



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **IMEX Group s.r.o.**, IČO 25829050
sídlem Nádražní 22, Ostrava

zastoupená advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 32, Praha 1

o žalobách proti rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu ze dne 11.6.2015
č.j. MPO 27099/15/10200/01000 a ze dne 11.6.2015 č.j. MPO 27100/15/10200/01000

takto:

- I. Žaloby se zamítají.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se dvěma samostatně podanými žalobami u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí označených v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadená rozhodnutí“), kterými byly zamítnuty její rozklady proti rozhodnutí Licenční správy Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 6.5.2008, č.j. 39372/07/07430/07400 a č.j. 38603/07/07430/07400 (dále jen „rozhodnutí Licenční správy“). Rozhodnutími Licenční správy byly zamítnuty žádosti žalobkyně o vydání licencí na vývoz vojenského materiálu do Gruzie.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně označila napadená rozhodnutí i rozhodnutí Licenční správy za dílem nezákonná, dílem předčasná a dílem zcela nepřezkoumatelná. Konstatovala, že jediným přezkoumatelným důvodem vydání rozhodnutí žalovaného je nesouhlasné závazné stanovisko MZV ze dne 11.12.2007 potvrzené stanoviskem ministra zahraničních věcí ze dne 15.7.2008 a na něj navazující stanovisko MZV ze dne 15.4.2013. Vzhledem k tomu, že MZV označilo jeho obsah jako utajovanou informaci ve stupni „Vyhrazené“, nemohla žalobkyně podat písemné vyjádření, neboť není oprávněna k tvorbě utajovaných informací. Uvedením dalších podrobností v žalobách by se vystavila riziku postihu za neoprávněné nakládání s utajovanými informacemi. Deklarovala proto svou připravenost uvést podrobné důvody nesouhlasu se stanoviskem MZV ústně do protokolu v rámci soudního řízení.
3. Žalobkyně má za to, že postup MZV při utajení obsahu závazného stanoviska je účelový a jeho jediným cílem je ztížit procesní postavení žalobkyně ve správním řízení, bránit jí obstrukcemi uplatnit práva účastníka, a tím krátit její právo na spravedlivý proces. Předmětné stanovisko MZV dle názoru žalobkyně neobsahuje žádnou utajovanou informaci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), neboť z jeho obsahu je zřejmé, že vychází pouze z otevřených zdrojů a nemůže jakýmkoliv způsobem ohrozit zájmy České republiky.
4. MZV zahájilo utajování svých stanovisek k licenčním řízením poté, kdy žalobkyně začala nezákonná stanoviska MZV předkládat v rámci správních žalob u soudu a kdy soudy začaly rozhodnutí žalovaného rušit právě z důvodů nepřezkoumatelnosti závazných stanovisek MZV, neboť předpokládalo, že žalobkyně nebude mít v rámci správního řízení možnost svá stanoviska a opravné prostředky odůvodnit, což se také stalo. Původní, obsahově shodná stanoviska MZV z roku 2008 nebyla podřízena režimu utajovaných informací, a to i přesto, že obsahovala fakticky totožné informace. Ačkoliv žalobkyně vyzvala žalovaného, aby zákonnost postupu MZV nechal posoudit Národním bezpečnostním úřadem z toho pohledu, zda utajované informace skutečně odůvodňují zvolený postup a zda jsou skutečně utajovanými informacemi ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací, žalovaný zůstal nečinný. Tímto způsobem byla žalobkyně zkrácena na možnosti uplatnění svých procesních práv, a to na pořízení kopií ze spisu, takže při formulaci odvolacích a žalobních důvodů je nucena spoléhat jen na svou paměť a skrovné výrazové prostředky neodporující režimu zákona o ochraně utajovaných informací tak, aby se sama při ochraně svých procesních práv nedopustila protiprávního jednání.
5. Žalobkyně nezpochybňuje působnost MZV podílet se na tvorbě zahraniční politiky ČR tak, jak ji formuluje vláda. MZV zahraniční politiku ČR nevytváří ani neurčuje, pouze ji v intencích pokynů a direktiv vlády provádí, popř. formuluje. Tato působnost MZV však neopravňuje žalovaného, aby při rozhodování v dané věci mechanicky vycházel z tvrzení MZV obsažených v jeho stanovisku, aniž by na základě vlastních úvah posoudil, zda jsou jemu předkládané informace opodstatněné a dostatečné pro rozhodnutí ve věci samé. Ze samotné kompetence MZV při utváření zahraniční politiky nelze v žádném případě dovozovat absolutní neomylnost tohoto správního úřadu a pravdivost jím sdělených údajů,

navíc za situace, kdy údaje uvedené v závazném stanovisku jsou formulovány naprosto obecně a nejsou opřeny o žádné zdroje, z nichž MZV tyto údaje čerpalo. MZV ve svém stanovisku pouze opakovaně a bez odkazu na jakýkoliv přezkoumatelný zdroj reprodukuje ničím nepodložená obecná tvrzení uváděná zejména zahraničními disidentskými kruhy země určení, aniž by citovalo jakýkoliv zdroj těchto závěrů.

6. Žalobkyně poukázala na to, že v počátku řízení v roce 2008 probíhala v Gruzii útočná válka vyprovokovaná Ruskou federací, jejíž vojska Gruzii napadla. V dané době se Gruzie, obdobně jako později Ukrajina, ucházela o členství v NATO, kdy prezidentem byl guvernér Saakašvili. Následně v Gruzii proběhla změna politické orientace země, na což však stanovisko MZV ani v nejmenším nereaguje, kdy obsahově odpovídá roku 2008. Celé stanovisko je postaveno na nedostatku jistoty MZV jakkoliv kvantifikovat či jinak specifikovat rizika, kdy právě neschopnost MZV k výkonu této zákonem uložené povinnosti je hlavním důvodem vydání nesouhlasného stanoviska, které MZV odůvodňuje konfliktem mezi Ruskou federací a Gruzii v roce 2008 s tím, že existují zcela jednoznačné informace, které vývoz vojenského materiálu do Gruzie vylučují. Tyto informace však nikdo v řízení nespecifikoval, takže zůstaly toliko v uvedené nepřezkoumatelné podobě. V odůvodnění napadených rozhodnutí se žalovaný ztotožňuje se závazným stanoviskem MZV, které zčásti přejímá, když konstatuje, že v roce 2008 byla v Gruzii nestabilní situace, na území Gruzie byla přítomna ruská vojska a v důsledku migrace zde byla tíživá humanitární situace v souvislosti s návratem uprchlíků.
7. Dle žalovaného by vývoz vojenského materiálu do Gruzie v dané době byl v příkrém rozporu se zahraničně politickými zájmy ČR, přičemž pozastavení vývozu vojenského materiálu do Gruzie v roce 2008 deklarovaly i další členské země EU, které však žalovaný nespecifikuje. Namísto přezkoumatelné argumentace zde žalovaný pouze obecně formou prosté negace podotýká, že hodnocení zahraničně politických okolností vychází z údajů platných a známých v době jejich přijetí. Žalobkyně zdůraznila, že v roce 2015 byla v daném regionu zcela odlišná situace a poukázala na pravidlo, že žalovaný měl rozhodovat na základě skutkového a právního stavu platného v době vydání rozhodnutí o řádném oprávněném prostředku, tedy o stavu v květnu 2015, což neučinil; napadená rozhodnutí jsou tak z důvodu rozporu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu) nezákonná. Žalovaný se ani nepokusil MZV vyzvat k tomu, aby své závazné stanovisko aktualizovalo a aby jej odůvodnilo přezkoumatelnými důvody obsahujícímu zejména zdroj podkladů pro vydání předmětného závazného stanoviska.
8. Žalobkyně zdůraznila, že v současnosti udržuje Česká republika s Gruzii cílé obchodní a politické styky, čemuž nasvědčují mimo jiné i obchodní cesty českých ústavních činitelů do dané oblasti, a to včetně cest ministra zahraničí, což je diametrálně v rozporu se skutečnostmi tvrzenými v napadeném závazném stanovisku. Gruzie sama pak není na seznamu embargovaných či jinak mezinárodně diskriminovaných lokalit. Z otevřených zdrojů pak vyplynuly skutečnosti o působení misí NATO v regionu, což odůvodňuje předpoklad vývozu vojenského materiálu do Gruzie jinými členskými zeměmi NATO. Žalobkyně má za to, že vývozu vojenského materiálu do Gruzie nebrání žádná restrikce NATO či EU. Pokud by tomu tak skutečně bylo, žalovaný by nepochybně takovou informaci zmínil, stejně jako by zmínil i existenci případného denialu, který by předmětný vývoz blokoval. Z nečinnosti žalovaného v tomto směru lze dojít k závěru, že

v současnosti neexistuje žádná právní ani mezinárodně politická překážka, ať již ve formě restrikce či denialu, která by vývozu předmětného vojenského materiálu do Gruzie bránila.

9. Žalobkyně tedy spatřuje pochybení žalovaného v tom, že si od MZV nevyžádal doplnění a konkretizaci uváděných údajů o situaci v Gruzii, zejména přesnou specifikaci podkladů, ze kterých MZV své závěry čerpalo, uvedení zdrojů, jejichž informace využívalo, a to s přesným uvedením konkrétního subjektu, popř. písemnosti ve které byly tvrzené informace obsaženy. MZV mělo být vyzváno k předložení přesného označení listin, ze kterých své závěry získalo, přesné specifikace zdroje, popř. instituce, která jím prezentované informace poskytla, přesného odkazu na písemnosti poskytnuté zastupitelským úřadem s jeho označením, jakož i označením písemnosti, která dané informace obsahuje v případě, pokud pokladem stanoviska byla informace poskytnutá konkrétním zastupitelským úřadem. Odstranění těchto nedostatků je podle žalobkyně možné jedině vyžádáním správního spisu MZV ve věci předmětného závazného stanoviska, který je MZV ve smyslu ust. § 17 správního řádu povinno vést. Takto však postupováno nebylo.
10. Žalobkyně uvedla, že pokud by si žalovaný či Licenční správa vyžádala správní spis MZV k předmětnému závaznému stanovisku a tento v řízení provedla v rámci ústního jednání nebo postupem dle ust. § 51 odst. 2 s.ř. ve spojení s ust. § 53 odst. 6 s.ř., mohla žalobkyně vznést svoje námitky do protokolu. Takto se mohla pouze ústně vyjádřit k obsahu závazného stanoviska bez znalosti podkladů, na jejichž základě bylo vydáno. Takový postup se jevil v kontextu označení daného stanoviska jako utajované informace jako zcela neúčelný a žalobkyně k němu nepřikročila poté, co správní orgány odmítly si od MZV vyžádat podkladový správní spis označeného závazného stanoviska. Žalobkyně nevylučuje ani eventualitu, že MZV v rozporu s ustálenou praxí nevyžádalo v dané věci stanovisko příslušného zastupitelského úřadu a napadené stanovisko vydalo v rozporu s oficiální vládou politikou v daném regionu pouze na základě posouzení příslušné oprávněné úřední osoby, pro což však žalobkyně nemá žádné bližší podklady.
11. Žalobkyně zdůraznila, že podklady, na jejichž základě správní orgány rozhodují o vydání negativního stanoviska, musí být natolik určité a nezpochybnitelné, aby jednoznačně odůvodňovaly potřebu tohoto kroku vyvolanou existencí konkrétního, určitého a určitelného zahraničně politického či bezpečnostního zájmu České republiky. Takový zájem však nelze ani z napadených rozhodnutí ani ze závazného stanoviska dovodit. Žalobkyně poukázala na ustálenou praxi správních soudů, která nepřipouští, aby závazná stanoviska MZV byla formulována příliš obecně, bez odůvodnění obsahujícího přezkoumatelné důvody a podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se MZV řídilo při hodnocení těchto podkladů a při výkladu příslušných předpisů. Podle žalobkyně závazné stanovisko MZV neobsahuje žádné konkrétní určitelné podklady, ze kterých MZV čerpalo při svém rozhodování, a již vůbec neobsahuje úvahy, kterými se MZV při svém rozhodování řídilo. Hodnotící úvahy pak neobsahují ani napadená rozhodnutí, ani rozhodnutí Licenční správy, když neoznačují konkrétní či konkretizovatelný zahraničně politický zájem České republiky, se kterým by byl daný konkrétní obchod s vojenským materiálem v rozporu. Závazné stanovisko MZV tak lze v souladu s ustálenou judikurní praxí soudů označit za zcela nepřezkoumatelné pro jeho nekonkrétnost. Protože žalovaný netrval na tom, aby MZV tuto vadu odstranilo a s touto námitkou žalobkyně se ani

v napadených rozhodnutích nevypořádal, vyvolal tím vadu nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí.

12. Žalobkyně má za to, že v Gruzii jsou ze strany bezpečnostních orgánů státu plně nebo aspoň obecně obvyklým způsobem respektována lidská práva; s touto námitkou se žalovaný v napadených rozhodnutích nevypořádal. Rovněž neexistují žádné relevantní důvody se domnívat, že hranice mezi Gruzii a sousedními státy jsou propustné nad míru obvyklou poměrům způsobem, který by jakkoliv odůvodňoval riziko, že předmětné zbraně mohou představovat hrozbu pro sousední státy. Naopak, žalobce má z otevřených zdrojů za to, že z Gruzie neproudí zbraně do žádných rizikových oblastí, což je výsledkem monitoringu mezinárodních organizací a je kontrolováno tamními vojenskými misemi NATO. Pro důkaz opaku ze správního spisu nesvědčí žádná relevantní přezkoumatelná skutečnost. Žalobkyně rovněž poukázala na to, že je to sama Česká republika, která přímo dodává vojenský materiál do krizových oblastí nestabilním politickým či národnostním seskupením s vědomím rizika, že se tyto zbraně mohou dostat do rukou mezinárodního terorismu. Právě s vědomím tohoto diametrálně odlišného postupu MZV se žalobkyně dovolává zásady legitimního očekávání.
13. Žalobkyně vyloučila, že by předmětný vojenský materiál, jehož vývoz je plánován, sloužil k potlačování náboženských či politických svobod, kdy ani z dostupných otevřených zdrojů nezískala informace, že by v cílové zemi určení k takovému útlaku docházelo. Ani tuto skutečnost žalovaný v odůvodnění napadených rozhodnutí netvrdí a neprokazuje a s námitkou žalobkyně tohoto charakteru se nijak nevypořádal, čímž napadená rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Žalobkyně vyloučila i možnost, že by dodávaný vojenský materiál mohl jakkoliv ohrozit občany ČR či jiné spojence v rámci NATO. Pokud do dané destinace nebude dodán předmětný vojenský materiál z ČR, bude tam nepochybně dodán jiným členským státem NATO či EU, čímž dojde k poškození obchodních zájmů České republiky. Z otevřených zdrojů nebyly zjištěny žádné poznatky o tom, že by zbraně a jiný vojenský materiál z Gruzie byl dodáván do politicky nestabilních oblastí. Navíc vojenský materiál, jenž je předmětem této licence, je natolik zanedbatelného množství, že v žádném případě nemůže jakkoliv destabilizovat situaci v daném regionu.
14. Pokud je žalobkyni známo, v daném regionu nebylo zaznamenáno žádné riziko způsobené českým vojenským materiálem, na rozdíl od tradičních zemí EU, kde byly české zbraně použity při nedávných teroristických útocích v Paříži. Pokud by byl v dané věci tvrzen opak, pak je na žalovaném, aby tvrzenou skutečnost doložil, což se v rámci předmětného řízení nestalo. Pro posuzování případného porušení zásady legitimního očekávání dle ust. § 2 odst. 4 s.ř. pak žalobkyně navrhl, aby si soud v rámci dokazování vyžádal od žalovaného předložení přehledu všech licencí k mezinárodnímu obchodu s vojenským materiálem s Gruzii vydaných v letech 2007-2015, a to včetně stanovisek Licenční správy MPO ČR k případům vývozu vojenského materiálu přímo Českou republikou do dané lokality. Přestože žalobkyně v odůvodnění rozkladu rozsáhle argumentovala ve vztahu k potenciálním závěrům MZV, žalovaný se s těmito jejími námitkami nevypořádal a toliko obecnou negací přisvědčil závaznému stanovisku MZV, aniž by jej podrobil vlastní přezkumné kognici.

15. Žalobkyně dále poukázala na ustálenou judikaturu NSS, která závazná stanoviska považuje za správní rozhodnutí schopná samostatného soudního přezkumu v rámci správního soudnictví a řízení o nich za řízení správní, kde je i MZV povinno vést správní spisy. Takový správní spis obsahující písemnosti, na jejichž základě MZV rozhodovalo, byl nalézací správní úřad povinen vyžádat a připojit k danému správnímu spisu, neboť písemnosti považované ze strany MZV za „závazné stanovisko“, resp. jeho změnu, jsou samy o sobě z důvodu obecnosti zcela nepřezkoumatelné.
16. K prokázání tvrzených skutečností žalobkyně navrhla, aby si soud vyžádal správní spisy žalovaného i Licenční správy, veškeré správní spisy MZV jakkoliv se vztahující k dané věci, jakož i případný, ve správních spisech nezaložený podkladový materiál MZV, který sloužil jako podklad shora označeného závazného stanoviska. Žalobkyně má dále za to, že pro posouzení vnitřní stability země konečného užití a dopadů obchodu na stabilitu daného regionu bylo nutno opatřit či vyžádat veškeré platné smlouvy o spolupráci, zejména v technické oblasti mezi ČR a Gruzii, hodnocení ze strany českého velvyslanectví v Gruzii, zejména pak zpracované memorandum k vnitřní situaci v Gruzii, hodnocení situace v Gruzii ze strany příslušných orgánů EU a NATO, a to včetně hodnocení situace v regionu konečného užití, stanoviska ÚZSI, popř. Vojenské rozvědky o situaci v Gruzii a hodnocení tamní politické stability, přehled licencí k mezinárodnímu obchodu s vojenským materiálem do Gruzie vydaných v letech 2007-2015. Předmětné návrhy na provedení dokazování ze strany žalobkyně však žalovaný neakceptoval, aniž by se v odůvodnění napadených rozhodnutí vypořádal s důvody, proč tak neučinil.
17. Žalobkyně dále poukázala na nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí spočívající v tom, že žalovaný v nich odkazuje na stanovisko MZV uvádějící jako důvod vydání nesouhlasného závazného stanoviska existenci relevantního denialu. Na jedné straně MZV existenci takového údajného denialu uvádí jako důvod nevydání souhlasného stanoviska, na jiném místě dalšího stanoviska tento důvod pro nesouhlasné stanovisko popírá. Žalobkyně však tvrdí, že ke dni vydání napadených rozhodnutí žádný relevantní denial bránící vydání souhlasného stanoviska MZV neexistoval. Je známo, že danily, tedy negativní rozhodnutí orgánu licenční správy jiného členského státu EU na stejný vojenský materiál, dovozce nebo teritorium, mají maximální doporučující platnost 4 roky, a po uplynutí této doby se musí relevantnost takového denialu důsledně posuzovat. I kdyby v roce 2008 takový denial existoval, což žalobkyně popírá, takový denial ztratil relevanci nejpozději v roce 2012, tedy tři roky před vydáním napadených rozhodnutí. V rámci správního řízení nebyl žádný důkaz jakýmkoliv denialem proveden a žádný denial nebyl do správního spisu v době nahlédnutí žalobkyně do spisu založen.
18. Žalobkyně následně poukázala na judikaturu Ústavního soudu zapovídající obecným soudům, ale i správním úřadům přepjatě formalistický přístup, požadující zachování práva na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a reflektující zákaz libovůle ve smyslu článku 2 odst. 2 Listiny. Dále poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce přezkoumatelnosti rozhodnutí a poté uvedla, že Licenční správa i žalovaný upjali v odůvodnění rozhodnutí svou pozornost na rekapitulaci, ale již se nevypořádali se všemi námitkami žalobkyně přednesenými v průběhu řízení. Většina námitek byla odmítnuta toliko obecným odkazem na jejich nesprávnost, aniž by došlo k jejich řádnému vypořádání.

19. Žalobkyně rovněž poukázala na prodlužování správního řízení ze strany žalovaného, kdy správní soud i Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného o žádostech o vydání licence k mezinárodnímu obchodu s vojenským materiálem zruší, ale žalovaný o odvolání rozhodne zcela identicky, následně si nechá své rozhodnutí opět zrušit atd., přičemž některé případy z roku 2006 až 2008, počítaje v to i tento případ, nejsou dodnes skončeny. Podle žalobkyně je nutno zrušit napadená rozhodnutí i rozhodnutí Licenční správy, neboť jsou zatížena stejnými vadami, resp. namítané vady lze účinně odstranit toliko v řízení před správním orgánem prvního stupně.
20. Žalobkyně shrnula, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor, který v této věci vyslovily správní soudy, že napadená rozhodnutí byla vydána v rozporu se zákonem a na základě nedostatečně zjištěného stavu věci, že došlo k porušení jejího legitimního očekávání, že správní úřad (MZV) nepřípustným způsobem zavedl do českého právního řádu precedenční systém nepřezkoumatelného neurčitého pojmu „zahraničně-politické zájmy ČR“ a nezákonným utajením podkladů napadených rozhodnutí krátil práva žalobkyně na účast v řízení.

Vyjádření žalovaného

21. Žalovaný navrhl, aby soud obě žaloby zamítl. Ve vyjádření nejprve popsal průběh předcházejícího řízení a uvedl, že žaloby zaslal též k vyjádření MZV. V něm MZV vyjádřilo nesouhlas s procesními nároky žalobkyně, pokud požaduje předkládání utajovaných dokumentů v neklasifikované podobě. Za nepřípustný označilo požadavek žalobkyně na předložení správního spisu, který MZV ve věci nevedlo a nebylo povinno vést, stejně jako požadavek na posouzení žádosti z roku 2005 na základě skutečností relevantních ke dni vydání napadených rozhodnutí. MZV uvedlo, že neutajuje závazná stanoviska, která poskytuje v rámci řízení podle § 16 zákona č. 38/1994 Sb. Je-li to odůvodněné, klasifikuje přiměřeným stupněm utajení zdůvodnění těchto závazných stanovisek, a to zejména z důvodů obsažených v příloze č. 1 položka 7 a příloze č. 9 položka 8 nařízení vlády č. 522/2005, neboť podrobná zdůvodnění zpravidla obsahují hodnocení a informace o zahraničních partnerech a jejich zemích, jejichž vyzrazení by mohlo být pro Českou republiku nevýhodné. Dalším důvodem k utajování těchto zdůvodnění je, že mohou obsahovat informace o zamítnutí žádostí o licence jiných členských zemí EU, které jsou klasifikovány stupněm „RESTREINT UE/EU RESTRICTED“. Povinnost orgánů ČR chránit tyto informace jako utajované je dána Rozhodnutím Rady EU ze dne 23.9.2013 o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU (2013/488/EU), které v čl. 2 příslušně definuje utajované informace EU, včetně stupňů utajení a označení. Z Přílohy VI, Dodatku B uvedeného rozhodnutí EU vyplývá mj. označení stupně utajení Vyhrazené (v rámci ČR) a jeho ekvivalent EU-RESTREINT UE/EU RESTRICTED. Denialy, které pocházejí z jiných členských států EU, jsou označeny tímto stupněm utajení. Důvody utajení stanoviska MZV tedy byly zcela legitimní a zákonné.
22. MZV dále uvedlo, že při využívání denialu k rozhodování o podobě závazného stanoviska využívá všech nástrojů, které mu dává Společný postoj Rady EU 2008/944/SZBP, včetně konzultací s původcem denialu. Součástí rozhodování o uplatnění denialu je i posuzování přiměřenosti jeho aplikace na konkrétní posuzovaný případ. MZV o závazném stanovisku nevedlo správní spis ve smyslu § 17 správního řádu. V dané věci vycházelo z řady vlastních

podkladů i z písemností tzv. cizí moci a hodnotilo je v širokém kontextu mezinárodních vztahů.

23. Žalovaný uvedl, že mu není znám jediný skutkově podobný případ, v němž by MZV aplikovalo výklad pojmu „zahraničně politické zájmy ČR“ odlišně než v projednávaném případě. Poukázal též na nekonzistentnost judikatury Nejvyššího správního soudu k povaze závazných stanovisek (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 23.8.2011, sp. zn. 2 As 75/2009), jakož i na judikaturu týkající se nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 4.12.2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003), přičemž má za to, že napadená rozhodnutí nejsou s touto judikaturou v rozporu.
24. Z průběhu celého řízení je podle žalovaného patrné, že žalobkyni vycházel maximálně vstřícně a poskytl jí odpovídající prostor k uplatnění jeho procesních práv, jakož i to, že tento prostor žalobkyně nevyužila a před vydáním rozhodnutí žádné návrhy neuplatnila. Žalovaný je přesvědčen, že napadená rozhodnutí byla vydána na základě přezkoumatelného stanoviska MZV a respektovala závazný právní názor soudu. Žalobkyně se s konečným zněním stanoviska MZV (včetně předmětných denálů), seznámila v rámci nahlížení do spisu dne 17.10.2013 a zápisem do úředního záznamu o nahlížení uvedla, že se vyjádří do protokolu po sjednání termínu nejpozději do 15.11.2013. Od uvedeného data byla však žalobkyně nečinná, nevyjádřila se ani k podkladům nezbytným k vydání rozhodnutí o rozkladu, o jejichž shromáždění ji žalovaný informoval sdělením ze dne 14.4.2014. Pokud žalobkyně požadovala, aby její žádost o udělení licence byla posuzována dle pozdější situace v Gruzii, měla podat novou žádost o udělení licence.

Obsah správního spisu a průběh předcházejícího řízení

25. Ze spisu žalované vyplývají následující, pro rozhodnutí soudu relevantní skutečnosti:
26. Žalobkyně podala dne 3.10.2007 žádost o udělení vývozní licence k vývozu vojenského materiálu do Gruzie (12 ks raketometů RM-70 r. 122 mm s příslušenstvím), a to s navrhovanou dobou platnosti licence do 30.6.2008.
27. Žalobkyně podala dne 10.10.2007 žádost o udělení vývozní licence k vývozu vojenského materiálu do Gruzie (vývoz 20 000 ks nábojů ráže 122 mm HE pro raketomet RM-70), a to s navrhovanou dobou platnosti licence do 31.3.2008.
28. Rozhodnutími Licenční správy nebylo žádostem žalobkyně vyhověno, a to na základě negativního závazného stanoviska MZV ze dne 11.12.2007, č.j. 139008/2007-SZBP. V tomto stanovisku MZV konstatovalo, že vzalo v úvahu charakter a množství vojenského materiálu a skutečnost, že na tento materiál existuje relevantní denial vydaný členským státem EU. Dodávka tohoto materiálu by tudíž byla v rozporu s principy národní kontrolní politiky i s Kodexem chování EU při vývozu vojenského materiálu. Ministr zahraničních věcí na žádost žalobkyně toto stanovisko přezkoumal a potvrdil jej dopisem ze dne 14.2.2008, č.j. 102486/2008-SZBP.
29. Žalobkyně podala proti rozhodnutím Licenční správy rozklady, v nichž mj. zpochybnila, že by Gruzie byla vnitřně nestabilní zemí, k čemuž poukázala zejména na uzavření smlouvy o technické spolupráci mezi Gruzii a Českou republikou a uvedla, že Gruzie se

neúčastní žádného konfliktu. Podle žalobkyně neexistovaly skutečnosti nasvědčující tomu, že by předmětná dodávka měla vliv na stabilitu regionu. Žalobkyně rovněž uvedla, že ve věci neexistuje žádný relevantní denial, který by předmětnému obchodu bránil, a navrhla, aby si žalovaný vyžádal další důkazy o situaci v Gruzii.

30. Ministr průmyslu a obchodu se dne 25.6.2008 obrátil na ministra zahraničních věcí s žádostí o přezkum negativního závazného stanoviska. Přezkumné stanovisko bylo vydáno ve stupni utajení „Vyhrazené“ a původní nesouhlasné stanovisko jím bylo potvrzeno. Na základě tohoto stanoviska ministr průmyslu a obchodu rozklady žalobkyně zamítl rozhodnutími ze dne 25.11.2008, č.j. 22051/08/07400/01000 a č.j. 22071/08/07400/01000 s odůvodněním, že meritum případu spočívá v posouzení zahraničně politických hledisek obchodu, což náleží do kompetence MZV.
31. Žaloby podané žalobkyní proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 25.11.2008 č.j. 22051/08/07400/01000 a č.j. 22071/08/07400/01000 zamítl Městský soud v Praze rozsudky ze dne 14.10.2010, č.j. 11 Ca 33/2009-61 a č.j. 11 Ca 33/2009-59. Tyto rozsudky, jakož i rozhodnutí žalovaného ze dne 25.11.2008 č.j. 22051/08/07400/01000 a č.j. 22071/08/07400/01000 zrušil Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti žalobkyně, a to rozsudky ze dne 30.5.2012, č.j. 9 As 76/2011-130 a č.j. 9 As 73/2011-136, a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dospěl ve zrušovacích rozsudcích k závěru, že žalobkyně nebyla ve správním řízení seznámena se závazným stanoviskem MZV a s tzv. relevantními denialy založenými v utajované části spisu, a došlo tak k porušení § 36 odst. 3 s.ř., přičemž Městský soud v Praze toto pochybení napravit nemohl.
32. Ministr průmyslu a obchodu následně požádal dopisem ze dne 31.7.2012 ministra zahraničních věcí o poskytnutí písemné podoby relevantního denialu a případných dalších podkladů, na základě kterých vydalo MZV dne 11.12.2007 nesouhlasné závazné stanovisko s vývozem vojenského materiálu. Ministr zahraničních věcí reagoval dopisem ze dne 15.4.2013, ve kterém uvedl, že pro MZV je denial indikací rozhodnutí jiného členského státu EU. Za relevantní denial jej MZV považuje až v případě, že samo zaujme v zásadě identickém případě žádosti o licenci nesouhlasné stanovisko z hlediska zahraničně politických zájmů a dodržování mezinárodních závazků ČR. Ve vztahu ke stanovisku MZV je tedy klíčové odůvodnění uvedené ve stanovisku, resp. v utajované příloze, nikoli existence denialu jako takového. Na tomto základě potvrdil ministr zahraničních věcí platnost argumentace související s uvedenými stanovisky, obsažené v utajované příloze dopisu ze dne 15.7.2008, č.j. 121426/2008-SZBP s tím, že tento soubor dokumentů považuje za dostatečně odůvodněné stanovisko MZV.
33. Žalobkyně nahlížela dne 17.10.2013 do správního spisu a po poučení podle § 58 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací se seznámila se stanoviskem MZV ve stupni utajení „Vyhrazené“ č.j. MPO V-95/2007-EU, včetně denialů SK-2003-4, CZ-2006-5. Do úředního záznamu o nahlížení do spisu uvedla, že se vyjádří ústně do protokolu do 15.11.2013. Dne 14.4.2014 oznámil žalovaný žalobkyni shromáždění podkladů nezbytných k vydání rozhodnutí o rozkladech s možností nahlížet do spisu a podat vyjádření, čehož žalobkyně nevyužila. Následně žalovaný vydal napadená rozhodnutí.

34. Ve věci samé proběhlo dne 14. 3. 2019 ústní jednání před soudem, při němž účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Soud usnesením rozhodl o spojení obou věcí ke společnému projednání. Právní zástupce žalobkyně v plném rozsahu odkázal na obsah žalob a akcentoval judikaturu NSS, podle níž je nutno trvat na řádném odůvodnění závazných stanovisek. Rovněž uvedl, že rozhodující senát není vázán rozhodnutím jiného senátu stejného soudu v obdobné věci (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15.1.2019, č.j. 11 A 98/2015-93), pokud dosud neskončilo řízení o kasační stížnosti proti takovému rozhodnutí. Právní zástupce žalobkyně se následně vyjádřil k utajovaným částem správního spisu, přičemž v rámci tohoto vyjádření vznesl další návrhy na provedení důkazů, které by dle jeho názoru měly prokázat jeho domněnku, že MZV vykonává zahraniční politiku (libovolně, několika úředníky) v rozporu s politikou vlády ČR a odlišně od politiky ostatních států EU. Právní zástupce žalobkyně rovněž setrval na tom, že si soud má vyžádat kompletní spisový materiál MZV k závaznému stanovisku, a namítal, že ve správním řízení nebyl seznámen s utajovanou částí správního spisu, jenž mu byl dán soudem při jednání k nahlédnutí. V závěrečné řeči právní zástupce žalobkyně nově poukázal na to, že napadené rozhodnutí bylo pro žalobkyni překvapivé, neboť pokud v průběhu správního řízení uplynula doba, k níž žalobkyně navrhovala platnost licence, měla být ze strany žalovaného vyzvána k odstranění vad žádosti.
35. Žalovaný ve svém vyjádření k věci poukázal na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15.1.2019, č.j. 11 A 98/2015-93 vydané v obdobném případě a k úvahám žalobkyně o libovůli MZV stran směřování zahraniční politiky uvedl, že předmětné závazné stanovisko bylo přezkoumáno ministrem zahraničních věcí, t.č. místopředsedou vlády.
36. Návrhy žalobkyně na dokazování soud při jednání zamítl, neboť dospěl k závěru, že ve věci je možné rozhodnout na podkladě spisového materiálu žalovaného.

Posouzení věci soudem

37. Městský soud v Praze na základě podaných žalob přezkoumal napadená rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo, a to v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního). Při přezkoumání rozhodnutí soud vyšel z následující právní úpravy:
38. Podle § 14 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění účinném do 28.7.2016 (dále jen „zákon č. 38/1994 Sb.“) *právnícká 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. Podle § 14 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., o udělení licence požádá právnícká 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.*
39. Podle § 15 odst. 3 písm. g) zákona č. 38/1994 Sb., *musí žádost o udělení licence k provedení zahraničního obchodu s vojenským materiálem obsahovat též navrhovanou dobu platnosti licence. Podle § 16 odst. 3 písm. g) téhož zákona obsahuje rozhodnutí o udělení licence dobu platnosti licence.*

40. Podle § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., *ministerstvo rozhodne o žádosti o udělení licence ve lhůtě 60 dnů ode dne jejího doručení na základě závazných stanovisek, mj. 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. 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. 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.*
41. Podle § 149 odst. 1 správního řádu ve znění účinném do 31.12.2017 *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. 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. 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.*
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.*
43. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobkyně, že napadená rozhodnutí neodpovídají skutkovému a právnímu stavu ke dni jejich vydání, resp. že podmínky pro udělení licence byly zkoumány k roku 2008, kdy bylo vydáno první závazné stanovisko MZV v této věci. Toto tvrzení odpovídá spisovému materiálu i vyjádření žalovaného.
44. Stejnou námitkou se v obdobné věci žalobkyně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16.8.2018, č.j. 1 As 165/2018-40, přičemž obecné závěry zde uvedené lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc. „Pokud je řízení zahájeno na žádost, je žadatel tím, kdo vymezuje předmět řízení a s tímto též disponuje. Správní orgán je rozsahem podané žádosti vázán (srov. např. rozsudek ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ads 108/2012-31, č. 2815/2013 Sb. NSS).“ (...) „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. 1 As 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. 1 As 68/2008 - 126, zejména body 36 a 37). (...) 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.“

45. Pokud je tedy předmět správního řízení zahajovaného na žádost vymezen k určitému časovému období, odvolací (rozkladový) orgán sice může rozhodnutí správního orgánu doplnit či korigovat, musí však takto činit vždy pouze v rámci vymezeného předmětu řízení. V takovém případě nejsou pro posouzení věci rozhodné ty skutečnosti, které se vztahují k období zcela odlišnému od toho, pro něž žádá účastník řízení udělení licence. Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobkyně požádala o udělení vývozních licencí dne 3.10.2007 a dne 10.10.2007, přičemž v žádostech navrhla dobu platnosti licence do 30.6.2008, resp. do 31.3.2008; lze mít tedy za to, že předmět řízení byl časově vymezen k uvedeným datům.
46. Není tedy důvodná námitka žalobkyně, že žalovaný měl obstarat závazné stanovisko MZV, v němž by byl zohledněn skutkový stav k pozdějšímu datu, resp. další podklady, z nichž by takový stav (tj. změna situace v Gruzii ke dni vydání napadených rozhodnutí) vyplýval. Žádosti žalobkyně byly zcela v souladu s jejich obsahem posuzovány k navrhovanému dni platnosti licence. Jelikož bylo vydání rozhodnutí Licenční správy podmíněno závazným stanoviskem, přičemž rozklad směřoval právě proti obsahu tohoto stanoviska, bylo povinností žalovaného postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu, tj. vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, a to stále ve vztahu k předmětu řízení vymezeného v žádostech žalobkyně (tj. žádostech o licenci platnou do 31.3.2008 a do 30.6.2008). Z obsahu správního spisu vyplynulo, že žalovaný tímto způsobem postupoval.
47. Žalobkyně dále namítala zkrácení na svých procesních právech v důsledku postupu MZV, které obsah svého závazného stanoviska označilo za utajovanou informaci. Při posouzení této námítky bylo nutno vyjít z relevantních ustanovení zákona o ochraně utajovaných informací.
48. Podle § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací se *pro účely tohoto zákona rozumí utajovanou informací informace v jakémkoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139).*
49. Podle § 21 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací *na informaci, která naplňuje znaky § 4 a je uvedena v seznamu utajovaných informací, je původce povinen vyznačit svůj*

název, stupeň jejího utajení, její evidenční označení a datum jejího vzniku, není-li dále stanoveno jinak. Podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací stupeň utajení na utajované informaci vyznačí původce při jejím vzniku, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 70). Podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací vyznačení stupně utajení na utajované informaci musí být zachováno po celou dobu trvání důvodů utajení. Bez souhlasu původce nebo poskytující cizí moci nesmí být stupeň utajení změněn nebo zrušen.

50. Ve vztahu k požadavku žalobkyně na posouzení, zda stanovisko MZV obsahuje utajované informace, lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2015, č.j. 3 As 188/2014–38, ve kterém soud konstatoval: „Je výhradně na původci informace, aby o jejím utajení rozhodl a v souladu s § 21 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací vyznačil stupeň jejího utajení, popřípadě dle § 22 odst. 2 tohoto zákona stupeň utajení změnil či zrušil.“ Dle Nejvyššího správního soudu totiž utajení informace představuje její objektivní vlastnost, o které rozhoduje výhradně její původce, přičemž je irelevantní, zda je utajovaná informace účastníku již známa či nikoli. Přestože se uvedený rozsudek týká bezpečnostního řízení, jeho závěry ve vztahu k rozhodnutí původce o utajení určité informace, potažmo zrušení utajení ve smyslu příslušných ustanovení zákona o ochraně utajovaných informací, dopadají i na nyní posuzovanou věc. Žalobkyni ani soudu tedy nepřisluší v této věci hodnotit relevantnost utajení informací, resp. řešit otázku, zda je dán důvod pro utajení nějakých konkrétních informací, to náleží výlučně původci utajované informace (shodně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.2.2018, č.j. 9 A 341/2014-37).
51. Nutno doplnit, že utajení informací má v tomto případě i oporu v nařízení č. 522/2005 Sb., které stanoví seznam utajovaných informací, a které slouží pro označení jednotlivých skutečností za utajované a pro klasifikaci jednotlivých druhů utajovaných informací do příslušných stupňů utajení. Utajovanou informaci klasifikuje v rámci jednotlivých stupňů utajení její původce, a to tím stupněm utajení, který v případě jejího vyzrazení nebo zneužití odpovídá závažnosti možného způsobení újmy zájmu České republiky, případně nevýhodnosti pro zájem České republiky (§ 3 zákona o ochraně utajovaných informací). Podle § 1 odst. 1 písm. i) nařízení č. 522/2005 Sb., toto nařízení stanoví v příloze č. 9 seznam utajovaných informací v oblasti působnosti MZV, kam mimo jiné náleží informace a dokumenty v oblasti bezpečnostní politiky České republiky (viz pořadové číslo 9) a dokumentace související s licenčním řízením, včetně zdůvodnění zamítavých závazných stanovisek MZV (viz pořadové číslo 12).
52. Uvedené samozřejmě nemá vliv na realizaci procesních práv účastníka řízení, k jejichž zkrácení by došlo například tehdy, pokud by účastník řízení nebyl vůbec seznámen se závazným stanoviskem MZV a jeho odůvodněním (utajovanou informací), aniž by k tomu byl důvod, případně pokud by mu nebylo umožněno se v řízení vyjádřit k podkladům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009, č.j. 9 As 42/2009-124, a rozsudek ze dne 30.5.2012, č.j. 9 As 76/2011–130). Tak tomu však v nyní posuzované věci nebylo, neboť žalobkyně byla s písemnostmi MZV seznámena a na základě tohoto seznámení se k nim mohla vyjádřit, byť s omezeními pro ni vyplývajícími z právních předpisů na ochranu utajovaných informací. Námitka žalobkyně, že byla zkrácena na svých procesních právech v důsledku utajení informací obsažených v odůvodnění závazného stanoviska MZV a souvisejících dokumentů tedy není důvodná, protože

žalobkyně měla zachováno právo bránit se 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.

53. K námitce žalobkyně vznesené při jednání, že nebyla seznámena s kompletní utajovanou částí správního spisu, soud uvádí, že ze spisového materiálu vyplývá, že právnímu zástupci žalobkyně bylo dne 17.10.2013 po poučení podle § 58 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací umožněno seznámit se se spisovým materiálem, a to včetně denialů SK-2003-4, CZ-2006-5, č.j. MPO V-95/2007-EU. Poté již spisový materiál doplňován nebyl; navíc žalobkyni bylo oznámením ze dne 14.4.2014 oznámeno shromáždění podkladů pro rozhodnutí a poskytnut prostor pro vyjádření, čehož však žalobkyně nevyužila. Uvedená námitka není vzhledem k výše uvedenému opodstatněná.
54. Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost závazného stanoviska MZV, které bylo stěžejním důvodem zamítnutí její žádosti. K tomu je nutno s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 22.10.2009, č.j. 9 As 21/2009-150) nejprve uvést, že stanovisko MZV vydané podle § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., má charakter závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu (nikoli správního rozhodnutí, jak uváděla žalobkyně). Smyslem a účelem § 149 správního řádu je naplnění zásady procesní ekonomie ve smyslu § 6 správního řádu, neboť výsledek správního řízení je předurčen obsahem závazného stanoviska. Při přezkumu závazných stanovisek postupuje soud podle § 75 odst. 2 věta druhá soudního řádu správního.
55. Z hlediska procesního je závazné stanovisko podle § 149 správního řádu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona, přičemž na základě § 154 správního řádu se přiměřeně použijí i ta ustanovení správního řádu v tomto konkrétním ustanovení výslovně neuvedená, mj. též požadavek § 68 odst. 3 správního řádu na uvedení důvodů, podkladů a úvah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, č.j. 9 As 21/2009-150). K tomu lze dodat, že tento požadavek je v aktuálním znění § 149 odst. 2 správního řádu (tj. ve znění účinném od 1. 1. 2018) již uveden výslovně (*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.*
56. Pokud obsah závazného stanoviska nesplňuje požadavky na úplnost, určitost a srozumitelnost, je povinností správního orgánu, který vede správní řízení, zajistit odstranění takových případných nedostatků, a to např. tím, že požádá dotčený orgán o doplnění či upřesnění závazného stanoviska. Tak postupoval i žalovaný, který si v rámci řízení o rozkladu (po zrušení prvních rozhodnutí o rozkladu soudem) vyžádal informace doplňující odůvodnění zamítavého závazného stanoviska MZV.
57. V nyní posuzované věci se Městský soud v Praze seznámil s písemnostmi MZV, tj. se závazným stanoviskem a s jeho (doplněným) odůvodněním označeným stupněm utajení

Vyhrazené. Součástí spisu je i seznam tzv. denialů, které MZV považovalo za relevantní k obchodnímu případu žalobkyně. S ohledem na utajovaný charakter informací je možné toliko obecně uvést, že závazné stanovisko spočívá na několika důvodech. Prvním je existence relevantních denialů (CZ a SK) a jejich vztažení na obchodní případ žalobkyně a dále jsou zde specifikovány další důvody, jež se vztahují k charakteru vojenského materiálu, který měl být předmětem vývozu (obchodu), jakož i důvody týkající se hodnocení vnitropolitické situace v zemi vývozu. Je pravdou, že závazné stanovisko neobsahuje odkaz na konkrétní prameny či zdroje informací, z nichž MZV k nedostatečným podmínkám pro realizaci zamýšleného obchodního případu z uvedených důvodů dospělo, jak žalobkyně namítala.

58. Při hodnocení této námitky vyšel soud ze skutečnosti, že MZV je ústředním orgánem státní správy pro oblast zahraniční politiky, který mj. koordinuje vnější ekonomické vztahy a zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky v zahraničí a uděluje souhlas v případech dovozu a vývozu vojenského materiálu (§ 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy). Jedná se tedy o dotčený orgán, který má zákonodárcem svěřenou odbornou licenci k posouzení zahraničně politických zájmů České republiky. Je to právě tento dotčený orgán, který při posouzení věci chrání veřejný zájem (zde v oblasti bezpečnostní politiky státu), přičemž vydání negativního závazného stanoviska je jedním z nástrojů této ochrany. Pohybuje-li se dotčený orgán při vydání závazného stanoviska v zákonem vymezeném rámci své působnosti, přičemž tato působnost je v oblasti zahraniční politiky, jejíž směřování je ovlivňováno především politickými (nikoli právními) akty a záměry, není úkolem soudu takové směřování hodnotit. Mimo rámec soudního přezkumu v této věci jsou tak návrhy žalobkyně, aby soud zjišťoval, jaká je (resp. v relevantním období byla) zahraniční politika vlády ve vztahu ke Gruzii, resp. aby na základě analýzy všech ostatních obchodních příkladů v daném období porovnával, zda se obsah chráněného veřejného zájmu v takto porovnávaných věcech neliší.
59. Závazné stanovisko je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, pro které však neplatí zásada volného hodnocení důkazů zakotvená v § 50 odst. 4 správního řádu. Jak již bylo uvedeno výše, žalovaný není oprávněn přezkoumávat správnost závěrů MZV 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, nepřípustně by nahrazoval činnost dotčeného správního orgánu (MZV), do jehož výlučné působnosti náleží tyto otázky posoudit (viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2010, č.j. 5 As 56/2009-63).
60. Ze stanoviska MZV jednak vyplývá, že k hodnocení vnitropolitické situace v zemi vývozu dospělo na základě poznatků a informací získaných vlastní činností, jakož i informací, jež jsou známy též z veřejných zdrojů. Ze stanoviska pak dále vyplývá, že kombinace zjištěných poměrů v zemi vývozu ve spojení s charakterem vojenského materiálu (který je ve stanovisku konkrétně specifikován), jež měl být vyvezen, a dále ve spojení s relevantními denialy, vedla dotčený orgán k vydání zamítavého stanoviska. Soud nehodnotí závazné stanovisko jako nepřezkoumatelné a pro posouzení dané věci jej

považuje za akceptovatelné. Pokud k závaznému stanovisku MZV stejně přistoupil i žalovaný, nedopustil se procesního pochybení. Jakkoli je totiž správní orgán, a stejně tak i soud, povinen zabývat se tím, zda je závazné stanovisko úplné, určité a srozumitelné, potažmo tím, zda není stíženo zjevným skutkovým či právním pochybením, není oprávněn k tomu, aby jej přezkoumával po stránce odborné, resp. politické.

61. Pokud žalobkyně (v rozkladu) uváděla, že žalovaný si měl od MZV vyžádat doplnění a konkretizaci uváděných údajů o situaci v Gruzii, včetně správního spisu MZV, lze spatřovat pochybení žalovaného v tom, že se k těmto návrhům žalobkyně, které lze považovat za návrhy na doplnění dokazování, v napadeném rozhodnutí podrobněji nevyjádřil. Soud se proto zabýval tím, zda toto pochybení procesního charakteru mohlo vést k nezákonnosti napadených rozhodnutí, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Předně je nutno připomenout, že v posuzovaném případě jsou relevantní pouze návrhy žalobkyně, které uvedla v rozkladech proti rozhodnutím Licenční správy a které se měly týkat skutkového stavu relevantního k předmětu řízení, tj. vnitropolitické situace v Gruzii a vztahů České republiky k tomuto státu v roce 2008.
62. Žalobkyně v rozkladu navrhla, aby si žalovaný vyžádal další důkazy o situaci v Gruzii, čímž chtěla zjevně prokázat, že hodnocení MZV ohledně situace v zemi určení (Gruzii) je nesprávné. Soud tento důkazní návrh vyhodnotil v kontextu obsahu závazného stanoviska, resp. jeho doplnění (vedeného v utajovaném režimu), a přiklonil se k tomu, že stanovisko ob stojí i bez žalobkyní požadovaného doplnění spisového materiálu. Závazné stanovisko MZV totiž spočívá na vícero relevantních důvodech (viz výše), přičemž o závěru MZV o vnitropolitické nestabilitě v Gruzii v letech 2007 a 2008 vyvolané vojenským konfliktem mezi Ruskou federací a Gruzii nemá soud důvodné pochybnosti, neboť se jedná o informaci obecně známou, resp. snadno dohledatelnou. Uvedenou procesní vadu tedy soud vyhodnotil tak, že neměla vliv na zákonnost napadených rozhodnutí.
63. Pokud žalobkyně poukazovala na to, že ke dni vydání napadených rozhodnutí zde nebyl relevantní denial, který by odůvodňoval vydání negativního závazného stanoviska, soud uvádí, že denialy, na jejichž existenci MZV v závazném stanovisku poukazovalo, a s nimiž byla žalobkyně v řízení před správními orgány seznámena, jakož i další denialy, s nimiž žalobkyně seznámena být mohla (leč toho nevyužila), jsou součástí spisového materiálu. Již v rámci předcházející rozhodovací činnosti se správní soudy k obdobným žalobám žalobkyně zabývaly její námitkou, že denial nebyl ve správním řízení proveden jako důkaz, a to s výsledkem, že v daném případě zcela postačí jeho založení do spisového materiálu (k tomu viz např. rozsudek ze dne 30.5.2012, č.j. 9 As 76/2011-130). Zároveň je nutno zopakovat, že pro posuzovanou věc není relevantní námitka žalobkyně, že platnost či využitelnost denialů zanikla v důsledku uplynutí času, neboť v tomto případě byl skutkový stav žalovaným oprávněně posuzován k roku 2008. Namítá-li pak žalobkyně nepřiměřenost či nepřiléhavost denialů na tento případ, soud s ohledem na utajovaný obsah závazného stanoviska toliko obecně uvádí, že takovému názoru žalobkyně nemůže přisvědčit.
64. Co se týče spekulací žalobkyně o tom, že MZV si možná v rozporu s ustálenou praxí nevyžádalo v dané věci stanovisko příslušného zastupitelského úřadu a závazné stanovisko vydalo v rozporu s oficiální vládní politikou v daném regionu pouze na základě posouzení

příslušné oprávněné úřední osoby, čímž mohla být porušena zásada legitimního očekávání žalobkyně, pochybnosti tohoto charakteru žalobkyně v průběhu správního řízení nevyslovila, takže vypořádání této námitky žalovaným nemohla očekávat. Zákon č. 38/1994 Sb., neupravuje postup MZV při vydání závazného stanoviska podle § 16 odst. 1. Soud má za to, že MZV má k dispozici různé nástroje k získání informací potřebných pro vydání závazného stanoviska podle uvedeného ustanovení. I kdyby teoreticky žalobkyně doložila, že MZV obvykle v těchto případech postupuje tak, že si vyžádá stanovisko příslušného zastupitelského úřadu, případná odchylka od tohoto postupu by bez dalšího nemohla mít vliv na porušení zásady legitimního očekávání. Porušení této zásady by přicházelo v úvahu tehdy, pokud by MZV v obdobném případě vydalo stanovisko s odlišným závěrem. Žalobkyně však žádný takový případ neuvedla, pouze obecně bez dalšího tvrdila, že Česká republika dodává přímo vojenský materiál do krizových oblastí nestabilním politickým či národnostním seskupením s vědomím rizika, že se tyto zbraně mohou dostat do rukou mezinárodního terorismu.

65. Jak vyplývá z výše uvedeného, s ohledem na datum, k němuž byl posuzován skutkový stav a vydáváno závazné stanovisko, nejsou relevantní námitky žalobkyně týkající se situace v Gruzii ke dni vydání napadených rozhodnutí. Ze stejného důvodu je nutno odmítnout i návrhy žalobkyně na doplnění dokazování k datu rozhodování o rozkladu. Žalovanému rovněž nelze klást k tíži, pokud se v napadených rozhodnutích nezabýval tím, zda by předmětný vojenský materiál sloužil k potlačování náboženských či politických svobod, neboť tuto námitku žalobkyně poprvé uplatnila až v žalobě, stejně jako tvrzení, že předmětný vojenský materiál nemohl jakkoliv ohrozit občany ČR či jiné spojence v rámci NATO.
66. Soud v návaznosti na hodnocení dostatečnosti závazného stanoviska MZV, resp. podkladů pro jeho vydání, jakož i související návrh žalobkyně, aby si soud vyžádal kompletní správní spis MZV k závaznému stanovisku, neboť ten nebyl žalobkyni ve správním řízení poskytnut, dále uvádí následující. Obecně jistě platí, 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 s podklady, ze kterých dotčený správní orgán při jeho vydání vycházel (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19.4.2018, č.j. 9 A 120/2015-54), je-li to z jeho obsahu zřejmé. Pokud tedy závazné stanovisko bylo vydáno s odkazem na podkladové materiály, resp. jejich obsah, a nejedná se přitom o informace všeobecně známé, účastník řízení má v zásadě právo na to se s těmito podklady, jež by měly být součástí správního spisu dotčeného správního orgánu (v širším slova smyslu), seznámit. Zároveň je však nutno uvést, že toto právo účastníka řízení může být omezeno v situaci, kdy takové podklady podléhají režimu utajení, který možnost seznámení účastníka řízení s takovými podklady vylučuje (což však zpravidla nebudou podklady podléhající utajení v režimu „vyhrazené“, ostatně i v tomto případě byla žalobkyně se stanoviskem vedeným v tomto režimu seznámena); v takovém případě je posouzení zákonnosti závazného stanoviska a s ním souvisejících podkladů na soudu.
67. V daném případě (stejně jako v obdobných věcech žalobkyně týkajících se vývozu vojenského materiálu) dotčený správní orgán (MZV) správní spis k věci údajně nevedl a tento „spis“ nikdy nebyl učiněn součástí spisového materiálu. V takovém případě bylo

úkolem soudu uvážit, zda závazné stanovisko, s nímž žalobkyně byla seznámena a na jehož podkladě byla vydána napadená rozhodnutí, ob stojí po obsahové stránce samo o sobě, či zda je nutno jej z důvodu absence podkladových materiálů, na jejichž podkladě mělo být vydáno, hodnotit jako nepřezkoumatelné. Jinými slovy, soud se zabýval tím, zda argumenty, které dotčený správní orgán vedly k vydání negativního závazného stanoviska a proti nimž mohla žalobkyně brojit, ob stojí bez dalšího. Jak vyplývá z výše uvedeného, v tomto případě soud k takovému závěru dospěl.

68. Co se týče námitky účelového prodlužování správního řízení, v rámci níž žalobkyně obecně poukázala na případy, kdy správní soud zruší rozhodnutí žalovaného o žádostech o vydání licence k mezinárodnímu obchodu s vojenským materiálem, ale žalovaný poté o odvolání rozhodne zcela identicky, následně si nechá své rozhodnutí opět zrušit atd. až do nekonečna, soud uvádí, že o takový případ se v této věci nejedná. Jak vyplynulo ze shrnutí předcházejícího správního řízení, rozhodnutí žalovaného byla zrušena jednou, a to z důvodu porušení procesního práva žalobkyně seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí (závazným stanoviskem a relevantními denály), přičemž tato vada byla ve správním řízení předcházejícím podaným žalobám odstraněna.
69. K požadavku žalobkyně na konání ústního jednání v řízení před správním orgánem je nutno poukázat na ust. § 49 odst. 1 správního řádu, podle něhož „*ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. (...)*“. Zákon č. 38/1994 Sb., v tomto typu řízení nepožaduje nařízení ústního jednání. Nezbytnost konání ústního jednání vyplývající z požadavku na splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků bude dána zpravidla tehdy, pokud se řízení účastní více účastníků s protichůdnými zájmy, mají-li být vyslýcháni svědci či prováděny jiné důkazy; v takových případech lze předpokládat, že ústní jednání přispěje ke zjištění skutkového stavu věci. V tomto případě taková nezbytnost dána nebyla. Jednalo se o řízení, jejímž jediným účastníkem byla žalobkyně, která byla s podklady pro vydání rozhodnutí, jak je správní orgán shromáždil, řádně seznámena, resp. takové seznámení jí bylo umožněno (byť za ztížených podmínek daných skutečností, že část spisového materiálu byla vedena v utajovaném režimu). K namítané potřebě dokazování listinami, které byly podkladem pro vydání napadených rozhodnutí, se již soud s odkazem na judikaturu NSS vyjádřil výše v tom smyslu, že zcela postačí jejich založení do spisu, s nímž měla žalobkyně možnost se seznámit.
70. K poukazu právního zástupce žalobkyně (učiněnému až v závěrečné řeči při jednání) na to, že napadená rozhodnutí byla pro žalobkyni překvapivá, soud uvádí, že takovou námitku žalobkyně v průběhu správního řízení nevznesla. K tomu je nutno podotknout, že návrh doby platnosti licence v žádosti o vydání licence je zcela v dispozici žalobkyně. Bylo výhradně na žalobkyni, aby za situace, kdy v průběhu správního řízení došlo k uplynutí původně navrhované doby platnosti licence, požádala o změnu žádosti, pokud jde o dobu platnosti licence, event. podala žádost novou, pokud měla stále zájem na vydání požadované licence.
71. Soud tedy neshledal žaloby důvodnými, a proto je podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

72. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 14. března 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu