajovaných skutočností na jednej strane zrušil potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti žalobkyne z dôvodu, že sa zistilo, že predstavuje bezpečnostné riziko, a na druhej strane v dôsledku zrušenia tohto potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti odňal certifikát o priemyselnej bezpečnosti žalobkyne.

Rozhodnutím Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí NBÚ prijatým v novembri 2020 bola zamietnutá žaloba podaná žalobkyňou proti tomuto rozhodnutiu NBÚ. V septembri 2022 NBÚ poskytol vnútroštátnemu súdu, na ktorý bola podaná správna žaloba proti rozhodnutiu uvedeného výboru, celý spis vrátane utajovaných listinných dôkazov.

V októbri 2022 predseda senátu, ktorý rozhodoval o žalobe žalobkyne, najskôr vylúčil z nahliadnutia utajované časti spisu a následne zamietol žiadosť advokáta žalobkyne o nahliadnutie do utajovaných listinných dôkazov, pričom požiadal NBÚ, aby zvážil možnosť takéhoto sprístupnenia. V novembri 2022 tento orgán povolil sprístupnenie dvoch utajovaných listinných dôkazov, pričom odmietol sprístupniť ostatné dotknuté utajované listinné dôkazy z dôvodu, že by to viedlo k odhaleniu zdrojov informácií.

V januári 2023 sa advokát žalobkyne odvolal najmä na článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a opätovne požiadal, aby sa mohol oboznámiť so všetkými listinnými dôkazmi.

V tejto súvislosti sa na jednej strane vnútroštátny súd rozhodol obrátiť sa na Súdny dvor s otázkou, či sa na spor vo veci samej uplatňuje Charta. V tejto súvislosti najmä uviedol, že rozhodnutie 2013/488 o ochrane USEÚ¹ ukladá členským štátom určité konkrétne povinnosti týkajúce sa previerok fyzických alebo právnických osôb spôsobilých uzatvárať zmluvy, čo by mohlo znamenať, že sporná právna úprava predstavuje vykonávanie tohto rozhodnutia. Na druhej strane za predpokladu, že by sa na spor uplatňovala Charta, vnútroštátny súd žiadal Súdny dvor o spresnenie, v akom rozsahu boli slovenská právna úprava a prax týkajúce sa prístupu k utajovaným skutočnostiam v rámci konaní, v ktorých bolo napadnuté zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti alebo odňatie certifikátu o priemyselnej bezpečnosti, zlučiteľné s právom na účinný prostriedok nápravy, zakotveným v článku 47 Charty.

Posúdenie Súdnym dvorom

V prvom rade, pokiaľ išlo o pôsobnosť Charty, Súdny dvor najprv skúmal, či sa uplatňuje na zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti, umožňujúceho prístup k utajovaným skutočnostiam členského štátu. V tejto súvislosti uviedol, že právo Únie v tomto štádiu svojho vývoja neobsahuje akt stanovujúci všeobecné pravidlá týkajúce sa rozhodnutí prijatých členskými štátmi na povolenie prístupu k utajovaným skutočnostiam na základe vnútroštátnych právnych

¹ Rozhodnutie Rady 2013/488/EÚ z 23. septembra 2013 o bezpečnostných predpisoch na ochranu utajovaných skutočností EÚ (Ú. v. EÚ L 274, 2013, s. 1).

predpisov. Konkrétne rozhodnutie 2013/488, na ktoré odkazoval vnútroštátny súd, pokiaľ ide o USEÚ, neobsahuje ustanovenia upravujúce takýto prístup. Preto nebolo zrejmé, že by cieľom alebo účinkom vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá upravuje zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti, o ktoré ide vo veci samej, bolo nadviazať na ustanovenie práva Únie. V dôsledku toho zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti, o aké išlo vo veci samej, neznamenal vykonávanie práva Únie v zmysle Charty.

Ďalej, pokiaľ išlo o uplatňovanie Charty na odňatie certifikátu o priemyselnej bezpečnosti umožňujúceho prístup k USEÚ, Súdny dvor spresnil, že inštitúcie Únie prijali osobitné akty určené na úpravu ochrany takýchto skutočností v rámci ich fungovania. Konkrétne vzhľadom na pravidlá stanovené v rozhodnutí 2013/488, ukládajúcom povinnosti členským štátom,² sa opatrenia, ktoré prijali s cieľom zaistiť priemyselnú bezpečnosť ohrozením prístupu k USEÚ spojeným so zmluvami uzavretými Radou, prostredníctvom vydávania a kontroly vnútroštátnych previerok bezpečnosti zariadenia (FSC), musia považovať za opatrenia, ktorými sa vykonáva právo Únie. Takéto vykonávanie zahŕňa predovšetkým odňatie FSC zo strany vnútroštátneho orgánu v zmysle tohto rozhodnutia. Takéto odňatie totiž spochybňuje oprávnenie, ktorého vydanie a prinajmenšom časť účinkov stanovuje rozhodnutie 2013/488.³

V dôsledku toho Súdny dvor rozhodol, že ak vnútroštátny súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia obsahujúceho zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti, umožňujúceho prístup k utajovaným skutočnostiam členského štátu, predmetom tohto preskúmania nie je akt predstavujúci vykonanie práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Naopak, ak takýto súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia obsahujúceho v dôsledku zrušenia tohto potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti aj odňatie certifikátu o priemyselnej bezpečnosti, umožňujúceho prístup k USEÚ v súlade s článkom 11 a prílohou V k rozhodnutiu 2013/488, predmetom tohto preskúmania je akt predstavujúci vykonanie práva Únie.

V druhom rade, pokiaľ išlo o otázku zlučiteľnosti právnej úpravy a praxe, o aké ide vo veci samej, s článkom 47 Charty, Súdny dvor najprv skúmal, či dotknutá situácia patrí do pôsobnosti tohto ustanovenia. V tejto súvislosti zdôraznil, že z prílohy V k rozhodnutiu 2013/488 vyplýva, že prístup hospodárskeho subjektu k USEÚ na účely uzavretia alebo plnenia utajovanej zmluvy Rady je podmienený tým, že je držiteľom FSC. Súdny dvor tiež uviedol režim uplatňujúci sa podľa tohto rozhodnutia na účasť dodávateľov na utajovaných zmluvách, vyžadujúcich si pri plnení týchto zmlúv alebo počas fázy pred uzavretím zmluvy prístup k USEÚ v rámci svojich zariadení, čo predpokladá, že sú držiteľmi FSC. Odňatie FSC má teda za následok to, že dotknutý hospodársky subjekt stratí oprávnenie na prístup k USEÚ na účely uzavretia a plnenia utajovanej zmluvy. Takéto odňatie teda najmä znamená, že stratí možnosť, ktorú mal pred týmto odňatím, zúčastniť sa na fáze pred uzavretím utajovanej zmluvy Rady, ako aj možnosť, aby s ním táto inštitúcia uzavrela takúto zmluvu, ak bude vybraná jeho ponuka. V dôsledku toho musí mať takýto hospodársky subjekt v súlade s článkom 47 Charty možnosť podať účinný prostriedok nápravy na napadnutie odňatia svojej FSC.

² Súdny dvor odkázal najmä na článok 1 ods. 2, článok 11 ods. 2, 5 a 7, článok 15 ods. 3 písm. c), článok 16 ods. 3 písm. a) bod i) a na prílohu V k rozhodnutiu 2013/488.

³ Súdny dvor konkrétne uviedol, že vydanie tohto oprávnenia je stanovené v článku 11 ods. 5 uvedeného rozhodnutia v spojení s bodom 8 jeho prílohy V, pričom jeho účinky sú čiastočne definované najmä v článku 11 ods. 5, ako aj v bode 11 prílohy V k tomu istému rozhodnutiu.

Ďalej, pokiaľ išlo o minimálne záruky, ktoré by takéto prostriedok nápravy mal spĺňať, Súdny dvor uviedol, že v situácii, keď je odňatie FSC založené výlučne na odňatí inej bezpečnostnej previerky, bude súdne preskúmanie odňatia tejto FSC môcť byť účinné len v rozsahu, v akom bývalý držiteľ uvedenej FSC môže mať prístup k dôvodom, na ktorých je založené odňatie tejto inej bezpečnostnej previerky. Hoci naliehavé dôvody týkajúce sa najmä ochrany bezpečnosti štátu alebo medzinárodných vzťahov môžu brániť tomu, aby sa bývalému držiteľovi FSC oznámili skutočnosti, na ktorých je založené jej odňatie, príslušnému vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby v rámci svojho súdneho preskúmania uplatnil postupy umožňujúce zosúladiť tieto naliehavé dôvody a potrebu zaručiť osobe podliehajúcej súdnej právomoci dodržanie jej procesných práv, akými sú právo byť vypočutý a zásada kontradiktórnosti.

Na tento účel sú členské štáty povinné stanoviť účinné súdne preskúmanie tak existencie a opodstatnenosti dôvodov, ktoré uvádza príslušný vnútroštátny orgán v súvislosti s bezpečnosťou štátu pri odmietnutí sprístupniť všetky alebo niektoré skutočnosti, na ktorých sa zakladá odňatie FSC v zmysle rozhodnutia 2013/488, ako aj zákonnosti tohto odňatia. Príslušný súd musí mať v tomto rámci možnosť oboznámiť sa so všetkými týmito skutočnosťami.

Pokiaľ ide o požiadavky, ktoré musí spĺňať súdne preskúmanie existencie a opodstatnenosti dôvodov uvádzaných príslušným vnútroštátnym orgánom vo vzťahu k bezpečnosti dotknutého členského štátu, je dôležité, aby bol súd poverený vykonať nezávislé preskúmanie všetkých právnych a skutkových okolností, ktoré uviedol príslušný vnútroštátny orgán, s cieľom posúdiť, či naliehavé dôvody skutočne bránia oznámeniu všetkých alebo niektorých dôvodov, na ktorých bolo založené sporné odňatie, ako aj s tým súvisiacich dôkazov. Ak tento súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu nebráni aspoň čiastočnému sprístupneniu takýchto dôvodov alebo dôkazov, musí príslušnému vnútroštátnemu orgánu umožniť, aby sprístupnil dotknutej osobe chýbajúce dôvody a dôkazy. Ak tento orgán nesúhlasí s ich oznámením, uvedený súd pristúpi k preskúmaniu zákonnosti tohto odňatia len na základe dôvodov a dôkazov, ktoré boli oznámené. Ak sa naopak ukáže, že naliehavé dôvody skutočne bránia tomu, aby sa dotknutej osobe sprístupnili takéto dôvody alebo dôkazy, súdne preskúmanie zákonnosti tohto odňatia sa musí vykonať v rámci konania, ktoré primerane zabezpečí rovnováhu požiadaviek vyplývajúcich z týchto naliehavých dôvodov a požiadaviek vyplývajúcich z práva na účinnú súdnu ochranu, najmä právo na dodržanie zásady kontradiktórnosti. V každom prípade sa dotknutej osobe musí oznámiť podstata dôvodov, z ktorých vychádza uvedené odňatie.

V dôsledku toho Súdny dvor na jednej strane rozhodol, že článok 47 Charty nebráni vnútroštátnej právnej úprave a praxi, podľa ktorých rozhodnutie o odňatí FSC v zmysle rozhodnutia 2013/488 neuvádza utajované skutočnosti odôvodňujúce toto odňatie, a to vzhľadom na naliehavé dôvody týkajúce sa napríklad ochrany bezpečnosti štátu alebo medzinárodných vzťahov, pričom je však stanovené, že súd príslušný na posúdenie zákonnosti uvedeného odňatia má prístup k týmto skutočnostiam a že advokát bývalého držiteľa tejto FSC môže mať prístup k uvedeným skutočnostiam len so súhlasom dotknutých vnútroštátnych orgánov a pod podmienkou zaručenia ich dôvernosti. Tento súd však musí dbať na to, aby sa nesprístupnenie skutočností obmedzilo na to, čo je striktné nevyhnutné, a aby sa bývalému držiteľovi uvedenej FSC v každom prípade oznámila podstata dôvodov tohto odňatia spôsobom, ktorý riadne zohľadňuje nevyhnutnú dôvernosť dôkazov.

Na druhej strane za predpokladu, že by článok 47 Charty bránil takejto právnej úprave a takejto praxi, tento článok nevyžaduje, aby príslušný vnútroštátny súd sám sprístupnil bývalému držiteľovi FSC, prípadne prostredníctvom jeho advokáta, určité utajované skutočnosti, ak sa nesprístupnenie týchto skutočností tomuto bývalému držiteľovi alebo jeho advokátovi nezdá byť

odôvodnené. Prípadne tak môže urobiť príslušný vnútroštátny orgán. Ak uvedený orgán neudelí súhlas s týmto sprístupnením, tento súd pristúpi k preskúmaniu zákonnosti odňatia tejto FSC výlučne na základe dôvodov a dôkazov, ktoré boli sprístupnené.