



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyně JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **IMEX Group s.r.o., IČ 25829050,**
se sídlem v Ostravě, Nádražní 22,
zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem,
se sídlem v Brně, Bubeníčkova 42,

proti
žalovanému: **Ministerstvu průmyslu a obchodu,**
se sídlem v Praze 1, Na Františku 32,

o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 11. 6. 2019, č. j. MPO42838/2019, č. j. MPO 42836/2019, č. j. MPO 42835/2019 a č. j. MPO 42831/2019

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobami, podanými u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 11. 6. 2019, kterými byl opakovaně zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 21. 2. 2013, č. j. 40468/2012, č. j. 40465/2012, č. j. 41275/2012 a č. j. 41277/2012. Bylo tak pravomocně rozhodnuto o tom, že správní orgán – Licenční správa

Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „žalovaný“) zamítl žádost žalobce o vydání licence na vývoz vojenského materiálu do Tádžikistánu.

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě namítl, že jediným přezkoumatelným důvodem vydání napadených rozhodnutí je nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí ze dne 26. 11. 2012, č. j. V1763/2012-SZBP, a na něj navazující stanoviska Ministerstva zahraničních věcí ze dne 11. 9. 2014 a 2. 4. 2019, která jej potvrzují, a s jejichž obsahem byl žalobce seznámen. Ministerstvo však označilo jeho obsah jako utajovaná informace ve stupni „vybrazené“ a proto žalobce nemohl k obsahu tohoto stanoviska podat své vyjádření, neboť není oprávněn ke tvorbě utajovaných informací.
3. Žalobce namítl, že žalovaný správní orgán zcela rezignoval na svou povinnost opatřit si veškeré, v tomto případě i soudem stanovené podklady pro vydání rozhodnutí, mezi které patří podklady, na jejichž základě vydalo Ministerstvo zahraničních věcí své stanovisko, jež je jediným podkladem pro negativní rozhodnutí o žádosti. Tuto vadu nelze podle žalobce zhojit v řízení před soudem, neboť uvedeným postupem byl žalobce zkrácen v právu na spravedlivý proces.
4. Žalobce v podané žalobě namítl, že žalobou napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, protože v jejich zdůvodnění absentují nejen úvahy, jimiž se jak žalovaný, tak i nalézací správní úřad řídili při hodnocení podkladů rozhodnutí a při výkladu relevantních právních předpisů, ale též náležité vypořádání se s již ustálenou soudní judikaturou, s níž je napadené rozhodnutí v diametrálním rozporu. Žalobou napadená rozhodnutí jakož i rozhodnutí, která jim předcházela, byla vydána v rozporu se zákonem a na základě nedostatečně zjištěného stavu věci, kdy Ministerstvo zahraničních věcí aplikovalo výklad zahraničně politických zájmů České republiky odlišně než v jiných skutkově podobných případech. Správní úřad pak nepřípustným způsobem zavedl do českého právního řádu precedenční systém nepřezkoumatelného neurčitého pojmu „zahraničně politické zájmy České republiky“, který není přezkoumatelný. Správní úřad navíc nezákonným utajením podkladů, na jejichž základě bylo napadené rozhodnutí vydáno, zkrátil práva žalobce na účast v řízení a tím porušil i jeho právo na spravedlivý proces.
5. Podle názoru žalobce bylo právo na spravedlivý proces ze strany žalovaného porušeno i tím, že v rozporu s judikaturou soudů i závazným právním názorem jak obecného soudu, tak Nejvyššího správního soudu nezajistil, aby žalobci byly k vyjádření předloženy vedle aktualizovaného závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí i kompletní podkladové materiály, na jejichž základě bylo nesouhlasné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí vydáno.

Stanovisko žalovaného k žalobě

6. Žalovaný ve vyjádření k podaným žalobám uvedl, že při vydání napadených rozhodnutí byl vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9As 204/2018, ve kterém soud konstatoval, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech účastníka řízení tím, že mu nebylo umožněno seznámit se s podklady, na základě kterých bylo vydáno stanovisko Ministerstva zahraničních věcí. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že soud je oprávněn se - na základě žalobní námitky - zabývat přezkumem zákonnosti podkladového závazného

stanoviska, pokud obsahuje utajované písemnosti, a že není zřejmé, jak bylo naloženo s námitkami žalobce.

7. Žalovaný má za to, že žalobou napadená rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná, neboť v daném případě nebylo řízení zatíženo vadami, které mají za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Argumentace žalobce týkající se situace v Tádžikistánu, míry jistoty Ministerstva zahraničních věcí při specifikaci rizik či absence úvah ministerstva, kterými se řídilo při hodnocení podkladů, není případná.
8. Žalobce dne 5. 12. 2012 nahlížel do správního spisu vedeného o žádosti udělení licence k vývozu vojenského materiálu do Tádžikistánu a seznámil se v této souvislosti s utajovaným odůvodněním negativního závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí. Uvedl, že se k němu vyjádří do 1. 1. 2013. Přes opakovaná ujištění žalobce však žádné námitky ani písemně, ani ústně ve lhůtě, kterou si sám stanovil, neuplatnil. Ani při nahlížení do spisu dne 24. 1. 2013 žalobce žádné konkrétní námitky neuvedl, pouze odkázal, že písemné vyjádření předloží do 28. 1. 2013. Protože se ani v této lhůtě žalobce nevyjádřil, žalovaný vyčkal do 21. 2. 2013, kdy vydal jednotlivá rozhodnutí, kterými licenci k vývozu vojenského materiálu žalobci neudělil.
9. Pokud žalobce v podané žalobě namítá, že žalovaný začal argumentovat navrhou dobou platnosti požadované licence, což je pro něj překvapivá a nová skutečnost, protože v řízení o rozkladu nebyl na danou skutečnost upozorněn ani vyzván, aby navrhou dobou platnosti licence opravil, pak žalovaný má za to, že tato argumentace navrhou dobou platnosti licence nebyla použita jako první žalovaným, ale Nejvyšším správním soudem ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 9As 204/2018. Již při použití této argumentace byl žalobce srozuměn s tím, že jde o názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v judikatuře, nikoli o názor vyslovený žalovaným správním orgánem, proto je námitka nedůvodná.
10. Tvrzení žalobce, že jeho žádost byla zatížena vadou, spočívající v neaktuálním nastavení termínu platnosti požadované licence, je chybné. Žádost žalobce měla náležitosti podle ustanovení § 45 odst. 1 a § 37 odst. 2 správního řádu, nenastala tedy situace, kdy by bylo možno podání žalobce označit jako vadné s postupem zavazujícím správní orgán vést žadatele k doplnění a opravě vad podání. Žádost byla formulována dostatečně jednoznačně, vnitřně si neodporuje a je zřejmé, k čemu směřuje.
11. Podle názoru žalovaného je z průběhu celého řízení patrné, že správní orgán vycházel žalobci maximálně vstřícně a poskytl mu odpovídající prostor pro uplatnění jeho procesních práv, pečlivě se zabýval námitkami uvedenými žalobcem ve všech jeho podáních. Ministr průmyslu a obchodu neměl jinou možnost, než na základě v rozhodnutí popsaných skutečností respektovat závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí, rozklad žalobce zamítnout a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdit.

Replika žalobce

12. V replice k vyjádření žalovaného žalobce především namítl, že tvrzený argument o uplynutí doby platnosti licence je jen zástupným důvodem vydání zamítavého rozhodnutí. Skutečným důvodem je snaha žalovaného i nalézacího správního orgánu vyhnout se odstranění vad řízení. Nalézací i odvolací řízení tvoří jeden celek a případné vady žádosti o vydání licence může účastník řízení odstranit jak v řízení nalézacím, tak v řízení odvolacím. Proto bylo na žalovaném, aby vady konstatované soudem v předchozím řízení

buď odstranil, nebo rozhodnutí nalézacího orgánu zrušil a věc mu vrátil k doplnění dokazování a vydání nového rozhodnutí.

13. Pokud jde o závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí, žalobce i nadále trvá na tom, že toto stanovisko je nepřezkoumatelné. Žalovaný si nevyžádal podklady ministerstva zahraničí k jím vydanému stanovisku, spisový materiál přes návrh žalobce na doplnění dokazování předložen nebyl. Žalobce nesouhlasí se závěrem, že předložené závazné stanovisko obsahuje utajované informace, proto je pro posouzení důvodnosti žaloby nezbytné posoudit úplnost a správnost podkladů, na jejichž základě bylo toto stanovisko vydáno.

Průběh řízení před správním orgánem

14. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
15. Ve všech čtyřech projednávaných případech spisový materiál obsahuje shodně žádosti žalobce o udělení vývozní licence vojenského materiálu do Tádžikistánu ze dne 8. 10. 2012 s navrhovanou dobou platnosti licence do 3. 4. 2013. Jedná se o vývoz lehkých kulometů, samopalů, pistolí, ručních granátů, ručních vrhačů granátů, nástražného signálního zařízení, munice a sad náhradních dílů určených pro Národní gardu republiky Tádžikistán.
16. Ministerstvo průmyslu a obchodu obdrželo dne 28. 11. 2012 nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí č. j. 124172/2012-SZBP k vydání požadovaných vývozních licencí pro vojenský materiál do Tádžikistánu.
17. Dne 21. 2. 2013 vydal správní orgán prvního stupně jednotlivá rozhodnutí, kterými požadované licence k vývozu vojenského materiálu žalobci neudělil z důvodu zahraničně politických zájmů České republiky, neboť je v této věci vázán obsahem negativního závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí.
18. Proti uvedeným rozhodnutím ze dne 21. 2. 2013 podal žalobce včasný rozklad a zároveň požádal ministra zahraničních věcí o přezkum, respektive o potvrzení změny, či o změnu závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí ze dne 23. 11. 2012.
19. Dne 15. 9. 2014 obdržel žalovaný správní orgán přezkumné stanovisko ministra zahraničních věcí č. j. 114788-2/2014-SZBP, podle kterého považuje Ministerstvo zahraničních věcí České republiky i z aktuálního pohledu rozhodnutí z roku 2012 o neudělení licence k vývozu vojenského materiálu za opodstatněné. Podrobnější odůvodnění těchto stanovisek bylo žalovanému zasláno v režimu „vybrazené“.
20. Dne 24. 3. 2015 vydal ministr průmyslu a obchodu rozhodnutí o zamítnutí rozkladu č. j. 12636/13/52500/01000, jímž potvrdil rozhodnutí správního orgánu druhého stupně ze dne 21. 2. 2013 o neudělení žalobcem požadovaných licencí.
21. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce správní žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu o rozkladu včetně rozhodnutí, které mu předcházelo, tedy rozhodnutí žalovaného o neudělení licencí.
22. O podané žalobě rozhodoval Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 4. 2018, č. j. 9A 120/2015 - 54, kterým byla rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu zrušena a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení s odůvodněním, že závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Uvedený rozsudek byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 9As 204/2018 -

45, dostupným – stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz - z něhož vyplývá, že Městský soud v Praze nepochybil, pokud vyhodnotil závazné stanovisko jako nepřezkoumatelné, soud sám má přezkoumat relevanci utajovaných informací a zákonnost podkladů pro vydání závazného stanoviska. Žalobce nebyl krácen na právech účastníka řízení tím, že mu nebylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí.

23. Po vrácení věci správními soudy žalovanému projednala dne 6. 2. 2019 vzniklou situaci Rozkladová komise ministra průmyslu a obchodu – senát pro licenční správu, která si vyžádala nové, přezkoumatelné závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí.
24. Dne 4. 4. 2019 byl žalovanému správnímu orgánu doručen dopis ministra zahraničních věcí, ve kterém Ministerstvo uvedlo, že pro provedení přezkumu vydaného nesouhlasného závazného stanoviska potvrzuje platnost negativního stanoviska k vývozu vojenského materiálu na celou vyžádanou dobu platnosti vývozní licence, tedy ve vztahu k období mezi podáním žádosti a dnem 4. 3. 2013.
25. Dne 14. 5. 2019 rozkladová komise konstatovala, že rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu bylo Městským soudem v Praze zrušeno, proto je třeba vydat nové rozhodnutí a navrhla, aby ministr průmyslu a obchodu rozklad zamítl a původní rozhodnutí potvrdil.
26. Rozhodnutími ze dne 11. 6. 2019 (žalobou napadenými rozhodnutími) ministr průmyslu a obchodu rozhodl o zamítnutí rozkladu žalobce a potvrzení napadených rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce o vydání požadovaných licencí k vývozu vojenského materiálu do Tádžikistánu s odkazem na závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí.

Řízení před soudem

27. Usnesením ze dne 28. 11. 2019, č. j. 11A 130/2019 – 32, Městský soud v Praze spojil ke společnému projednání a rozhodnutí žaloby, vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 11A 130/2019, 11A 131/2019, 11A 132/2019 a 11A 133/2019, neboť dospěl k závěru, že se jedná typově o shodná rozhodnutí správního orgánu, v nichž žalobce shodně namítá protiprávnost napadených rozhodnutí a nezákonnost rozhodnutí spočívající v utajení podkladů, na základě nichž byla rozhodnutí vydána.
28. Výzvou ze dne 4. 2. 2020, č. j. 11A 130/2019 – 40, vyzval městský soud žalovaného, aby předložil podkladové materiály Ministerstva zahraničních věcí České republiky ve vztahu ke stanovisku k vývozu zbrojního materiálu do Tádžikistánu ze dne 23. 11. 2012 a k vyjádřením ministra zahraničních věcí ze dne 11. 9. 2014 a 2. 4. 2019. Na uvedenou výzvu byly soudu předloženy následující dokumenty:
 - Dopis politického ředitele Ministerstva zahraničních věcí České republiky řediteli Licenční správy Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 23. 11. 2012, č. j. 124172/2012-SZBP, obsahující nesouhlasné stanovisko s vydáním požadovaných vývozních licencí
 - Dopis ministra zahraničních věcí ministru průmyslu a obchodu ze dne 11. 9. 2014, č. j. 114788-2/2014-SZBP, obsahující informaci, že ministr zahraničních věcí neshledal důvody pro zahájení a provedení přezkumného řízení ohledně nesouhlasných stanovisek vydaných dne 23. 11. 2012
 - Dopis ministra zahraničních věcí ministryni průmyslu a obchodu ze dne 2. 4. 2019, č. j. 108076/2019-SZBP, obsahující informaci o tom, že po provedení přezkumu

nesouhlasných stanovisek k vývozu zbrojního materiálu vydaných dne 23. 11. 2012 ministerstvo potvrzuje platnost těchto negativních stanovisek na celou vyžádanou dobu platnosti vývozních licencí, tj. ve vztahu k období mezi podáním žádostí a 4. 3. 2013

- Část spisového materiálu č. j. V25/2020, obsahující utajované informace, o nichž Městský soud v Praze usnesením ze dne 12. 2. 2020, č. j. 11A 130/2019 – 48, rozhodl, že se oddělují od spisového materiálu, neboť obsahují skutečnosti chráněné zvláštním zákonem

29. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 20. 2. 2020 zástupce žalobce odkázal na podanou žalobu a repliku, setrval na svém návrhu vyžádat veškeré podkladové materiály, které mělo Ministerstvo zahraničních věcí České republiky k dispozici před vydáním závazného stanoviska, případně provést výslech zaměstnankyně tohoto ministerstva Mgr. Sequensově či vyžádat zápisy z pravidelných týdenních společných jednání Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu ohledně licencí. Žalobce žádá o vydání judikurního rozhodnutí vzhledem k tomu, že se situace stále opakuje, žalovaný není schopen ovlivnit výsledek svého rozhodování, protože nemá jinou možnost, než žádat ministerstvo zahraničí o závazné stanovisko a následně se jím řídit. Žalobci však dosud nebyly předloženy podklady, ze kterých tato závazná stanoviska vycházejí a nemohl tak ověřit, nakolik jde o společný postoj členského státu Evropské unie. Pokud jde o utajování těchto informací, žalobce má za to, že ministerstvo zahraničí podklady k závazným stanoviskům utajuje záměrně s cílem zajistit nemožnost ověření či vyvrácení toho, že informace pocházejí z veřejných zdrojů. Ostatně k utajování ministerstvo zahraničí přistoupilo až po té, kdy se žalobce začal proti zamítavým rozhodnutím v licenčním řízení bránit žalobami ve správním soudnictví. Argumentace délkou doby platnosti licence je nová a pro žalobce překvapivá, žalobce má za to, že podle stávající judikatury správních soudů má být žalobci zachována možnost, aby v případě neaktuálnosti dat (zejména v souvislosti s délkou řízení před správními soudy) byl vyzván správním orgánem po zrušení jeho rozhodnutí soudem k odstranění vady žádosti.
30. Zástupkyně žalovaného správního orgánu u jednání soudu odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na obsah vyjádření žalovaného k žalobě. Zdůraznila, že problematiku důvodů utajení podkladů pro vydání závazných stanovisek vyřešila judikatura správních soudů, a to dokonce bezprostředně i v nyní posuzované věci. K námitkám ohledně délky platnosti licence uvedla, že správní orgán není oprávněn korigovat údaje uváděné žadatelem v žádosti o licenci, žalobce se mylí, dovozuje-li, že jde o odstranitelnou vadu žádosti. Žalobce měl možnost disponovat obsahem žádosti až do doby, dokud neuplynula lhůta vymezená pro platnost licence v jím podané žádosti, o žádné omezení práv žadatele se nejedná. V této věci tak i v případě zrušení napadených rozhodnutí soudem nemůže správní orgán dojít k jinému závěru, než že vzhledem k uplynutí doby požadované délky platnosti licence licenční řízení zastaví.
31. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí a jím předcházející řízení před žalovaným správním orgánem z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního vztahu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“).

32. Soud vycházel z následující relevantní právní úpravy:
33. Podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 38/1994 Sb.“), právnická osoba, které bylo vydáno povolení podle tohoto zákona, je oprávněna určitý obchod s vojenským materiálem provádět jen na základě, v rozsahu a za podmínek stanovených v licenci.
34. Podle § 14 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., o udělení licence požádá právnická osoba pro každou smlouvu, jejímž předmětem je obchod s vojenským materiálem podle § 2 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 2 odst. 2; obchod s vojenským materiálem podle § 2 odst. 3 lze provádět i bez licence.
35. Podle § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., ministerstvo rozhodne o žádosti o udělení licence ve lhůtě šedesáti dnů ode dne jejího doručení na základě závazných stanovisek
- a) Ministerstva zahraničních věcí z hlediska zahraničně politických zájmů České republiky a dodržování mezinárodních závazků České republiky, zejména závazků vyplývajících z vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a z členství České republiky v mezinárodních organizacích,
 - b) Ministerstva vnitra z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany obyvatelstva,
 - c) Ministerstva obrany z hlediska zajišťování obrany České republiky, pokud jde o významný vojenský materiál podle § 20.
36. Podle § 16 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., závazné stanovisko podle odstavce 1 vydá dotčený orgán ve lhůtě 20 dnů od doručení stejnopisu žádosti; ve zvlášť složitých případech a na základě písemné dohody ministerstev lze tuto lhůtu přiměřeně prodloužit. Závazné stanovisko musí obsahovat souhlas či nesouhlas dotčeného orgánu.
37. Podle § 18 písm. c) zákona č. 38/1994 Sb., ministerstvo licenci neudělí, jestliže je to odůvodněno zahraničně politickými nebo obchodními zájmy České republiky nebo ochranou veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany obyvatelstva.
38. Podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.
39. Podle § 149 odst. 3 správního řádu jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
40. Podle § 149 odst. 4 správního řádu jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

41. Podle § 36 odst. 3 správního řádu ve znění účinném do 30. 6. 2017 nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
42. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Posouzení důvodnosti žalobních bodů

43. Žalobce v prvním žalobním bodě namítal, že závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí, které sloužilo jako podklad pro vydání žalobou napadených rozhodnutí, je nepřezkumatelné pro nekonkrétnost, neboť žalobci ani přes jeho výzvy nebyly předloženy či označeny listiny, ze kterých ministerstvo své závěry získalo, nebyly přesně specifikovány zdroje a instituce, které jím prezentované informace poskytly, nebyly známy přesné odkazy na písemnosti poskytnuté případně zastupitelským úřadem v Tádžikistánu.
44. Otázkou závazných stanovisek, a to konkrétně i závazných stanovisek MZV vydávaných pro účely řízení o udělení licence k vývozu vojenského materiálu, se již správní soudy v minulosti zabývaly. Protože závěry plynoucí z jejich rozhodovací činnosti jsou aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, považuje soud za vhodné na některé z nich poukázat.
45. V rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9As 21/2019 – 150, Nejvyšší správní soud dovodil, že „*stanovisko MZV vydané v dané věci podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb. má charakter závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 správního řádu. Předmětné ustanovení zavedlo s účinností stávajícího správního řádu výslovnou úpravu zvláštností správního řízení v situaci, kdy správní rozhodnutí vydané v takovém řízení je podmíněno závazným stanoviskem.*“ Po té, co citoval znění § 149 správního řádu, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*smyslem a účelem předmětného ustanovení je naplnit zásadu rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) podle ust. § 6 správního řádu a minimalizovat možnost, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak předurčen obsahem závazného stanoviska.*“
46. Úprava v ustanovení § 149 správního řádu se však, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7As 43/2009 - 52, týká výlučně postupu „*uvnitř*“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímým, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. V soudním řízení správním je proto tuto právní úpravu nezbytné aplikovat v kontextu ustanovení § 75 odst. 2, věty druhé s. ř. s., podle kterého byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
47. Z hlediska procesního je závazné stanovisko podle ustanovení § 149 správního řádu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona. Při vydávání závazného stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s § 154 správního řádu, podle

kterého jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

48. S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ustanovení § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.
49. Městský soud v Praze na tomto místě podotýká, že požadavky na obsah závazného stanoviska formulované Nejvyšším správním soudem ve shora citovaném rozsudku byly zákonodárcem zohledněny při novelizaci správního řádu provedené s účinností od 1. 1. 2018 zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Při této novelizaci doznalo změny též ustanovení § 149 správního řádu, do kterého byl vložen nový odstavec 2 následujícího znění: *„Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“*
50. Městský soud v Praze předesílá, že v obecné rovině se k problematice závazných stanovisek vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2010 č. j. 5As 56/2009 – 63, v němž mj. uvedl, že *„podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by tak překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje. Činnost dotčeného správního orgánu nemůže správní orgán, který vede řízení, nahrazovat. Nemůže o otázkách, které spadají do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodnout, aniž by si vyžádal závazné stanovisko, neboť k tomu nemá zákonem dané zmocnění ani odborné znalosti. Pokud by o otázkách svěřených do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodl správní orgán, který vede řízení, jednalo by se o nezákonné jednání ultra vires, neboť závazné stanovisko může podávat s*

ohledem na zásadu legality pouze dotčený správní orgán (srov. např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář, 2. vydání. Praha: 2009, s. 506 a n.).“

51. V případě odvolání proti správnímu rozhodnutí, které je podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je postup přezkoumání závazného stanoviska upraven v § 149 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení, „*jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska*“. Účelem je zajistit, aby odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které našly své uplatnění ve správním řádu, a to 1) devolutivního účinku odvolání a 2) vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit. To samozřejmě nemění nic na skutečnosti, že konečné rozhodnutí o odvolání náleží odvolacímu orgánu a přezkumné stanovisko orgánu nadřízeného dotčenému orgánu je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí o odvolání.
52. Ze závěrů obsažených ve shora citovaných rozsudcích je na první pohled zřejmá nesprávnost argumentace žalobce, že ustálená judikatura považuje závazná stanoviska za správní rozhodnutí, která jsou schopná samostatného soudního přezkumu v rámci správního soudnictví. Závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí České republiky, které bylo podkladem pro vydání napadených rozhodnutí, představuje úkon správního orgánu prováděný podle části čtvrté správního řádu. Nejedná se o správní rozhodnutí, jež by bylo samostatně přezkoumatelné soudem, ale o závazný podklad pro vydání takového rozhodnutí, jehož zákonnost lze v řízení před správním soudem přezkoumat podle ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.
53. Skutečnost, že v nyní projednávané věci Ministerstvo zahraničí označilo odůvodnění negativního závazného stanoviska jako utajovanou informaci stupně „*Vyhrazené*“, sama o sobě nedokládá, že se jednalo o účelový postup, jehož cílem bylo ztížit žalobci jeho procesní postavení ve správním řízení. Soudu nepřísluší, aby posuzoval důvodnost označení předmětné listiny za utajovanou informaci či její zařazení do určitého stupně utajení, a je povinen, stejně jako žalobce či kterýkoliv jiný subjekt, toto respektovat. Za správnost tohoto postupu nese výlučnou odpovědnost původce dané informace, který je podle § 21 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací povinen na informaci vyznačit svůj název, stupeň jejího utajení, její evidenční označení a datum jejího vzniku. Podle § 22 odst. 2 téhož zákona platí, že stupeň utajení vyznačený na utajované informaci nesmí být bez souhlasu původce změněn nebo zrušen.
54. Označení odůvodnění negativního závazného stanoviska ministerstva zahraničí za utajovanou informaci z povahy věci brání tomu, aby se žalobce ve svých podáních adresovaných správnímu orgánu či následně soudu vyjadřoval konkrétně k obsahu tohoto stanoviska, tj. k utajovaným informacím, které jeho obsah tvoří. Pokud by tak učinil, vystavoval by se riziku postihu za neoprávněné nakládání s utajovanými informacemi. Žalobce má nicméně i v takovém případě nadále zachováno právo brojit proti negativnímu závaznému stanovisku a alespoň v obecné rovině namítat jeho neúplnost, věcnou nesprávnost, nepřezkoumatelnost, nedostatek podkladů, z nichž závazné stanovisko

vychází, či rozpor stanoviska s těmito podklady. Tohoto procesního práva také žalobce v nyní projednávané věci využil a některé z těchto námitek uplatnil jak v rozkladu proti prvostupňovým rozhodnutím o neudělení licence, tak v žalobách proti napadeným rozhodnutím.

55. Neobstojí námitka žalobce, že působnost ministerstva zahraničí podílet se na tvorbě zahraniční politiky státu, jak ji formuluje vláda, neopravňuje žalovaného k tomu, aby při rozhodování v dané věci mechanicky vycházel z tvrzení ministerstva zahraničí obsažených v jeho závazném stanovisku, aniž by na základě vlastních úvah posoudil, zda jsou předkládané informace opodstatněné a dostatečné pro rozhodnutí ve věci samé. V nyní projednávané věci byl žalovaný při rozhodování o udělení licence vázán vydaným negativním závazným stanoviskem Ministerstva zahraničí, které znemožňovalo žádostem o udělení licence vyhovět (§ 149 odst. 3 správního řádu). Jak plyne ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5As 56/2009 – 63, závazné stanovisko je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, pro které však neplatí zásada volného hodnocení důkazů zakotvená v ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu. Žalovaný není oprávněn přezkoumávat správnost závěrů Ministerstva zahraničí obsažených v závazném stanovisku, pokud jde o posouzení zahraničně politických zájmů České republiky a dodržování mezinárodních závazků České republiky, a v tomto směru dovozovat odlišné závěry na základě vlastních úvah, neboť k tomu nemá zákonem dané zmocnění ani odborné znalosti. Pokud by tak učinil, nepřipustně by nahrazoval činnost dotčeného správního orgánu (MZV), do jehož výlučné působnosti náleží tyto otázky posoudit.
56. S ohledem na právě uvedené soud shledal neopodstatněnou námitku žalobce, že licenční správa i žalovaný měli možnost posoudit obsah závazného stanoviska Ministerstva zahraničí v rámci správního uvážení.
57. Argumentace žalobce, že správní úřad nepřipustným způsobem zavedl do českého právního řádu precedenční systém nepřezkoumatelného neurčitého pojmu „*zahraničně-politické zájmy České republiky*“, je naprosto mylná. Neurčitý právní pojem „*zahraničně-politické zájmy České republiky*“ nebyl do českého právního řádu zaveden žalovaným ani Ministerstvem zahraničí, ale přímo zákonodárcem, který jej vtělil do ustanovení § 16 odst. 1 a § 18 písm. c) zákona č. 38/1994 Sb., jako jedno z hledisek významných pro vydání závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí a rozhodnutí žalovaného o žádosti o udělení licence k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem.
58. Námitka, že Ministerstvo zahraničních věcí aplikovalo výklad zahraničně politických zájmů České republiky odlišně než v jiných, skutkově podobných případech, je podle názoru městského soudu zcela nekonkrétní. Vzhledem k tomu, že žalobce nespécifikoval, v jakých jiných případech mělo Ministerstvo zahraničí takto postupovat, a toto své tvrzení ani ničím nedoložil, nemohl soud k této námitce při přezkumu zákonnosti napadených rozhodnutí přihlížet.
59. Po přezkoumání obsahu závazných stanovisek ministerstva zahraničních věcí městský soud naopak dospěl k závěru, že všechna tato stanoviska jsou dostatečně konkrétní, aby na jejich základě mohlo ministerstvo průmyslu a obchodu vydat přezkoumatelné rozhodnutí o podané žádosti vydání licence, což učinilo.
60. Z veřejně dostupných zdrojů je obecně známou skutečností, že Tádžikistán je asijským státem – nezávislou republikou vyhlášenou v roce 1991 po kolapsu Svazu sovětských

socialistických republik. Jeho sousedy jsou Afghánistán, Uzbekistán, Čína a Kyrgyzstán. V letech 1992 – 1997 probíhala v Tádžikistánu občanská válka, v roce 1999 proběhly volby, označené opozicí za nesvobodné. Po roce 1999 vznikly v zemi základny islámských radikálů ze sousedního Uzbekistánu. Po roce 2001 začalo do Tádžikistánu proudit mnoho uprchlíků z Afghánistánu, kde probíhala válka mezi Tálibánem a vojsky USA. Politický režim v Tádžikistánu je po volbách v roce 2006 hodnocen jako méně represivní, nicméně v zemi není náboženská svoboda, vláda je mezinárodním společenstvím obviňována z antisemitismu. Obyvatelé jsou převážně muslimští sunnité, v zemi žijí menšiny ismailitů a křesťanů. Tádžikistán je rozvojová země, ekonomicky nejslabší ze všech postsovětských republik, 42% celkového hrubého domácího produktu pochází z peněžních převodů více než jednoho milionu Tádžiků pracujících v zahraničí, především v Rusku (zdroj <https://cs.wikipedia.org>). Ministerstvo zahraničních věcí České republiky na svých webových stránkách www.mzv.cz uvádí, že jakkoli je bezpečnostní situace v Tádžikistánu stabilizovaná, nelze vyloučit lokální střety extremistických skupin. Ministerstvo doporučuje dodržování základních bezpečnostních pravidel, pravidel chování při pobytu v muslimských zemích, obezřetnost. V příhraničních oblastech u hranic s Afghánistánem, Uzbekistánem a Kyrgyzstánem je důrazně doporučováno nesjíždět z cesty, značně rizikovým faktorem je i špatná turistická, dopravní a zdravotnická infrastruktura.

61. Městský soud v Praze na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že je-li obecně známou realitou i to, že v okamžiku, kdy v zemi vypukne válečný konflikt popsaného rozsahu, následuje humanitární krize, která má devastující účinky zejména na civilní obyvatelstvo, lze za takové situace akceptovat závěr uvedený ve stanoviscích, že dovážet do takto problémové a konfliktní situace vojenský materiál, je v rozporu se zájmy České republiky. Není zároveň ani pravdou, že by žalovaný správní orgán v napadených rozhodnutích neuvedl, v rozporu s jakými zájmy České republiky by bylo vydání souhlasného stanoviska, neboť zejména z potvrzujícího stanoviska ministra zahraničních věcí ze dne 11. 4. 2014 vyplývá, že Česká republika je členem mezinárodního společenství a partnerem v Evropské unii, a proto je v jejím zájmu postupovat ve spolupráci s mezinárodním společenstvím a poskytovat součinnost mezinárodnímu společenství při snaze o mírové řešení vzniklého konfliktu i následné krize.
62. Právě povolení vývozu vojenského materiálu by v této situaci bylo v rozporu se zájmy státu a se snahami, které mezinárodní společenství v této oblasti vykonávalo, neboť Česká republika rozhodně nemá zájem na to, aby dovozem smrtícího vojenského materiálu přispívala k destabilizaci situace v daném území. Za této situace soud shledává rozpor či významný nepoměr mezi údaji v žádostech žalobce o vydání licence, kde žalobce uvádí, že jde o vybavení pro Národní gardu republiky Tádžikistán (dle slov zástupce žalobce obdoba hradní stráže či prezidentské ochranky), přičemž z popisu zboží, jež má být na základě licence do Tádžikistánu dovezeno, vyplývá, že se jedná – kromě osobních zbraní – i o vývoz lehkých kulometů, samopalů, ručních granátů, ručních vrhačů granátů či nástražných signálních zařízení. Konkrétní důvody nesouhlasu ministerstva zahraničí ostatně vyplývají i z argumentace ministra, který ve stanovisku popsal zcela konkrétní, z otevřených zdrojů zjištělné snahy mezinárodního společenství o situaci na hranici mezi Tádžikistánem a Afghánistánem.
63. Jak již bylo výše soudem naznačeno, z obsahu doplněného spisového materiálu žalovaného správního orgánu soud zjistil, že žalovaný si opatřil pro své rozhodnutí podklady v podobě přezkumu stanoviska Ministerstva zahraničních věcí ze dne 23. 11. 2012. Ministerstvo

zahraničí sdělilo, že po provedení přezkumu nadále trvá na tom, že stanovisko bylo přijato zcela v souladu se zákonnými požadavky a i v současné době potvrzuje platnost negativních stanovisek k předmětným vývozům zbrojního materiálu.

64. Na podporu svého stanoviska pak ministr zahraničních věcí zdůraznil, že *„Česká republika je při rozhodování o udělování licencí na vývoz vojenského materiálu vázána společným postojem Rady EU 2008/944/SZBP a jeho 8 kritérii. Kritérium č. 3 ukládá členským státům Evropské unie zohlednit při svých vývozech vojenského materiálu vnitřní situaci v zemi konečného užití. Kritérium č. 4 dále ukládá posoudit navrhovaný vývoz v kontextu bezpečnostní situace s cílem zachování stability a zachování regionálního míru.“* Z výše uvedeného je patrné, že obě stanoviska byla vydána zcela v souladu i s těmito zásadami.
65. Důvodnou shledal soud argumentaci žalobce, kterou cílil na skutečnost, že v nyní posuzované věci mu bylo odepráno právo seznámit se s podklady pro vydání závazného stanoviska ministerstva zahraničí, přestože bylo žalovanému znám zcela konkrétní a srozumitelný závazný právní názor, který v průběhu předchozího řízení vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 19. 4. 2018, č. j. 9A 120/2015 – 54.
66. V něm soud zdůraznil, že předpokladem toho, aby se účastník řízení mohl vyjádřit k závaznému stanovisku vydanému podle § 149 správního řádu dotčeným správním orgánem, je nejen jeho seznámení s obsahem tohoto stanoviska, ale též znalost podkladů, ze kterých dotčený správní orgán při jeho vydání vycházel. Uvedené platí zvláště za situace, kdy účastník řízení (stejně jako tomu bylo v nyní projednávané věci) zpochybňuje relevanci a úplnost těchto podkladů, a kdy navrhuje, aby si tyto podklady vyžádal správní orgán rozhodující ve věci samé. Účastník řízení, který nebyl seznámen s tím, z jakých konkrétních podkladů dotčený správní orgán při vydání závazného stanoviska vycházel a co je jejich obsahem, může jen stěží účinně namítat, že podklady, které si dotčený správní orgán opatřil, nejsou pro danou věc relevantní. Při neznalosti podkladů, z nichž dotčený správní orgán při vydání závazného stanoviska vycházel, účastník řízení rovněž nedokáže posoudit, zda si dotčený správní orgán opatřil dostatek relevantních podkladů, a v důsledku toho nedokáže posoudit, zda a v jakém směru má navrhopvat doplnění těchto podkladů. Stejně tak nedokáže posoudit, má-li vydané stanovisko oporu ve shromážděných podkladech, což mu brání v tom, aby tuto vadu ve správním řízení případně namítl. V tom, že žalobce nebyl seznámen s podklady pro vydání negativního závazného stanoviska MZV, ačkoliv se domáhal toho, aby si žalovaný tyto podklady od MZV vyžádal, shledal soud podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalobci totiž bylo v důsledku této zásadní vady řízení znemožněno hájit v řízení o vydání licence účinně svá práva.
67. Vytčenou vadu řízení nebylo podle názoru městského soudu možné zhojit ani tím, že by si soud od MZV vyžádal podklady, na jejichž základě bylo negativní závazné stanovisko v dané věci vydáno, a tyto případně provedl jako důkaz, k němuž by se žalobce mohl vyjádřit. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2012, č. j. 9As 76/2011 – 130, výslovně označil takový postup za rozporný se zákonem. Podle zmíněného rozsudku *„Nejvyšší správní soud má za to, že pokud městský soud naznal, že stěžovatelka má právo být seznámena s potvrzujícím závazným stanoviskem, jakož i se zmiňovanými relevantními denialy, založenými v utajené části spisu ve stupni „vyhrazené“ (poznámka soudu: denial, tj. listinný doklad o zamítnutí transakce jinou členskou zemí EU, byl v dané věci rozhodujícím podkladem a současně hlavním důvodem pro vydání nesouhlasného stanoviska ze strany MZV), potom měl rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k*

dalšímu řízení. Zdejší soud podotýká, že městský soud svým postupem nemohl napravit pochybení žalovaného, který nedostal právu účastníka řízení zaručenému v § 36 odst. 3 s. ř., tj. právu účastníka řízení seznámit se a vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí vydávaného ve správním řízení, v němž dochází ke zjišťování skutkového stavu věci a ve kterém může účastník svými návrhy tato zjištění ovlivnit. Pokud byl s podklady seznámen až v řízení před městským soudem, tj. v řízení přezkumném, bylo účastníku znemožněno tyto návrhy na doplnění správního řízení uplatnit v relevantní fázi řízení, čímž došlo k porušení práva na spravedlivý proces. Zdejší soud proto dospěl k závěru, že městský soud měl rozhodnutí žalovaného pro porušení § 36 odst. 3 s. ř. sám zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Neučinil-li tak a rozhodnutí žalovaného přes uvedené procesní pochybení přezkoumal, zatížil řízení o žalobě vadou, která mohla mít vliv na zákonnost.“

68. Devátý senát Městského soudu v Praze tak závěrem rozsudku sp. zn. 9A 120/2015 shledal opodstatněnou také žalobní námitku, v níž žalobce vytýká MZV nepřezkoumatelnost jím vydaného závazného stanoviska, resp. jeho odůvodnění. I v nyní posuzované věci se soud s tímto závazným stanoviskem, jakož i s potvrzujícím stanoviskem ministra zahraničních věcí seznámil a při vědomí toho, že se jedná o utajované informace, může v odůvodnění tohoto rozsudku toliko v obecné rovině konstatovat, že v těchto stanoviscích nejsou dostatečně určitým způsobem označeny podklady, ze kterých dotčený orgán a jemu nadřízený orgán při jejich vydání vycházel, ani z nich není zřejmé, jaká konkrétní skutková zjištění z toho kterého podkladu čerpal.
69. Žalobci lze přisvědčit i v tom, že těmito stanoviskům, respektive potvrzujícímu stanovisku ministra zahraničních věcí je nutno vytknout absenci jakékoliv úvahy svědčící o tom, že se ministr zahraničních věcí zabýval námitkami uplatněnými žalobcem v rozkladu. V této souvislosti nemohl soud přehlédnout, že sám žalovaný v dopise ze dne 19. 8. 2014 deklaroval své očekávání, že se ministr zahraničních věcí v přezkumném stanovisku vypořádá se všemi námitkami uvedenými v odůvodnění podaných rozkladů, a že jeho přezkumné stanovisko bude s ohledem na současný vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu řádně odůvodněno tak, aby bylo soudně přezkoumatelné. Toto očekávání žalobce bohužel žalovaný po vrácení věci soudem nenaplnil. Závazné stanovisko ministerstva zahraničí vydané v této věci je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Protože obsah závazného stanoviska je v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí žalovaného.
70. Správnost uvedených závěrů potvrzuje i odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 9As 204/2018 – 45, z něhož vyplývá, že „[22] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že ve správním spisu relevantní, resp. dostatečné podklady založeny nejsou. Ani k výzvě městského soudu takové listiny předloženy nebyly. Městský soud proto nemohl přezkoumat zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3As 63/2012 - 25). Co se pak týče sdělení zpravodajských služeb, k nim soud dodává, že i tyto podklady lze považovat za podkladový akt správního řízení (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7As 31/2011 - 101, ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5As 44/2006 - 74, ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7As 117/2012 - 28). V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud vysvětlil, že u informací zpravodajské služby postačí konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Pokud tak zpravodajská služba

neučiní, její informace nemohou být podkladem pro závěr o existenci bezpečnostních rizik. Tyto informace však součástí správního spisu nebyly. [23] S městským soudem lze souhlasit i v závěru o nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska. Zjištění skutečnosti soud může v odůvodnění svého rozhodnutí uvést jen takovým způsobem, aby nepopřel smysl utajovaných informací (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7As 117/2012 - 28, ze dne 29. 5. 2014, č. j. 7As 18/2014 - 29). Obsah závazného stanoviska MZV a v něm užitá formulace jsou vesměs bez bližšího zdůvodnění individuálních aspektů dané věci a z větší části bez uvedení konkrétních zdrojů, o něž své závěry opírá. Totéž se týká potvrzujícího stanoviska ministra zahraničních věcí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4As 241/2014 - 30).“

71. Uvedená pochybení žalovaný správní orgán v řízení po vrácení věci správními soudy neodstranil a závazným právním názorem soudů se neřídil. Tato okolnost je sama o sobě důvodem, pro který lze žalobou napadená rozhodnutí ministra o rozkladu pro vady řízení a pro nezákonnost zrušit.
72. Městský soud v Praze se konečně zabýval i žalobní námitkou, ve které žalobce namítl, že žalovaný začal argumentovat navrhovanou dobou platnosti požadované licence. Podle názoru žalobce jde o pro něj překvapivou a novou skutečností, na kterou nebyl v řízení o rozkladu upozorněn, ani nebyl vyzván, aby navrhovanou dobu platnosti licence opravil.
73. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu vyjádřil, že není povinností správního orgánu vyžádat nové, aktuální závazná stanoviska za situace, kdy předmětem řízení je žádost o licenci s dobou platnosti do dne 4. 3. 2013. Pro věc tak nejsou rozhodné okolnosti, které se vztahují k období odlišnému od období, pro které účastník řízení žádá udělení licence.
74. Městský soud v Praze přisvědčil názoru žalovaného, že právní tato argumentace navrhovanou dobou platnosti licence nebyla použita jako první žalovaným správním orgánem, ale Nejvyšším správním soudem ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 9As 204/2018. Již při použití této argumentace byl tedy žalobce srozuměn s tím, že jde o názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v závazné judikatuře, nikoli o názor vyslovený žalovaným správním orgánem, proto je námitka nedůvodná.
75. Soud nesdílí ani názor žalobce, že jeho žádost byla zatížena vadou, spočívající v neaktuálním nastavení termínu platnosti požadované licence. Z obsahu spisového materiálu správního orgánu je zřejmé, že žádosti žalobce měly všechny náležitosti podle ustanovení § 45 odst. 1 a § 37 odst. 2 správního řádu, proto nemohla – ani v důsledku vydaných rozhodnutí správních soudů v řízení o přezkumu pravomocných rozhodnutí správního orgánu - nastat situace, kdy by bylo možno podání žalobce označit jako vadné, a tím spojený postup zavazující správní orgán povinností vést žadatele k doplnění a opravě vad podání. Žádost byla formulována dostatečně jednoznačně, vnitřně si neodporuje a je zřejmé, k čemu směřuje.
76. K uvedené problematice se pregnantně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1As 165/2018 - 40, z něhož vycházel i Městský soud v Praze při úvahách o důvodnosti podané žaloby v nyní posuzované věci, neboť neshledal žádné důvody pro to, aby se od závěrů, vyjádřených Nejvyšším správním soudem, jakkoli odchýlil. Z jeho odůvodnění vyplývá následující:

[18] Obecně lze vyjít ze závěru, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které

by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá však implicitně ze správního řádu, zejména s přihlédnutím např. k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (k tomu podrobněji rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1As 24/2011 – 79). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1As 68/2008 - 126, zejména body 36 a 37). Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26). To ovšem neznamená, že by správní orgán měl odhlížet od toho, co je předmětem řízení, resp. co je předmětem žádosti, na jejímž základě bylo správní řízení zahájeno. Žádá-li účastník o udělení licence pro určité přesně vymezené časové období, není možno, aby správní orgán nad rámec této žádosti, kterou je vázán, posuzoval skutkové a právní otázky, které se vztahují k jinému časovému období. To platí pro správní orgány obou stupňů. Správní řád samozřejmě nevylučuje, aby správní orgán v řízení o řádném opravném prostředku doplňoval prvostupňové rozhodnutí o další úvahy, či vyjasňoval již zjištěný skutkový stav obstaráním dalších důkazů. Jak plyne z ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody, či je změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškokbrtnutí“ podržitého správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6Ads 134/2012 - 47). Neznamená to ovšem, že by odvolací (rozkladový) orgán měl (či dokonce musel) zjišťovat nové skutkové okolnosti, které se vztahují k období zcela odlišnému od toho, pro něž žádá účastník řízení udělení licence, byť jde o období aktuální v době rozhodování odvolacího (rozkladového) správního orgánu. Takové okolnosti nejsou pro věc rozhodné (a contr. § 3 správního řádu) a jejich pořizování je v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení (§ 6 správního řádu).

77. Městský soud v Praze tedy při úvahách o důvodnosti podané žaloby neopomněl, že i v souzené věci bylo vydání prvostupňového rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem. Rozklad směřoval právě proti obsahu závazného stanoviska. V tom případě bylo povinností ministra průmyslu a obchodu postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu, tedy vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Ostatně pro nerespektování tohoto ustanovení zdejší soud předcházející rozhodnutí o rozkladu zrušil a Nejvyšší správní soud toto soudní rozhodnutí aproboval. Podle názoru soudu ani toto ustanovení správního řádu nezaložilo povinnost stěžovatele vyžádat si nové závazné stanovisko, aktuální k roku 2015 či dokonce roku 2019, za situace, kdy předmětem řízení byla žádost o licenci s dobou platnosti do 4. 3. 2013.
78. Výše uvedené dílčí závěry vedly soud k zodpovězení otázky, zda důvodnost žalobní námitky spočívající v neseznámení žalobce s podklady, které sloužily Ministerstvu zahraničních věcí České republiky k vydání závazného stanoviska, je s ohledem na další zcela konkrétní okolnosti nyní posuzované věci možno považovat za důvod pro zrušení rozhodnutí soudem a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení.
79. Na tuto otázku soud nemohl odpovědět kladně. Kromě zcela zřejmého nesouladu takového postupu v této věci se smyslem a účelem soudního přezkumu pravomocných rozhodnutí správního orgánu a zejména se zásadou hospodárnosti řízení k uvedenému

závěru vedlo soud zjištění, že takový postup by byl zřejmě účelový, formalistický a nemohl by vést k jinému závěru, než k jakému dospěl žalovaný správní orgán i ministr průmyslu a obchodu v odůvodnění jejich rozhodnutí již nyní přezkoumávaných.

80. Ani případná náprava vad řízení spočívající v případném doplnění podkladů a v jejich seznámení účastníka řízení by podle názoru soudu nemohla ničeho změnit na tom, že stávající judikatura správních soudů ani žádný konkrétní právní předpis neumožňuje účastníku řízení disponovat předmětem žádosti podané ve správním řízení v době, kdy správní řízení je již pravomocně ukončeno a probíhá soudní přezkum vydaného správního rozhodnutí.
81. Ani městský soud, ani žalovaný nemohli jakkoli odhlédnout od skutečnosti, že předmět žádosti spočívající v jednoznačně žalobcem vymezeném časovém období platnosti licence k vývozu zbrojního materiálu již není v době rozhodování soudu aktuální. Podle zjištěných a soudem ověřených skutkových okolností vztahujících se k březnu 2013 brání vydání licencí žalobci nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí, proti jehož důvodnosti a oprávněnosti soud v řízení nezjistil žádné pochybnosti a žalobci již v této fázi řízení nelze vydat licence na vývoz vojenského materiálu do Tádžikistánu podle jeho žádosti o licenci s dobou platnosti do 4. 3. 2013.
82. Za této situace Městský soud v Praze postupoval podle ustanovení § 52 odstavec 1 s. ř. s. a rozhodl o tom, že neprovede žalobcem navrhované a označené důkazy vyžádáním spisového materiálu ministerstva zahraničí a výsledkem vedoucí odboru zahraničně ekonomických politik ministerstva průmyslu, protože uvedené důkazy nemohou na výše popsaných závěrech ničeho změnit.

Závěr a náklady řízení

83. Vzhledem ke všem shora uvedeným závěrům soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
84. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud dospěl k závěru, že žalovaný ústřední orgán státní správy nepochybně disponuje dostatečným potenciálem odborně vzdělaných zaměstnanců pro to, aby své vlastní rozhodnutí vydané ve správním řízení před soudem obhájil. Interpretativní výrok II nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 39/13 (publikovaného ve Sbírce zákonů pod č. 275/2014) nedopadá na věci souzené ve správním soudnictví. Procesně úspěšnému žalovanému správnímu orgánu, který nebyl v řízení o žalobě zastoupen advokátem, lze proto přiznat náhradu jen hotových výdajů (§ 57 odst. 1 s. ř. s.), nikoli paušální náhradu výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby per analogiam, jež by náležela advokátu podle § 13 odst. 3 zákona č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému účastníku řízení náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití ustanovení § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu - o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015), na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb. (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6As 135/2015 - 79).

P o u č e n í

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.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 20. února 2020
c h ,

Mgr. Marek B e d ř i

předseda senátu