



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

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

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

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 13.5.2015,
č.j. 11576/06/52500/01000

takto:

- I. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 13.5.2015, č.j. 11576/06/52500/01000 a rozhodnutí Licenční správy Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 6.2.2006, č.j. 48312/05/11210/11200 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 27 106 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně advokáta JUDr. Radka Ondruše.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut její rozklad proti rozhodnutí Licenční správy Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 6.2.2006, č.j. 48312/05/11210/11200 (dále též jen „rozhodnutí Licenční správy“). Rozhodnutím Licenční správy byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání licence na vývoz vojenského materiálu (detonátorů pro dělostřeleckou munici) do Bulharska.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně předně namítla, že žalovaný nerozhodoval podle skutkového a právního stavu platného ke dni svého rozhodnutí, nýbrž rozhodoval k tvrzenému právnímu a skutkovému stavu v době prvního rozhodnutí nalézacího správního úřadu z roku 2005. Toto pochybení je důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí Licenční správy.
3. Žalobkyně označila napadené 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 30.11.2005, č.j. 139000/2005-SZBP potvrzené stanovisky ministra zahraničních věcí ze dne 19.10.2012 a na něj navazující stanovisko MZV ze dne 14.3.2013, 9.5.2013 a 30.5.2013. 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 žalobě 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.
4. 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 se opírá pouze a jenom o německý denial D-2004-28, ze kterého vychází při posuzování přiměřenosti. Denialy jako takové nejsou a nemohou být v daném kontextu utajovanou informací, což zcela odpovídá ustálené judikatuře týkající se zveřejňování těchto denialů.
5. 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 2005 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 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.

6. 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 čerpal. MZV ve svém stanovisku pouze opakovaně a bez odkazu na jakýkoliv přezkoumatelný zdroj reprodukuje ničím nepodložená obecná tvrzení o korupci v Bulharsku, aniž by byl na jediném místě citoval jakýkoliv zdroj těchto závěrů.
7. Ke skutečnosti, že jediným důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí je dle negativního stanoviska údajně relevantní denial, jímž má být německý denial D-2004-28, žalobkyně uvedla, že denial, tedy negativní rozhodnutí licenčního orgánu jiného členského státu ke konkrétnímu mezinárodnímu obchodu s vojenským materiálem, nepředstavuje dogma, ale vždy se musí posuzovat ve vztahu srovnání dvou posuzovaných obchodů s vojenským materiálem stran zvážení přiměřenosti aplikace již publikovaného denialu na konkrétní posuzovaný případ. Obecně platí pravidlo platnosti denialu max. 4 roky s tím, že po této době se tento denial přijímá maximálně při současně existujícím embargu, restrikci či jiném negativním doporučení orgánů EU či OSN. Předmětný denial, který ostatně nebyl nikdy v řízení jako důkaz proveden, je z roku 2004. Žalobkyně tvrdí, že jakákoliv platnost či využitelnost uvedeného denialu zanikla v důsledku uplynutí času, a že navíc tento konkrétní denial nebyl nikdy ve vztahu k posuzovanému obchodu přiměřeným a již vůbec ne příležitým.
8. Žalovaný nikdy daný denial nespecifikoval a v napadeném rozhodnutí jej pak přezkoumatelným způsobem neaplikoval na daný obchod s vojenským materiálem ve vztahu k jeho dovozované relevantnosti. Žalobkyně při formulaci tohoto žalobního důvodu proto musí zvolit systém negativního vymezení, neboť obsah denialu nebyl v řízení proveden ani aplikován. Již tímto postupem žalovaný porušil ust. § 51 odst. 1 ve vztahu k ust. § 53 odst. 6 a § 68 odst. 3 správního řádu, když tímto porušil zásadu zákonnosti dle ust. § 2 odst. 1 správního řádu, a zatížil tím mimo jiné napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Při posuzování relevantnosti citovaného denialu ke dni rozhodování žalovaného je nutno zdůraznit, že kupujícím je bulharská obchodní společnost se státní účastí, v jejíchž orgánech jsou zástupci bulharského státu. Bulharsko,

jako země konečného určení, je členským státem EU i NATO, kdy o fungování jejich orgánů nejsou žádné pochybnosti. Bulharsko má standardní propracovaný povolovací a kontrolní systém obchodu s vojenským materiálem odpovídající standardům členských států EU a NATO. Korupce v Bulharsku se v ničem neodlišuje od „korupce“ v České republice. Pro jiný závěr neskýtá správní spis žádné provedené důkazy ani jiné podklady.

9. Žalobkyně dále spatřuje pochybení v tom, že ze strany žalovaného nebylo od MZV vyžádáno doplnění a konkretizace uváděných údajů o situaci v Bulharsku, zejména přesná specifikace podkladů, ze kterých MZV své závěry čerpal, uvedení zdrojů, jejichž informace využíval, a to s přesným uvedením konkrétního subjektu či písemnosti, ve které byly tvrzené informace obsaženy. Žalovaný měl MZV vyzvat k předložení přesného označení listin, ze kterých své závěry získal, přesné specifikace zdroje či 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, zdrojů pro závěry o korupci v Bulharsku, hodnocení licenčních orgánů Bulharska ze strany kontrolních orgánů EU a NATO. Odstranění těchto nedostatků je možné jedině vyžádáním kompletního úplného správního spisu MZV ve věci předmětného závazného stanoviska. Takto však žalovaný nepostupoval a se stejnou námitkou žalobkyně se v napadeném rozhodnutí nevypořádal; pouze vyžádal přezkum a potvrzení předchozího závazného stanoviska. Žalovaný zůstal nečinný i poté, kdy z předloženého potvrzení MZV bylo zřejmé, že toto se stále ve svém stanovisku upíná k okamžiku roku 2005 a již neřeší faktický stav v okamžiku aktuálního rozhodování správního úřadu.
10. Pokud by si žalovaný nebo Licenční správa vyžádali správní spis MZV k předmětnému závaznému stanovisku a ten v řízení provedli v rámci ústního jednání nebo postupem dle § 51 odst. 2 správního řádu ve spojení s ust. § 53 odst. 6 správního řádu, 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 zcela neúčelný a žalobkyně k němu nepřikročila poté, kdy nedošlo k vyžádání podkladového správního spisu k závaznému stanovisku. Podle žalobkyně nelze vyloučit ani možnost, že MZV v rozporu s ustálenou praxí nevyžádalo v dané věci stanovisko příslušného zastupitelského úřadu a napadené závazné stanovisko vydalo v rozporu s oficiální vládou politikou v daném regionu pouze na základě posouzení příslušné oprávněné úřední osoby. Pro potvrzení či vyvrácení této domněnky nasvědčující porušení zásady legitimního očekávání nemá žalobkyně žádné bližší podklady, neboť v tomto směru v podkladech pro vydání rozhodnutí zcela absentuje příslušný správní spis MZV ve věci vydání předmětného závazného stanoviska.
11. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný neověřil, zda dovozovaný a aplikovaný údajně relevantní denial není z pohledu evropské rozhodovací praxe excesivní, motivovaný jinými důvody, zejména pak ochranou německého trhu, popř. konkurenčním bojem v Německu. Rovněž nebylo ověřeno, zda aplikovaný denial nebyl jako nezákonný zrušen německými soudy. Z tohoto pohledu pak nelze ověřit dodržení zásady legitimního očekávání, tak jak ji upravuje § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně zdůraznila, že podklady, na jejichž základě

správní úřady rozhodly o neudělení licence, 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 napadeného rozhodnutí ani ze závazného stanoviska MZV dovodit, neboť neobsahují žádné konstatování, že jak cílové teritorium, tak konkrétní odběratel představuje z pohledu ČR bezpečnostní riziko či hrozbu pro zahraniční zájmy České republiky.

12. 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 neobsahuje ani napadené 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 judikaturní praxí soudů označit za zcela nepřezkoumatelné pro jeho nekonkrétnost.
13. Žalobkyně dále uvedla, že denial D-2004-28, z něhož nesouhlasné stanovisko MZV vychází, je v elektronickém systému denialů, kam má vedle MZV přístup i žalovaný, resp. Licenční správa. Žalovaný tedy byl schopen v rámci svého správního uvážení posoudit relevanci předmětného denialu spíše než MZV, do jehož působnosti nepatří posuzování relevance denialů, ale spíše jejich hodnocení z pohledu zahraniční politiky ČR. Žalovaný tedy pochybil, když denial nevyhodnotil sám, ačkoliv k němu měl přístup, ale spoléhal na hodnocení předmětného denialu ze strany MZV. Žalobkyni je známo, že v rámci rozhodovací praxe Licenční správy se pravidelně každá z posuzovaných žádostí o licenci projednává v rámci společných jednání dotčených orgánů. Soud by měl v rámci dokazování žalovanému uložit předložit zápis z jednání, kde byl projednán předmětný obchod s vojenským materiálem.
14. V souladu s § 3 správního řádu měl být ze strany žalovaného, resp. Licenční správy pro posouzení relevance aplikovaného denialu D-2004-28 opatřen či vyžádán správní spis MZV vztahující se k danému závaznému stanovisku či přípisu, hodnocení ze strany českého velvyslanectví v Bulharsku, zejména pak zpracované memorandum k otázce tvrzené korupce v Bulharsku k datu rozhodování o rozkladu, hodnocení situace v Bulharsku, zejména pak otázku tvrzené korupce ze strany příslušných orgánů EU a NATO, a to včetně hodnocení situace v regionu konečného užití k datu rozhodování o rozkladu, stanoviska ÚZSI, popř. vojenské rozvědky o situaci v Bulharsku a hodnocení míry korupce, přehled licencí k mezinárodnímu obchodu s vojenským materiálem do Bulharska vydaných v letech 2005-2015 jak českými licenčními orgány, tak licenčními orgány jiných členských států EU, tedy do okamžiku rozhodování o rozkladu, a to jak celkově, tak k osobě kupujícího. Předmětné návrhy na provedení dokazování však žalovaný neakceptoval, aniž by se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal s důvody, proč tak neučinil. Shora označené důkazy pak žalobkyně navrhuje k provedení jakožto důkazů v řízení před soudem k prokázání svých tvrzení a vyvrácení závěrů závazného stanoviska.

15. 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 obecným odkazem na jejich nesprávnost, aniž by došlo k vypořádání argumentace žalobkyně.
16. 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 napadené rozhodnutí i rozhodnutí Licenční správy, neboť jsou zatížena stejnými vadami, resp. namítané vady lze účinně odstranit toliko v řízení před správním orgánem prvního stupně.
17. Žalobkyně též namítla, že v rámci správního řízení neproběhlo ústní jednání. Z uvedeného důvodu tedy bylo nutno dokazování listinami provádět postupem dle ust. § 51 odst. 2 ve spojení s ust. § 53 odst. 6 správního řádu. Takové dokazování však v daném řízení neproběhlo. S ohledem na kogentní znění zákona nepřipouštějící odchylku od stanoveného postupu při dokazování lze jako důkazy přijmout jen ty listiny, které byly v řízení provedeny zákonem předepsaným způsobem. Vzhledem k absenci provedení jakýchkoliv důkazů listinami je nutno konstatovat, že většina podkladů, která byla předložena žalobkyni postupem dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, nebyla v řízení provedena. Z tohoto důvodu nelze s ohledem na ust. § 51 odst. 1 správního řádu takové důkazní prostředky za důkazy připustit a při rozhodování k nim přihlídnout. Toto platí zejména o stanoviscích MZV, z nichž napadené rozhodnutí vychází.
18. Žalobkyně shrnula, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a žalovaný nerespektoval závazný právní názor, který v této věci vyslovily správní soudy. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem a na základě nedostatečně zjištěného stavu věci. Došlo k porušení legitimního očekávání žalobkyně, že správní úřad (MZV) nepřipustným způsobem zavedl do českého právního řádu precedenční systém nepřezkoumatelného neurčitého pojmu „zahraničně-politické zájmy ČR“ a nezákonným utajením podkladů napadeného rozhodnutí krátil práva žalobkyně na účast v řízení.

Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření nejprve popsal průběh předcházejícího řízení a uvedl, že žalobu zaslal též k vyjádření MZV. V něm MZV vyjádřilo nesouhlas s procesními nároky žalobkyně, pokud požaduje předkládání utajovaných dokumentů v neklasifikované podobě. Za nepřipustný 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 napadeného rozhodnutí. MZV uvedlo, že neутajuje 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 ze strany 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 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.

20. 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. Denial vydaný v roce 2004 byl pro rozhodování v roce 2005 relevantní, v současnosti by však byl již neplatný. 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.
21. 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 napadené rozhodnutí není s touto judikaturou v rozporu.
22. Žalovaný podotkl, že mu MZV zaslalo dopis ze dne 21.12.2005, č.j. V14873/2005-SZBP ve stupni utajení „Vyhrazené“, ve kterém opakuje důvody, které jej vedly k nesouhlasnému písemnému stanovisku ve věci ze dne 30.11.2005. MZV zaslalo žalovanému výsledek konzultace se Spolkovou republikou Německo a informaci, že byl na odběratele vydán v roce 2002 denial i dalším členským státem. Zdůraznilo, že denial je vydáván v určitém časovém okamžiku a reaguje na konkrétní situaci v zemi nebo regionu dovozu. V případě vývozu předmětného vojenského materiálu do Bulharska nepovažovalo MZV za zásadní faktor předmětný vojenský materiál, ale námitky jiného členského státu vůči dovozci kvůli riziku dalšího nedovoleného šíření vojenského materiálu. MZV získané informace o denialu vyhodnotilo a rozvedlo původní odůvodnění o podstatnou skutečnost, že důvodem

byly obavy z dalšího nedovoleného šíření vojenského materiálu. Pro vydání negativního stanoviska tedy existovaly další indicie.

23. Z průběhu celého řízení je podle žalovaného patrné, že žalobkyni vycházel maximálně vstříc a poskytl jí odpovídající prostor k uplatnění jejích procesních práv, jakož i to, že tento prostor žalobkyně nevyužila a před vydáním rozhodnutí žádné návrhy neuplatnila. Žalovaný je přesvědčen, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě přezkoumatelného stanoviska MZV a respektovalo závazný právní názor soudu. Žalovaný se nespokojil s obsahem předchozích stanovisek MZV, ale řízení o rozkladu ukončil až poté, co obdržel odpověď ministra zahraničních věcí ze dne 30.5.2013 v utajeném režimu „Vyhrazené“, v níž ministr zahraničních věcí identifikoval vydaný denial a doplnil odůvodnění negativního stanoviska MZV k žádosti o udělení licence. Žalobkyně se s konečným zněním stanoviska MZV včetně předmětného denialu (DE 2004-28, č.j. MPO V95/2007-EU) 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.

Obsah správního spisu a průběh předcházejícího řízení

24. Ze spisu žalovaného vyplývají následující, pro rozhodnutí soudu relevantní skutečnosti:
25. Žalobkyně podala dne 12.10.2005 žádost o udělení vývozní licence k vývozu vojenského materiálu do Bulharska, v níž navrhla dobu platnosti licence do 31.12.2005; dne 16.12.2005 pak požádala o změnu termínu platnosti licence do 28.2.2006.
26. Dne 30.11.2005 vydalo MZV negativní stanovisko k vydání požadované vývozní licence a jako důvod uvedlo „relevantnost denialu vydaného členským státem EU“.
27. Dne 6.2.2006 vydala Licenční správa rozhodnutí č.j. 48312/05/11210/11200, MPOX015KMOY, kterým žalobkyni licenci pro vývoz vojenského materiálu do Bulharska neudělila. Rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu ze dne 8.3.2007, č.j. 11576/06/07400/01000, a to po provedení „přezkumu“ závazného negativního stanoviska MZV (byť se správní řízení řídilo s ohledem na § 179 odst. 1 správního řádu zákonem č. 71/1967 Sb., tj. „starým“ správním řádem).
28. Městský soud v Praze rozhodl o žalobě žalobkyně proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 8.3.2007, č.j. 11576/06/07400/01000 rozsudkem ze dne 22.9.2009, č.j. 6 Ca 107/2007-73 tak, že žalobu zamítl. Následně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15.12.2010, č.j. 9 As 60/2010-125 zamítavý rozsudek Městského soudu v Praze na základě kasační stížnosti žalobkyně zrušil. Nejvyšší správní soud posuzoval povahu stanoviska MZV, vydaného podle ust. § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., a dospěl k závěru, že se jedná o akt mající povahu závazného stanoviska MZV. Podle Nejvyššího správního soudu musí být z tohoto aktu zřejmé, zda MZV s rozhodnutím o udělení licence k vývozu vojenského materiálu do požadované destinace souhlasí či nikoli. Z hlediska požadavků

kladených na odůvodnění takového správního aktu by pak měl obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí; jedině tak totiž bude možné přezkoumat ve správním soudnictví jeho zákonnost. Předmětné závazné stanovisko MZV pak Nejvyšší správní soud shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť nepovažoval za dostačující „*pouhý odkaz na existující denial členského státu EU, který není ani ve stanovisku ani v jiné části správního spisu blíže obsahově specifikován (...), a to i přesto, že se podle slov žalovaného jedná o utajovanou skutečnost na úrovni Rady Evropské unie.*“ Městský soud v Praze následně rozsudkem ze dne 28.6.2011, č.j. 6 A 274/2010-161 zrušil rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 8.3.2007, č.j. 11576/06/07400/01000 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

29. V dalším řízení vyzval žalovaný ministra zahraničních věcí dopisem ze dne 14.11.2011 k tomu, aby provedl přezkum závazného stanoviska MZV ze dne 30.11.2005, č.j. 139000/2005-SZPB, „*s uvedením konkrétních důvodů nesouhlasu a úvah při jejich hodnocení, včetně argumentů pro uplatnění relevantnosti daného denialu v době podání žádosti o udělení předmětné licence tak, aby argumenty odůvodnění nového rozhodnutí o rozkladu byly v soulad s principem zásady legitimního přezkumu a konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.*“
30. V reakci na tuto výzvu zaslal ministr zahraničních věcí žalovanému dopis ze dne 6.12.2011, v němž mj. uvedl, že v rámci zahraničněpolitického hodnocení jednotlivých žádostí o licence na export vojenského materiálu a procesu nalézání zahraničněpolitického zájmu v případě každé jednotlivé licence je mimo jiné kladen důraz na respekt k mezinárodním závazkům České republiky a to i k závazkům politického charakteru. Jedním z těchto závazků v oblasti kontroly exportu vojenského materiálu byla i existence Kodexu chování EU při vývozu vojenského materiálu, který byl v prosinci 2008 učiněn právně závazným formou Společného postoje 2008/944/SZBP. Kodex využíval v době rozhodování o žádosti žalobkyně institutu denialu jako společného informačního mechanismu, jehož primárním účelem bylo sdílení informací o zemích konečného užití i konkrétních konečných uživatelích, zejména s ohledem na výsledky předchozích rozhodování členských států EU o exportních licencích. Ministerstvo zahraničních věcí v rámci procesu nalézání zahraničněpolitického zájmu k obsahu denialů vždy přihlíží, nicméně ani v předmětném případě se nejednalo o výlučný informační zdroj, který vedl k formulaci nesouhlasného závazného stanoviska. V listopadu 2005 vycházelo MZV během svého hodnocení exportního případu z celkové vnitropolitické situace Bulharska a zejména z úrovně důvěryhodnosti kontrolních mechanismů pro export vojenského materiálu, kterou MZV nepokládalo za dostatečnou pro vyloučení rizika diverze do třetích zemí. Záruky proti případnému re-exportu bez souhlasu kontrolních orgánů České republiky v tomto kontextu neposkytovala ani anti-reexportní doložka obsažená v certifikátu konečného užití. Předmětem hodnocení MZV v kontextu možného reexportu byl i citlivý charakter licencovaného materiálu. Ministr zahraničních věcí dále setrval na stanovisku, že obsah denialu, jeho autor i samotná databáze denialů zůstávají utajovanou informací až do okamžiku, kdy stát, který je jeho autorem, dá souhlas s jeho odtajněním. Závěrem vyjádřil přesvědčení, že v současné době, kdy je Bulharsko již plnohodnotným členským státem EU, by se v případě opětovného podání žádosti o licenci ze strany žalobkyně pro stejného konečného uživatele vycházelo při formulaci závazného stanoviska ze změněných okolností v zemi konečného užití v době podání nové žádosti.

31. Dopisem ze dne 19.1.2012 byla žalobkyně vyzvána k tomu, aby se před vydáním rozhodnutí o rozkladu seznámila s podklady shromážděnými pro rozhodnutí a případně se k nim vyjádřila. Žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce nahlížela do správního spisu dne 1.2.2012 a navrhla vyžádání stanoviska MZV buď v nalézacím řízení nebo v řízení o rozkladu. Dopisem ze dne 12.4.2012 pak žalovaný vyzval ministra MZV k vydání řádně odůvodněného stanoviska.
32. MZV následně vydalo dne 19.10.2012, č.j. V 1545/2012-SZBP, stanovisko k věci v režimu utajení „Vyhrazené“, s nímž se žalobkyně seznámila dne 5.12.2012. Zápisem do úředního záznamu o nahlížení do správního spisu žalobkyně uvedla, že ze stanoviska není zřejmý jeho obsah a závěr, nicméně žalobkyně má za to, že MZV nemá k vydání licence námitek a vydává souhlasné stanovisko. Žalovaný proto dopisem ze dne 15.2.2013 vyzval MZV k vyjasnění stanoviska a též k předání předmětného denálu, aby se s ním žalobkyně mohla seznámit. Ministr zahraničních věcí reagoval dopisem ze dne 14.3.2013 s tím, že v roce 2005 existovaly zcela relevantní důvody pro vydání negativního stanoviska k udělení licence, avšak s ohledem na změnu okolností v Bulharsku související s jeho vstupem do EU, pokud by byla žádost podána nyní, by stanovisko MZV bylo souhlasné. Ministr zahraničních věcí se tedy dotázal žalovaného, ve vztahu k jakému období má stanovisko vztahovat; zda k roku 2005 či k situaci současné. Žalovaný dopisem ze dne 9.5.2013 požádal ministra zahraničních věcí o přezkumné stanovisko ke stanovisku MZV vydanému dne 30.11.2005.
33. Ministr MZV odpověděl dopisem v režimu utajení „Vyhrazené“ ze dne 30.5.2013, č.j. V 767/2013-SZBP, v němž identifikoval vydaný denal a doplnil odůvodnění negativního postoje MZV k předmětnému obchodu. Žalobkyně se s tímto dopisem a denálem seznámila v rámci nahlížení do spisu dne 17.10.2013. Dopisem ze dne 14.4.2014 bylo žalobkyni oznámeno shromáždění podkladů k vydání rozhodnutí s možností nahlížet do spisu a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čehož však nevyužila. Následně bylo vydáno napadené rozhodnutí, v němž ve vztahu k závaznému stanovisku MZV žalovaný uvedl, že *„jedním ze zásadních důvodů byla i existence německého denálu D-2004-28 obsahující informaci o neudělení svolení k vývozu totožnému uživateli“*, že *„současně s tím MZV vzalo v potaz vnitropolitickou situaci v Bulharsku a Evropskou komisi opakovaně kritizovaný stav korupčního jednání ve státní správě“*, přičemž ze strany Evropské komise byl tento stav označen za *„vážný problém především s ohledem na neexistenci záruky plně zákonného a předvídatelného výkonu veřejné správy“*.
34. Ve věci samé proběhlo dne 14. 3. 2019 ústní jednání před soudem, při němž účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Právní zástupce žalobkyně v plném rozsahu odkázal na obsah žaloby a akcentoval judikaturu NSS, podle níž je nutno trvat na řádném odůvodnění závazných stanovisek. Právní zástupce žalobkyně se následně vyjádřil k utajovaným částem správního spisu. Právní zástupce žalobkyně rovněž setrval na tom, že si má soud vyžádat kompletní spisový materiál MZV k závaznému stanovisku a dále namítl, že ve správním řízení mu nikdy nebyl k nahlédnutí předložen onen údajně relevantní denal. Soud k tomu konstatoval, že tento denal není součástí správního spisu, resp. jeho utajované části, kterou si od žalovaného opakovaně vyžadoval.

35. Žalovaný při ústním jednání poukázal na obsah svého vyjádření ve věci a na zamítavý rozsudek Městského soudu v Praze (sp. zn. 11 A 98/2015) ve věci vývozu vojenského materiálu do Gruzie.
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 přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního). V posuzované věci 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. První námitka žalobkyně je založena na tvrzení, že napadené rozhodnutí neodpovídá skutkovému a právnímu stavu ke dni jeho vydání, resp. že podmínky pro udělení licence byly zkoumány k roku 2005, 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 tuto 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 účastník řízení žádá o udělení licence. Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobkyně požádala dne 12.10.2005 o udělení vývozní licence, přičemž v této žádosti navrhla dobu platnosti licence do 31.12.2005; dne 16.12.2005 pak požádala o změnu termínu platnosti licence, a to do 28.2.2006. Žádné další požadavky na změnu termínu platnosti licence ve spisu založeny nejsou, lze mít tedy za to, že předmět řízení byl časově vymezen ke dni 31.12.2005, resp. ke dni 28.2.2006.

46. Není tedy důvodnou námitka žalobkyně, že žalovaný měl obstarat závazné stanovisko MZV, v němž by byl zohledněn skutkový stav k pozdějšímu datu. Žádost žalobkyně byla zcela v souladu s jejím obsahem posuzována k navrhovanému dni platnosti licence. Jelikož bylo vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně 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 vymezenému v žádosti žalobkyně (tj. žádost o licenci s platností ke dni 31.12.2005, resp. ke dni 28.2.2006). 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 jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření 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 nepřísluší 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 jejich 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. 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) uvést, že stanovisko MZV vydané podle § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., má charakter závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. 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.
54. 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.*

55. 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. 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. S ohledem na utajovaný charakter informací je možné toliko obecně uvést, že stanovisko spočívá na několika důvodech. Prvním je existence relevantního deníku a jeho vztahování na obchodní případ žalobkyně a dále je zde skupina důvodů, které lze obecně označit jako důvody (zahraničně)politického charakteru (hodnocení celkové vnitropolitické situace Bulharska a úrovně důvěryhodnosti kontrolních mechanismů pro export vojenského materiálu). Je skutečností, že závazné stanovisko neobsahuje odkaz na konkrétní prameny či zdroje informací, z nichž MZV k závěru o nedostatečných podmínkách pro realizaci zamýšleného obchodního případu z konkrétně uvedených důvodů dospělo, jak žalobkyně namítala.
56. Soud v návaznosti na hodnocení dostatečnosti závazného stanoviska, resp. podkladů pro jeho vydání, jakož i související návrh žalobkyně, aby si soud vyžádal kompletní správní spis MZV k závaznému stanovisku, neboť ten jí nebyl ve správním řízení poskytnut, uvádí následující. Obecně 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 se 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 dodat, že toto právo účastníka řízení může být omezeno v situaci, kdy takové podklady podléhají režimu utajení, který možnost seznámení účastníka řízení s nimi 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.
57. 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 uvážít, zda závazné stanovisko, s nímž byla žalobkyně seznámena a na jehož podkladě bylo vydáno napadené rozhodnutí, ob stojí po obsahové stránce samo o sobě či 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. V tomto případě soud k takovému závěru nedospěl, a to z následujících důvodů.

58. Ve vztahu k důvodům týkajícím se hodnocení vnitropolitické situace země vývozu 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. Ze stanoviska MZV vyplývá, že k hodnocení země vývozu (tehdy ještě země, která nebyla členem EU) dospělo nejen na základě poznatků a informací získaných v rámci vlastní odborné působnosti, ale též na základě hodnocení této země ze strany orgánu EU.
59. Vedle tohoto relativně obecného hodnocení byl nastolen ještě další důvod k přijetí negativního závěru, a to v podobě údajně relevantního deníalu z roku 2004. Soud nicméně konstatuje, že - jak vyplynulo již z obsahu spisového materiálu - tento deníal není součástí správního spisu a soudu nebyl předložen ani na opakovanou výzvu žalovanému k předložení utajovaných částí správního spisu. Jakkoli tvrzení žalobkyně u jednání, že s tímto deníalem nebyla v průběhu správního řízení seznámena, spisový materiál nepotvrzuje, za situace, kdy tento deníal nebyl učiněn součástí spisového materiálu, nebylo možné přezkoumat relevanci jednoho z podstatných důvodů, na kterých bylo závazné stanovisko MZV postaveno. Pokud žalovaný nezajistil podmínky k tomu, aby soud mohl závazné stanovisko v plném rozsahu přezkoumat, je nutno klást tuto skutečnost k jeho tíži. Soud má zároveň za to, že obecné důvody nemožnosti realizace daného obchodního případu, jak vyplynuly ze závazného stanoviska MZV (týkající se vnitropolitické situace v Bulharsku a s tím spojeného hodnocení nedostatečnosti záruk pro reexport vojenského materiálu), neobstojí samy o sobě, tj. bez toho, aby byly podpořeny dalšími relevantními důvody (zde existencí relevantního deníalu a jeho obsahem). Žalovaný ve vyjádření k žalobě nadto poukázal na další údajně relevantní deníal z roku 2002, který však rovněž neučinil součástí spisového materiálu.
60. Co se týče dalších námitek žalobkyně, ty už soud důvodnými neshledal, nicméně pro úplnost považuje za vhodné je rovněž vypořádat. Námitka žalobkyně, že nebylo doplněno dokazování o navrhované podklady, jež by byly aktuální v době rozhodování o rozkladu, není důvodná, protože (jak bylo uvedeno výše) v dané věci byl správně skutkový stav zkoumán k datu žalobkyní navrhované platnosti licence, nikoli k datu pozdějšímu. Návrh na to, aby si žalovaný od MZV vyžádal doplnění a konkretizaci uváděných údajů o situaci v Bulharsku, zejména přesnou specifikaci podkladů, ze kterých MZV své závěry čerpalo, uvedení zdrojů, jejichž informace využívalo, a to s přesným uvedením konkrétního subjektu či písemnosti, ve které byly tvrzené informace obsaženy, dále předložení přesného označení listin, ze kterých své závěry získalo, přesné specifikace zdroje či 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 atd., resp. že si měl vyžádat kompletní úplný správní spis MZV ve věci předmětného závazného stanoviska, uplatnila žalobkyně poprvé až v žalobě. Nevypořádání těchto návrhů žalobkyně tak nemůže být kladeno k tíži žalovaného. S odkazem na odůvodnění vztahující se k první žalobní námitce žalobkyně lze pak dodat, že s ohledem na datum, k němuž byl posuzován skutkový stav a vydáváno závazné stanovisko, nejsou relevantní její námitky týkající se postavení Bulharska ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Ze stejného důvodu je nutno odmítnout návrhy žalobkyně na doplnění dokazování k datu rozhodování o rozkladu, které byly uplatněny v žalobě.

61. Co se týče námitky účelového prodlužování správního řízení, v rámci které 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 bylo zrušeno jednou, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska MZV, přičemž tuto vadu se dle názoru zdejšího soudu žalovaný snažil odstranit v rámci komunikace s dotčeným správním orgánem. V tomto případě sice mělo napadené rozhodnutí stejný výsledek, nicméně je nutno připustit, že důvody, na nichž bylo založeno závazné stanovisko, byly rozvedeny a konkrétně specifikovány. Jak bylo však uzavřeno výše, tyto důvody nebyly v části týkající se údajně relevantního deníku dostatečně podloženy.
62. Ve vztahu k námitce žalobkyně, že *správní úřad nepřipustným způsobem zavedl do českého právního řádu precedenční systém nepřezkoumatelného neurčitého pojmu „zahraničně-politické zájmy ČR“*, dle názoru soudu postačí poukázat na ustanovení § 16 odst. 1 a § 18 písm. c) zákona č. 38/1994 Sb., jehož prostřednictvím byl neurčitý právní pojem „zahraničně-politické zájmy České republiky“ do českého právního řádu zaveden. „Autorem“ zavedení tohoto pojmu tedy není správní úřad, nýbrž zákonodárce, který hledisko „zahraničně-politických zájmů ČR“ zařadil mezi hlediska významná pro vydání závazného stanoviska MZV a rozhodnutí žalovaného o žádosti o udělení licence k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem.
63. K námitce žalobkyně, že žalovaný neprovedl důkaz správním spisem MZV k závaznému stanovisku postupem podle § 51 odst. 2 s.ř. ve spojení s § 53 odst. 6 s.ř., soud uvádí, že ze spisového materiálu není patrné, že by žalobkyně provedení takového důkazu požadovala (ať již v rámci rozkladu či v dalších písemnostech, jež v průběhu správního řízení žalovanému zaslala).
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 napadené 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 rovněž 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.

65. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí bylo stíženo vadou spočívající v tom, že skutkový stav, který byl vzat za základ závazného stanoviska dotčeného orgánu, a tedy i za základ napadeného rozhodnutí, neměl dostatečnou oporu ve spisovém materiálu. Soud proto napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí Licenční správy, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 78 odst. 1, 3, 4 s.ř.s.].
66. Soud považuje za vhodné podotknout, že pokud by Licenční správa měla v dalším řízení opětovně rozhodovat o žádosti žalobkyně, časově limitované na dobu platnosti licence ke dni 28.2.2006, bude muset s ohledem na to, že žalobkyní navržená doba platnosti licence dávno uplynula, předmětnou žádost vyhodnotit jako žádost zjevně bezpředmětnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.
67. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč, dále náklady za zastoupení advokátem za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby, účast na jednání přesahující 2 hod) a čtyři režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 13 600 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů; dále cestovní náhrady za cestu Brno - Ostrava a zpět (345 km) dne 1.7.2015 při použití vozidla Kia Sorento, reg. zn. x, dle vyhlášky č. 328/2014 Sb., k jedné jízdě do sídla klienta k převzetí zastupování a první poradě s klientem přesahující 1 hodinu, které činí celkem 2 156 Kč (345 x 3,70 Kč, tj. 1 277 Kč - základní náhrada za použití vozidla + 7,06 x 3,45 x 36,10 Kč, tj. 879 Kč - náhrada za spotřebované hmoty), k čemuž je nutno přičíst náhradu za promeškaný čas 3,5 hod (7 x 100 Kč podle § 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu), a cestovní náhrady za cestu Brno - Praha a zpět (412 km) dne 14.3.2019 při použití stejného vozidla k jedné jízdě za účelem účasti u jednání soudu, které činí dle vyhlášky 333/2018 Sb. celkem 2 666 Kč (412 x 4,10 Kč, tj. 1 689 Kč - základní náhrada za použití vozidla + 7,06 x 4,12 x 33,60, tj. 977 Kč - náhrada za spotřebované hmoty), k čemuž je nutno přičíst náhradu za promeškaný čas 4 hod (8 x 100 Kč), v souhrnu tedy 6 322 Kč, a konečně částkou 4 184 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty (21% z částky 19 922 Kč), kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše žalobci přiznaných nákladů tak činí 27 106 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Praha 14. března 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu