



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové ve věci

žalobce: **Imex Group s.r.o.**, IČO: 25829050
se sídlem Milíčova 1343/16, Moravská Ostrava, 702 00 Ostrava
zastoupená advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
se sídlem Bubeníčкова 502/42, 615 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
se sídlem Na Františku 32, 110 15 Praha 1

o žalobách proti rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12646/13/52500/01000, ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12643/13/52500/01000 a ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12636/13/ 52500/01000

takto:

- I. Řízení o žalobách, která jsou u Městského soudu v Praze vedena pod spisovými značkami 9 A 120/2015, 9 A 121/2015 a 9 A 122/2015, se spojují ke společnému projednání. Společné řízení o těchto věcech bude nadále vedeno pod spisovou značkou 9 A 120/2015.
- II. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12646/13/52500/01000, ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12643/13/52500/01000 a ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12636/13/ 52500/01000 se zrušují a věci se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 33.684,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Radka Ondruše.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12646/13/52500/01000 ministr průmyslu a obchodu zamítl žalobcův rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, Licenční správy ze dne 21. 2. 2013 č. j. 40465/2012 o neudělení licence k vývozu samopalů PM-63 ráže 9 mm Makarov do Tádžikistánu.
2. Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12643/13/52500/01000 ministr průmyslu a obchodu zamítl žalobcův rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, Licenční správy ze dne 21. 2. 2013 č. j. 40464/2012 o neudělení licence k vývozu lehkých kulometů UK 59 L ráže 7,62x54 R včetně ZIP 1:10 s příslušenstvím do Tádžikistánu.
3. Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2015 č. j. 12636/13/52500/01000 ministr průmyslu a obchodu zamítl žalobcův rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, Licenční správy ze dne 21. 2. 2013 č. j. 40468/2012 o neudělení licence k vývozu pistolí CZ-75 P-07 DUTY ráže 9 mm Luger do Tádžikistánu.
4. Licenční správa Ministerstva průmyslu a obchodu prvostupňovými rozhodnutími ze dne 21. 2. 2013 rozhodla, že podle § 18 písm. c) 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 38/1994 Sb.“) z důvodu zahraničně politických zájmů České republiky žalobci licenci k vývozu vojenského materiálu neuděluje. V odůvodnění všech tří rozhodnutí správní orgán I. stupně vyšel z negativního závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí ze dne 23. 11. 2012 č. j. 124172/2012-SZBP, které jmenované ministerstvo podrobněji zdůvodnilo sdělením ze dne 26. 11. 2012 č. j. V 1763/2012-SZBP v režimu „Vyhrazené“. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že žalobce se s negativním stanoviskem Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „MZV“) včetně jeho odůvodnění seznámil dne 5. 12. 2012 při nahlížení do spisu, přičemž se seznámil i s dalšími skutečnostmi, které v rámci dokazování ve správním řízení nastaly. Ačkoliv se žalobce v úředním záznamu o nahlížení do spisu zavázal, že se k uvedeným skutečnostem vyjádří, neučinil tak. Správní orgán I. stupně proto v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu již neprováděl další dokazování a žádost o udělení licence zamítl s tím, že v daném případě nemá žádný prostor pro správní uvážení, protože je vázán obsahem závazného stanoviska, není oprávněn jej jakýmkoliv způsobem interpretovat či jinak obsahově měnit.
5. Ministr průmyslu a obchodu (označovaný dále pro zjednodušení jako „žalovaný“) se v odůvodnění všech tří rozhodnutí ze dne 24. 3. 2015 označených v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadená rozhodnutí“) vypořádával s námitkami uplatněnými v rozkladu, v nichž žalobce namítal nezákonnost, předčasnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně s tím, že s ohledem na utajenou část odůvodnění stanoviska MZV uvede své důvody nesouhlasu do protokolu. Žalovaný zjistil, že i přes opakovaná ujištění ze strany právního zástupce žalobce, že se v rámci rozkladu vyjádří k

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

utajenému zdůvodnění negativního závazného stanoviska MZV, žalobce žádné písemné ani ústní námitky ve lhůtě, kterou si při nahlížení do spisu sám stanovil, neuplatnil. I přes absenci vyjádření žalobce k utajované části závazného stanoviska žalovaný dne 20. 8. 2014 odeslal ministru zahraničních věcí dopis se žádostí o přezkum negativního závazného stanoviska MZV spolu s podaným rozkladem. V odpovědi na tuto žádost ministr zahraničních věcí uvedl, že věc posoudil podle § 94 odst. 1 správního řádu, přičemž neshledal důvody pro provedení přezkumného řízení, neboť postup MZV byl plně v souladu se zákonem. Ministr zahraničních věcí dále zopakoval a upřesnil důvody, které MZV vedly k vydání nesouhlasného stanoviska s požadovaným vývozem vojenského materiálu se závěrem, že i z dnešního pohledu se rozhodnutí o neudělení licence jeví jako opodstatněné. Po obdržení odpovědi ministra zahraničních věcí byl žalobce vyrozuměn o možnosti nahlédnout do spisu před vydáním rozhodnutí, avšak této možnosti nevyužil. Žalovaný s odkazem na shromážděné písemné podklady řízení, zejména stanovisko ministra zahraničních věcí ze dne 11. 9. 2014 č. j. 114788-2/2014-SZBP, kterým ministr potvrdil závazné negativní stanovisko MZV ze dne 23. 11. 2012, rozklad žalobce zamítl.

6. Třemi samostatně podanými žalobami se žalobce u Městského soudu v Praze domáhal zrušení napadených rozhodnutí, jakož i zrušení jim předcházejících rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Řízení o těchto žalobách byla u zdejšího soudu vedena pod spisovými značkami 9 A 120/2015, 9 A 121/2015 a 9 A 122/2015. Protože se jedná o skutkově i právně obdobné věci, soud v prvním výroku tohoto rozsudku rozhodl, že tyto věci se spojují ke společnému projednání s tím, že společné řízení o těchto věcech bude nadále vedeno pod spisovou značkou 9 A 120/2015.
7. Ve všech žalobách směřujících proti napadeným rozhodnutím žalobce označil prvostupňová i napadená rozhodnutí za dílem nezákonná, dílem předčasná a dílem zcela nepřezkoumatelná. Konstatoval, že jediným přezkoumatelným důvodem vydání rozhodnutí žalovaného je nesouhlasné závazné stanovisko MZV ze dne 26. 11. 2012, č. j. V 1763/2012-SZBP a na něj navazující stanovisko MZV ze dne 11. 9. 2014, č. j. 114788-2/2014-SZBP, s jehož obsahem byl seznámen. Vzhledem k tomu, že MZV označilo jeho obsah jako utajovanou informaci ve stupni „Vyhrazené“, nemohl žalobce podat písemné vyjádření, neboť není oprávněn k tvorbě utajovaných informací. Uvedením dalších podrobností v žalobě by se vystavil riziku postihu za neoprávněné nakládání s utajovanými informacemi. Deklaroval proto svou připravenost uvést podrobné důvody nesouhlasu se stanoviskem MZV ústně do protokolu v rámci soudního řízení.
8. Postup MZV spočívající v utajení obsahu stanoviska označil žalobce za účelový s tím, že cílem tohoto postupu bylo ztížit jeho procesní postavení ve správním řízení, bránit mu obstrukcemi uplatnit svá práva účastníka, a tím kráťt jeho právo na spravedlivý proces. Předmětné stanovisko MZV dle názoru žalobce 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 výlučně z otevřených zdrojů a nemůže jakýmkoliv způsobem ohrozit zájem České republiky. MZV zahájilo utajování svých stanovisek k licenčním řízením poté, co žalobce začal nezákonná stanoviska MZV předkládat v rámci správních žalob u soudu. MZV začalo tato správní rozhodnutí označovat za utajovanou informaci, neboť předpokládalo, že žalobce nebude mít v rámci správního řízení právní možnost svá stanoviska a opravné prostředky

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

odůvodnit, což se také stalo. Ačkoliv žalobce vyzval 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.

9. V souladu s ustálenou rozhodovací praxí soudů žalobce nepochybně působnost MZV podílet se na tvorbě zahraniční politiky ČR, jak ji formuluje vláda. Tato působnost MZV však neopravňuje nalézací správní úřad, aby při rozhodování v dané věci mechanicky vycházel z tvrzení MZV obsažených v jeho stanovisku, aniž by na základě vlastních úvah posoudil, zda jsou předkládané informace opodstatněné a dostatečné pro rozhodnutí ve věci samé. Z kompetence MZV při utváření zahraniční politiky nelze dovozovat absolutní neomylnost tohoto úřadu a pravdivost jím sdělených údajů, navíc za situace, kdy údaje uvedené ve stanovisku jsou formulovány naprosto obecně a nejsou opřeny o žádné zdroje, z nichž MZV tyto údaje čerpalo. MZV ve stanovisko toliko opakovaně a bez odkazu na jakýkoliv přezkoumatelný zdroj reprodukuje obecná tvrzení uváděná zejména zahraničními disidentskými kruhy země určení, aniž by citovalo jakýkoliv zdroj těchto závěrů. Celé stanovisko je postaveno na nedostatku jistoty MZV kvantifikovat či specifikovat rizika, kdy právě neschopnost MZV k výkonu této zákonem uložené povinnosti je hlavním důvodem vydání nesouhlasného stanoviska. To MZV odůvodňuje zejména nedostatkem pozitivních zkušeností, aniž by uvádělo zkušenosti negativní. MZV nesouhlasné stanovisko odůvodňuje zejména tím, že nemá historii kontaktů zástupců MZV s příjemce materiálu, jimiž jsou bezpečnostní složky země určení. Obecně řečeno MZV nesouhlasí s vývozem materiálu do Tádžikistánu nikoliv proto, že by tomu bránil konkrétní zahraničně politický zájem ČR, ale proto, že se zemí konečného určení nemá zkušenosti, ať již pozitivní či negativní. Podle této logiky by ale nemohl být komukoliv povolen vývoz vojenského materiálu tam, kam před tím vojenský materiál nevyvážel stát. Žalobce v daném kontextu zdůraznil, že v současnosti ČR udržuje s Tádžikistánem čilé obchodní a politické styky, čemuž nasvědčují mimo jiné i obchodní cesty českých ústavních činitelů do této oblasti, což je diametrálně v rozporu se skutečnostmi tvrzenými ve stanovisku. Tádžikistán také není na seznamu embargovaných či jinak mezinárodně diskriminovaných lokalit, jeho vztahy se zeměmi EU a NATO jsou těsné, v zemi navíc působí silná americká vojenská mise, která cvičí tamní ozbrojené složky.
10. Žalovaný i nalézací správní úřad pochybili také v tom, že si od MZV nevyžádali doplnění a konkretizaci uváděných údajů o situaci v Tádžikistáně, 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 jsou tvrzené informace obsaženy. Jak nalézací správní úřad, tak žalovaný měli na základě rozkladové námitky MZV vyzvat k předložení přesného označení listin, ze kterých své závěry získalo, přesných specifikací 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 podkladem stanoviska byla informace poskytnutá konkrétním zastupitelským úřadem. Odstranění těchto nedostatků je dle žalobce možné jedině vyžádáním správního spisu MZV ve věci závazného stanoviska, který je MZV ve smyslu § 17 správního řádu povinna vést. Žalovaný ani nalézací úřad však takto nepostupovali; žalovaný tuto námitku uplatněnou žalobcem v rozkladu zcela ignoroval a nevypořádal se s ní. Celý svůj postup vůči MZV žalovaný omezil toliko na vyžádání si přezkumu předchozího závazného stanoviska, aniž

by si vyžádal příslušné podkladové materiály k jeho posouzení. Tím bylo zkráceno právo žalobce na spravedlivý proces. Pokud by si oba správní orgány vyžádaly správní spis MZV k závaznému stanovisku a tento v řízení provedli v rámci ústního jednání nebo postupem podle § 51 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 53 odst. 6 téhož zákona, mohl žalobce vznést svoje námitky do protokolu. Takto se mohl pouze ústně vyjádřit k obsahu stanoviska bez znalostí podkladů, na jejichž základě bylo vydáno. Takový postup je v kontextu označení závazného stanoviska jako utajované informace zcela neúčelný a žalobce k němu nepřikročil, neboť žalovaný i správní orgán I. stupně odmítli vyžádat si od MZV podkladový správní spis. Žalobce nemůže vyloučit ani eventualitu, že MZV si 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 osoby. Pro potvrzení či vyvrácení této domněnky nasvědčující porušení zásady legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu však žalobce nemá bližší podklady, a to právě z důvodu absence správního spisu MZV.

11. Podklady, na základě kterých správní orgán I. stupně, potažmo MZV rozhoduje o neudělení licence či vydání nesouhlasného závazného stanoviska, musí být natolik určité a nezpochybnitelné, aby jednoznačně odůvodňovaly potřebu tohoto kroku vyvolanou existencí konkrétního určitého a určitelného zahraničně-politického či bezpečnostního zájmu ČR. Takový zájem však nelze ani z napadeného rozhodnutí, ani ze závazného stanoviska dovodit, neboť neobsahují žádná konstatování, že by cílové teritorium či konkrétní odběratel představovali z pohledu ČR bezpečnostní riziko či hrozbu pro zahraniční zájmy ČR. Ustálená rozhodovací praxe soudů nepřipouští, aby závazná stanoviska MZV byla formulována příliš obecně, bez jasného, přezkoumatelného odůvodnění. Žalobce má za to, že závazné stanovisko MZV neobsahuje žádné konkrétní, určitelné podklady, ze kterých MZV čerpalo a neobsahuje úvahy, kterými se při rozhodování řídilo. Hodnotící úvahy neobsahuje ani rozhodnutí Licenční zprávy. Negativní závazné stanovisko ani prvostupňové rozhodnutí zejména neobsahují označení konkrétního či konkretizovatelného zahraničně-politického zájmu ČR, se kterými by byl daný obchod s vojenským materiálem v rozporu. Stanovisko MZV tak lze označit za zcela nepřezkoumatelné pro jeho nekonkrétnost. Licenční správa i žalovaný pochybili zejména v tom, že netrvali na tom, aby MZV v prodloužené lhůtě tyto vady odstranilo, zejména aby v souladu s konstantní rozhodovací prací soudů ve stanovisku uvedlo zdroje a podklady, ze kterých čerpalo, hodnotící úvahy a zejména přesnou specifikaci dotčeného zahraničně-politického zájmu ČR. Tyto nedostatečnosti nezhojil v průběhu řízení ani nalézací úřad a v řízení o rozkladu ani žalovaný, když nevyzval MZV ke konkretizaci údajů o aktuální situaci v Tádžikistánu a k doložení podkladů, resp. správního spisu MZV, ze kterých tvrzené údaje pocházejí, přestože žalobce v rozkladu na tyto vady výslovně upozornil. S jeho námitkou se tak žalovaný v odůvodnění napadených rozhodnutí nevypořádal, čímž zatížil svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
12. Žalobce dále namítl, že bezpečnostními orgány v Tádžikistánu státu jsou plně nebo alespoň obecně obvyklým způsobem respektována lidská práva, přičemž Licenční správa žádným přezkoumatelným způsobem nedoložila opak. Žalovaný se pak s touto námitkou uplatněnou v rozkladu nijak nevypořádal. Rovněž neexistují relevantní důvody domnívat se, že hranice mezi Tádžikistánem a Afghánistánem jsou propustné nad míru obvyklou poměrům, tj. způsobem, který by jakkoliv odůvodňoval riziko, že předmětné zbraně mohou představovat hrozbu pro sousední státy. V případě sousedního Afghánistánu mezi

Tádžiky a Taliby i většinovými Paštuny existuje historická animozita vylučující jakoukoliv myslitelnou spolupráci na vládní úrovni s rizikem dodávek zbraní nepřátelským strukturám v Afghánistánu. Žalobce má naopak z otevřených zdrojů za to, že z Tádžikistánu neproudí zbraně do žádných rizikových oblastí, což je důsledkem monitoringu mezinárodních organizací a zejména kontroly tamních vojenských misí NATO. Ze správního spisu nesvědčí opaku žádná relevantní přezkoumatelná skutečnost. V Tádžikistánu se nachází základny NATO, země historicky udržuje tradičně dobré vztahy s USA, které školí její bezpečnostní složky včetně prezidentské gardy a podílejí se na boji proti obchodu s narkotiky. Neexistují žádné prokazatelné důkazy o tom, že by se státní orgány Tádžikistánu jakkoliv podílely na obchodu s narkotiky či je jakkoliv podporovaly. Pokud by se tak teoreticky stalo, jedná se o ojedinělý exces, který státní moc drakonicky trestá. V obecné poloze pak žalobce poukázal na „celou řadu případů hrubého porušování embarg a vysokého rizika toho, že se české zbraně mohou dostat do rukou extrémistů“ např. v Iráku či Kurdistanu s tím, že toto riziko žalovanému nebrání, aby umožnil vývoz českých zbraní do těchto regionů. Ve vztahu k žalobci tím výrazně zpochybňuje svou argumentaci a porušuje zásadu legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu.

13. Žalobce z otevřených zdrojů nezjistil ani jakékoli informace o tom, že by při operacích bezpečnostních sil v Tádžikistánu docházelo k porušování mezinárodních standardů lidských práv, popř. k mučení vězňů, čehož je garantem právě přítomnost instruktorů ze zemí NATO. Nálezací správní orgán ostatně ani netvrdí opak. Úroveň dodržování lidských práv v Tádžikistánu odpovídá standardům obvyklým v daném regionu. Pokud by bylo něco podobného v rámci předmětného řízení tvrzeno, pak je na žalovaném, aby takové skutečnosti prokázal postupem podle § 51 a násl. správního řádu, a nikoli jen obecně konstatoval. Vzhledem k tomu, že průkaz takové skutečnosti nebyl ve správním řízení proveden postupem stanoveným v zákoně, je nutno přisvědčit žalobci, že v rámci daného regionu k porušování základních lidských práv nedochází, o čemž svědčí i americká vojenská přítomnost v regionu. Žalobce rovněž vyloučil, že by vojenský materiál, jehož vývoz je plánován, sloužil k potlačování náboženských či politických svobod s tím, že ani z dostupných otevřených zdrojů nezískal informace, že by v cílové zemi určení k takovému útlaku docházelo. USA a další členské státy NATO by nepochybně takovou zemi vojensky nepodporovaly a své poradce a instruktory ze země stáhly. Žalovaný se k této rozkladové námitce v odůvodnění napadených rozhodnutí opětovně nevyjádřil, a zatížil je v tomto směru vadou nepřezkoumatelnosti.
14. Žalobce rovněž považuje za vyloučenou možnost, že by předmětný vojenský materiál mohl jakkoli ohrozit občany ČR či jiné spojence v rámci NATO, neboť není ofenzivní povahy a je určen výlučně na udržení vnitřní bezpečnosti. Jeho konečný uživatel je bezpečnostní složkou státu určenou mj. pro boj s terorismem a obchodem s drogami, k čemuž je cvičen instruktory členských států NATO.
15. Žalobce podotkl, že pokud do dané destinace nebude dodán materiál z ČR, bude tam nepochybně dodán jiným členským státem NATO či EU, a dojde tak k poškození obchodních zájmů ČR. Z otevřených zdrojů nebyly zjištěny poznatky o tom, že by zbraně a jiný vojenský materiál z Tádžikistánu byly dodávány do politicky nestabilních oblastí. Vojenský materiál, který je předmětem licence, je natolik zanedbatelného množství, že v žádném případě nemůže jakkoliv destabilizovat situaci v regionu. Pokud je žalobci známo, v regionu nebylo zaznamenáno žádné riziko způsobené českým vojenským

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

materiálem, na rozdíl od tradičních zemí EU, kde byly české zbraně použity např. při teroristických útocích v Paříži. I na tomto místě žalobce poukázal na své rozkladové námitky, v nichž argumentoval toliko potenciálními závěry MZV, s tím, že žalovaný se s jeho argumentací nevypořádal a pouze obecnou negací přisvědčil závaznému stanovisku, aniž jej podrobil vlastní přezkumné kognici. Přitom podle ustálené soudní judikatury žalovaný nesmí ze závazného stanoviska toliko slepě vycházet, ale je povinen jej podrobit vlastní přezkumné kognici, vycházející především ze správního spisu dotčeného správního úřadu, který závazné stanovisko vydal. Žalovaný tento soudy judikovaný postup ignoroval, příslušné správní spisy MZV si nevyžádal a závěr stanoviska pouze obecně a nepřezkoumatelným způsobem konstatoval. K tomu žalobce poukázal bez jakékoliv bližší specifikace na „ustálenou judikaturu NSS“, která podle něj závazná stanoviska považuje za správní rozhodnutí schopná samostatného soudního přezkumu, a dále uvedl, že také podle stanoviska Ministerstva vnitra veřejně vyjádřeného ve sdělovacích prostředcích má Ministerstvo zahraničních věcí povinnost vést správní spisy. K tomu žalobce obecně poukázal na (opět blíže nespecifikovanou) rozhodovací praxi Městského soudu v Praze, který v obdobné věci nařídil Ministerstvu zahraničních věcí v rámci přezkumu jeho závazného stanoviska v jiném řízení o licenci, aby předložil správní spis a doložil, na základě jakých podkladů dospěl k obdobným obecným a nepřezkoumatelným závěrům.

16. Dále žalobce poukázal na povinnost správních orgánů postupovat v souladu s § 3 správního řádu tak, aby byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Licenční správa ani žalovaný však takto nepostupovali, když akceptovali stanovisko MZV, které lze označit jako zjevně nezákonné pro svou nepřezkoumatelnost, přičemž měli možnost jeho obsah posoudit v rámci správního uvážení vlastními prostředky, a vycházet nejen ze stanoviska, ale i z obsahu správního spisu, na jehož podkladě byl vydán. Zejména si tedy měli pro posouzení vnitřní stability země konečného užití a dopadů obchodu na stabilitu daného regionu opatřit správní spis MZV vztahující se k závaznému stanovisku, veškeré platné smlouvy o spolupráci, zejména v technické oblasti, mezi ČR a Tádžikistánem, hodnocení ze strany českého velvyslanectví v Tádžikistánu, zejména pak zpracované memorandum k vnitřní situaci v Tádžikistánu, hodnocení situace v Tádžikistánu ze strany příslušných orgánů EU a NATO, a to včetně hodnocení situace v regionu konečného užití, a stanoviska ÚZSI, popř. vojenské rozvědky o situaci v Tádžikistánu a hodnocení tamní politické stability. Tyto návrhy na dokazování žalovaný neakceptoval, aniž by se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal s důvody, proč tak neučinil.
17. Žalobce následně poukázal na judikaturu Ústavního soudu zapovídající obecným soudům, ale i správním úřadům přepjatě formalistický přístup, zabývající se porušením práva na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a vyjadřující zákaz libovůle ve smyslu článku 2 odst. 2 Listiny. Dále poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce přezkoumatelnosti rozhodnutí a poté uvedl, že Licenční správa i žalovaný upjali v odůvodnění rozhodnutí svou pozornost na rekapitulaci, ale již se nevypořádali se všemi námitkami žalobce přednesenými v průběhu řízení. Většinu námitek nalézací úřad odmítl s obecným odkazem na jejich nesprávnost, aniž se s argumentací žalobce jakkoliv vypořádal. Licenční správa i žalovaný se spokojili pouze s obecným odůvodněním výroku svého rozhodnutí za použití neurčitých pojmů a obecných formulací, které nijak nerozvádí, nevysvětlují, ani nespecifikují vlastní úvahy, které je k daným závěrům vedly. Stejně tak neprovedli řádné zhodnocení skutkového

stavu. V odůvodnění rozhodnutí chybí jejich úvahy a závěry např. ohledně stanoviska MZV ve věci situace v Tádžikistánu a odůvodnění souladu zákazu vývozu vojenského materiálu do daného regionu v dané době ve vztahu k zahraniční politice a zájmům ČR. V odůvodnění rozhodnutí absentuje také argumentace správního orgánu, které zájmy ČR by byly předmětným obchodem dotčeny a v jaké míře.

18. Žalobce rovněž v obecné poloze poukázal na případy, 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. až do nekonečna, kdy některé případy z roku 2006 až 2008 nejsou dodnes skončeny. Tuto praxi lze dle mínění žalobce prolomit pouze tak, že v případě zrušení rozhodnutí žalovaného soud současně zruší i prvostupňové rozhodnutí, neboť obě rozhodnutí jsou zatížena stejnými vadami, které lze odstranit toliko v nalézacím správním řízení. Rozsáhlé namítané dokazování by mělo být doplňováno v rámci řízení před správním orgánem I. stupně.
19. Závěrem žalobce shrnul své argumenty tak, že považuje napadená rozhodnutí za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť v nich absentují nejen úvahy, jimiž se žalovaný a Licenční správa řídili při hodnocení podkladů rozhodnutí a při výkladu relevantních právních předpisů, ale chybí v nich též náležité vypořádání s již ustálenou soudní judikaturou, s níž jsou rozhodnutí v diametrálním rozporu. Rozhodnutí byla vydána v rozporu se zákonem a na základě nedostatečně zjištěného stavu věci, kdy MZV aplikovalo výklad zahraničně politických zájmů ČR odlišně než v jiných, skutkově podobných případech. Správní úřad pak nepřipustným způsobem zavedl do českého právního řádu precedenční systém nepřezkoumatelného neurčitého pojmu „zahraničně-politické zájmy ČR“ a jeho závěry nejsou přezkoumatelné. Navíc nezákonným utajením podkladů, na jejichž základě bylo rozhodnutí vydáno, zkrátil právo žalobce na účast řízení, čímž porušil jeho právo na spravedlivý proces.
20. Žalovaný navrhl, aby soud žaloby jako nedůvodné zamítl. Ve vyjádření k žalobám nejprve popsal průběh řízení, která vyústila ve vydání napadených rozhodnutí, a poté reagoval na jednotlivé žalobní námitky. Uvedl, že mu není znám jediný případ, kdy by MZV aplikovalo výklad pojmu „zahraničně politických zájmů ČR“ odlišně, než v jiných skutkově podobných případech. Co se týče povahy závazných stanovisek, odkázal na závěry obsažené v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 75/2009 ze dne 23. 8. 2011.
21. Napadená rozhodnutí nejsou dle přesvědčení žalovaného nepřezkoumatelná. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003 je nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž správní orgán opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. O takové vady řízení se však v projednávané věci nejedná.

22. Žalovaný ve vyjádření k žalobám zdůraznil, že žalobce dne 5. 12. 2012 nahlížel do správního spisu vedeného k jeho žádosti o udělení licence k vývozu vojenského materiálu do Tádžikistánu a v této souvislosti se seznámil s utajovaným odůvodněním negativního závazného stanoviska MZV. Při seznámení s tímto utajovaným odůvodněním uvedl, že se k němu vyjádří do 1. 1. 2013, avšak ve lhůtě, kterou si sám stanovil, žádné námítky neuplatnil. Stejně tak při nahlížení do spisu dne 24. 1. 2013 uvedl, že písemné vyjádření předloží do 28. 1. 2013, což opět neučinil. I přes absenci žalobce vyjádření k utajované části stanoviska MZV byl ministroví zahraničních věcí dne 20. 8. 2014 odeslán dopis se žádostí o přezkumné stanovisko negativního závazného stanoviska MZV, na kterou ministr zahraničních věcí reagoval stanoviskem ze dne 11. 9. 2014. Žalobci bylo doručení stanoviska ministra zahraničních věcí sděleno dne 22. 12. 2014 spolu s vyrozuměním o možnosti nahlédnout do spisu a seznámit se s podklady k rozhodnutí o rozkladu. Této možnosti žalobce nevyužil. Z průběhu celého řízení je patrné, že žalovaný vyšel žalobci maximálně vstříc a poskytl mu odpovídající prostor pro uplatnění jeho procesních práv.
23. Ministr průmyslu a obchodu při vydání napadených rozhodnutí vycházel ze skutečnosti, že pro závazné stanovisko neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Přestože se jedná o podklad pro vydání rozhodnutí, jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Ministr průmyslu a obchodu rovněž vycházel z ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu, které stanoví, že pokud je v průběhu správního řízení vydáno závazné stanovisko znemožňující vyhovět určité žádosti, není třeba provádět další dokazování a žádost musí být zamítnuta.
24. Městský soud v Praze na základě podaných žalob přezkoumal napadená rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 14 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., právnická osoba, které bylo vydáno povolení podle tohoto zákona, je oprávněna určitý obchod s vojenským materiálem provádět jen na základě, v rozsahu a za podmínek stanovených v licenci.

Podle § 14 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., o udělení licence požádá právnická osoba pro každou smlouvu, jejímž předmětem je obchod s vojenským materiálem podle § 2 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 2 odst. 2; obchod s vojenským materiálem podle § 2 odst. 3 lze provádět i bez licence.

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

- a) Ministerstva zahraničních věcí z hlediska zahraničně politických zájmů České republiky a dodržování mezinárodních závazků České republiky, zejména závazků vyplývajících z vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a z členství České republiky v mezinárodních organizacích,
- b) Ministerstva vnitra z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany obyvatelstva,
- c) Ministerstva obrany z hlediska zajišťování obrany České republiky, pokud jde o významný vojenský materiál podle § 20.

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 zvláště 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.

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.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu ve znění účinném do 30. 6. 2017 nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

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.

Podle § 76 odst. 1 s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem

- a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,
- b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění,
- c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

25. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloby jsou zčásti důvodné a že napadená rozhodnutí je nutno pro vady řízení bez jednání rozsudkem zrušit.
26. Otázkou závazných stanovisek, a to konkrétně i závazných stanovisek MZV vydávaných pro účely řízení o udělení licence k vývozu vojenského materiálu, se již správní soudy v minulosti zabývaly. Protože závěry plynoucí z jejich rozhodovací činnosti jsou aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, považuje soud za vhodné na některé z nich poukázat.
27. V rozsudku ze dne 22. 10. 2009 č. j. 9 As 21/2019 – 150 Nejvyšší správní soud dovodil, že *„stanovisko MZV vydané v dané věci podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb. má charakter závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 správního řádu. Předmětné ustanovení zavedlo s účinností stávajícího správního řádu výslovnou úpravu zvláštností správního řízení v situaci, kdy správní rozhodnutí vydané v takovém řízení je podmíněno závazným stanoviskem. Poté, co citoval znění § 149 správního řádu, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „smyslem a účelem předmětného ustanovení je naplnit zásadu rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) podle ust. § 6 správního řádu a minimalizovat možnost, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak předurčen obsahem závazného stanoviska.“*
28. *Úprava v ust. § 149 správního řádu se však, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímou, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. V soudním řízení správním je proto tuto právní úpravu nezbytné aplikovat v kontextu ust. § 75 odst. 2, věty druhé, s. ř. s., podle kterého byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*
29. *Z hlediska procesního je závazné stanovisko podle ust. § 149 správního řádu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona. Při vydávání závazného stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s ust. § 154 správního řádu, podle kterého jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.*
30. *S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným*

na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.“

31. Městský soud v Praze na tomto místě podotýká, že požadavky na obsah závazného stanoviska formulované Nejvyšším správním soudem ve shora citovaném rozsudku byly zákonodárcem zohledněny při novelizaci správního řádu provedené s účinností od 1. 1. 2018 zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Při této novelizaci doznalo změny též ustanovení § 149 správního řádu, do kterého byl vložen nový odstavec 2 tohoto znění: „Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“
32. V obecné rovině se k problematice závazných stanovisek vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2010 č. j. 5 As 56/2009 – 63, v němž mj. uvedl, že „podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by tak překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje. Činnost dotčeného správního orgánu nemůže správní orgán, který vede řízení, nahrazovat. Nemůže o otázkách, které spadají do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodnout, aniž by si vyžádal závazné stanovisko, neboť k tomu nemá zákonem dané zmocnění ani odborné znalosti. Pokud by o otázkách svěřených do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodl správní orgán, který vede řízení, jednalo by se o nezákonné jednání ultra vires, neboť závazné stanovisko může podávat s ohledem na zásadu legality pouze dotčený správní orgán (srov. např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář, 2. vydání. Praha: 2009, s. 506 a n.).
33. V případě odvolání proti správnímu rozhodnutí, které je podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je postup přezkoumání závazného stanoviska upraven v § 149 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení, „jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska“. Účelem je zajistit, aby odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které našly své uplatnění ve správním řádu, a to 1) devolutivního účinku odvolání a 2) vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit. To samozřejmě nemění nic na skutečnosti, že konečné

rozhodnutí o odvolání náleží odvolacímu orgánu a přezkumné stanovisko orgánu nadřízeného dotčenému orgánu je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí o odvolání.“

34. Ze závěrů obsažených ve shora citovaných rozsudcích je na první pohled zřejmá nesprávnost argumentace žalobce, že ustálená judikatura považuje závazná stanoviska za správní rozhodnutí, která jsou schopná samostatného soudního přezkumu v rámci správního soudnictví. Závazné stanovisko MZV, které bylo podkladem pro vydání napadených rozhodnutí, představuje úkon správního orgánu prováděný podle části čtvrté správního řádu. Nejedná se o správní rozhodnutí, jež by bylo samostatně přezkoumatelné soudem, ale o závazný podklad pro vydání takového rozhodnutí, jehož zákonnost lze v řízení před správním soudem přezkoumat podle § 75 odst. 2 věty druhé s.ř.s.
35. Skutečnost, že v nyní projednávané věci MZV označilo odůvodnění negativního závazného stanoviska jako utajovanou informaci stupně „Vyhrazené“, sama o sobě nedokládá, že se jednalo o účelový postup, jehož cílem bylo ztížit žalobci jeho procesní postavení ve správním řízení. Soudu nepřísluší, aby posuzoval důvodnost označení předmětné listiny za utajovanou informaci či její zařazení do určitého stupně utajení, a je povinen, stejně jako žalobce či kterýkoliv jiný subjekt, toto respektovat. Za správnost tohoto postupu nese výlučnou odpovědnost původce dané informace, který je podle § 21 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací povinen na informaci vyznačit svůj název, stupeň jejího utajení, její evidenční označení a datum jejího vzniku. Podle § 22 odst. 2 téhož zákona platí, že stupeň utajení vyznačený na utajované informaci nesmí být bez souhlasu původce změněn nebo zrušen.
36. Označení odůvodnění negativního závazného stanoviska MZV za utajovanou informaci z povahy věci brání tomu, aby se žalobce ve svých podáních adresovaných správnímu orgánu či následně soudu vyjadřoval konkrétně k obsahu tohoto stanoviska, tj. k utajovaným informacím, které jeho obsah tvoří. Pokud by tak učinil, vystavoval by se riziku postihu za neoprávněné nakládání s utajovanými informacemi. Žalobce má nicméně i v takovém případě nadále zachováno právo brojit proti negativnímu závaznému stanovisku a alespoň v obecné rovině namítat jeho neúplnost, věcnou nesprávnost, nepřezkoumatelnost, nedostatek podkladů, z nichž závazné stanovisko vychází, či rozpor stanoviska s těmito podklady. Tohoto procesního práva také žalobce v nyní projednávané věci využil a některé z těchto námitek uplatnil jak v rozkladu proti prvostupňovým rozhodnutím o neudělení licence, tak v žalobách proti napadeným rozhodnutím.
37. Neobstojí námitka žalobce, že působnost MZV podílet se na tvorbě zahraniční politiky státu, jak ji formuluje vláda, neopravňuje žalovaného k tomu, aby při rozhodování v dané věci mechanicky vycházel z tvrzení MZV obsažených v jeho závazném stanovisku, aniž by na základě vlastních úvah posoudil, zda jsou předkládané informace opodstatněné a dostatečné pro rozhodnutí ve věci samé. Žalobce při formulaci této námítky zjevně vycházel ze závěrů, které zaujal zdejší soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2012 č. j. 9 Ca 317/2009 – 70 vydaném ve věci týčž účastníků řízení, nicméně přehlédl, že věc řešená tímto rozsudkem se od nyní projednávané věci po skutkové i právní stránce znatelně liší. Ve věci řešené zmíněným rozsudkem se totiž nejednalo o zamítnutí žádosti o udělení licence k vývozu vojenského materiálu na základě negativního závazného stanoviska MZV, ale o případ, kdy žalovaný rozhodl o již dříve udělené licenci k vývozu vojenského materiálu na základě informací MZV obsažených v podnětu k zahájení řízení o odnětí

licence a dalších úkonů MZV, jež však nebyly závazným stanoviskem, ale pouze nezávaznými podklady rozhodnutí. Soud proto dovodil, že žalovaný byl povinen tyto podklady hodnotit podle své úvahy v souladu s § 50 odst. 4 správního řádu. V nyní projednávané věci se však jedná o odlišnou situaci, kdy byl žalovaný při rozhodování o udělení licence vázán vydaným negativním závazným stanoviskem MZV, které znemožňovalo žádostem o udělení licence vyhovět (§ 149 odst. 3 správního řádu). Jak plyne ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010 č. j. 5 As 56/2009 – 63, závazné stanovisko je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, pro které však neplatí zásada volného hodnocení důkazů zakotvená v § 50 odst. 4 správního řádu. 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, nepřipustně by nahrazoval činnost dotčeného správního orgánu (MZV), do jehož výlučné působnosti náleží tyto otázky posoudit.

38. S ohledem na právě uvedené soud shledal neopodstatněnou námitku žalobce, že Licenční správa i žalovaný měli možnost posoudit obsah závazného stanoviska MZV v rámci správního uvážení.
39. Neobstojí ani námitka, v níž žalobce „v obecné poloze“ poukazuje 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. V souzené věci se o takový případ nejedná; ostatně žalobce ani netvrdí, že v řízeních o předmětných žádostech již bylo žalovaným nějaké předchozí rozhodnutí vydáno (a následně soudem jako nezákonné zrušeno). Obecný poukaz na to, že k takovému postupu mělo dojít v řízení o jiných žádostech o vydání licence, nezákonnost napadených rozhodnutí v žádném případě neprokazuje.
40. Argumentace žalobce, že správní úřad nepřipustným způsobem zavedl do českého právního řádu precedenční systém nepřezkoumatelného neurčitého pojmu „zahraničně-politické zájmy ČR“, je naprosto mylná. Neurčitý právní pojem „zahraničně-politické zájmy České republiky“ nebyl do českého právního řádu zaveden žalovaným ani MZV, ale zákonodárcem, který jej vtělil do ustanovení § 16 odst. 1 a § 18 písm. c) zákona č. 38/1994 Sb., jako jedno z hledisek významných pro vydání závazného stanoviska MZV a rozhodnutí žalovaného o žádosti o udělení licence k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem.
41. Námitka, že MZV aplikovalo výklad zahraničně politických zájmů ČR odlišně než v jiných, skutkově podobných případech, je zcela nekonkrétní. Vzhledem k tomu, že žalobce nespecifikoval, v jakých jiných případech mělo MZV takto postupovat, a toto své tvrzení ani ničím nedoložil, nemohl soud k této námitce při přezkumu zákonnosti napadených rozhodnutí přihlížet.
42. Soud však shledal opodstatněnou námitku, že žalobce byl zkrácen na svých právech účastníka řízení tím, že mu nebylo umožněno seznámit se s podklady, na základě kterých

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

bylo vydáno závazné stanovisko MZV. Jak je zřejmé z odůvodnění napadených rozhodnutí, právě toto stanovisko dotčeného orgánu, ve spojení s jeho potvrzením ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (tj. ministra zahraničních věcí), bylo hlavním a také jediným důvodem zamítnutí žádosti žalobce o udělení licence. S negativním závazným stanoviskem MZV včetně jeho odůvodnění byl žalobce v průběhu správního řízení seznámen, avšak jeho požadavku, aby žalovaný vyzval MZV k doložení podkladů, resp. správního spisu s podklady, z nichž MZV při vydání závazného stanoviska vycházelo, vyhověno nebylo. Žalobci tím bylo upřeno základní procesní právo účastníka řízení seznámit se s těmito podklady, vyjádřit se k nim a popř. navrhnout jejich doplnění.

43. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2012 č. j. 9 As 76/2011 – 130 vydaném ve věci týchž účastníků řízení, „podle § 36 odst. 3 s. ř. nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Přitom je nutno zdůraznit, že v případě tohoto práva účastníka se jedná o jedno ze základních procesních práv nejen správního řízení. Pro úplnost je třeba dodat, že toto právo má svůj základ v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Účastníkům řízení je tímto právem zaručena možnost se nejen pasivně s podklady seznámit, obsahem tohoto práva je rovněž vedle vyjádření se k podkladům řízení možnost navrhnout doplnění řízení tak, aby byl spolehlivě zjištěn skutkový stav věci, resp. uplatnit další důkazy, návrhy či výhrady k podkladům rozhodnutí (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 - 36, publikovaný pod č. 303/2004 Sb. NSS). Aby tomuto právu účastníka řízení bylo dosaženo, je zřejmé, že mu musí být dána faktická možnost se se všemi podklady rozhodnutí seznámit ještě před rozhodnutím o věci samé ve správním řízení (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, publikovaný pod č. 2073/2010 Sb. NSS). Roli správního orgánu při naplnění § 36 odst. 3 s. ř. je nutno chápat tak, že účastníku řízení je třeba aktivně sdělit, že podklady pro rozhodnutí byly shromážděny a vyzvat ho, aby se s nimi seznámil (k tomu srovnej Vedral, J. Správní řád. Komentář. Bova Polygon, 2012, II. akt. a rozš. vydání, s. 402 an.).
44. Podkladem rozhodnutí jsou podle § 50 s. ř. zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Za podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci je nutno mimo jiné považovat rovněž závazná stanoviska podle § 149 s. ř. vydávaná dotčenými správními orgány. Proto lze konstatovat, že účastník řízení má podle § 36 odst. 3 s. ř. právo mít možnost seznámit se a vyjádřit se také k závazným stanoviskům, jsou-li v takovém řízení vydávány.
45. Předpokladem toho, aby se účastník řízení mohl vyjádřit k závaznému stanovisku vydanému podle § 149 správního řádu dotčeným správním orgánem, je nejen jeho seznámení s obsahem tohoto stanoviska, ale též znalost podkladů, ze kterých dotčený správní orgán při jeho vydání vycházel. Uvedené platí zvláště za situace, kdy účastník řízení (stejně jako tomu bylo v nyní projednávané věci) zpochybňuje relevanci a úplnost těchto podkladů, a kdy navrhuje, aby si tyto podklady vyžádal správní orgán rozhodující ve věci samé. Účastník řízení, který nebyl seznámen s tím, z jakých konkrétních podkladů dotčený správní orgán při vydání závazného stanoviska vycházel a co je jejich obsahem,

může jen stěží účinně namítat, že podklady, které si dotčený správní orgán opatřil, nejsou pro danou věc relevantní. Při neznalosti podkladů, z nichž dotčený správní orgán při vydání závazného stanoviska vycházel, účastník řízení rovněž nedokáže posoudit, zda si dotčený správní orgán opatřil dostatek relevantních podkladů, a v důsledku toho nedokáže posoudit, zda a v jakém směru má navrhnout doplnění těchto podkladů. Stejně tak nedokáže posoudit, má-li vydané stanovisko oporu ve shromážděných podkladech, což mu brání v tom, aby tuto vadu ve správním řízení případně namítl.

46. Vadu řízení spočívající v tom, že žalobce nebyl seznámen s podklady pro vydání negativního závazného stanoviska MZV, ačkoliv se domáhal toho, aby si žalovaný tyto podklady od MZV vyžádal, soud považuje za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalobci totiž bylo v důsledku této zásadní vady řízení znemožněno hájit v řízení o vydání licence účinně svá práva.
47. Vytčenou vadu řízení nebylo možné zhojit ani tím, že by si soud od MZV vyžádal podklady, na jejichž základě bylo negativní závazné stanovisko v dané věci vydáno, a tyto případně provedl jako důkaz, k němuž by se žalobce mohl vyjádřit. V již zmíněném rozsudku ze dne 30. 5. 2012 č. j. 9 As 76/2011 – 130 Nejvyšší správní soud výslovně označil takový postup za rozporný se zákonem. Podle zmíněného rozsudku *„Nejvyšší správní soud má za to, že pokud městský soud naznal, že stěžovatelka má právo být seznámena s potvrzujícím závazným stanoviskem, jakož i se zmiňovanými relevantními denialy, založenými v utajené části spisu ve stupni „vyhrazené“ (poznámka soudu: denial, tj. listinný doklad o zamítnutí transakce jinou členskou zemí EU, byl v dané věci rozhodujícím podkladem a současně hlavním důvodem pro vydání nesouhlasného stanoviska ze strany MZV), potom měl rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Zdejší soud podotýká, že městský soud svým postupem nemohl napravit pochybení žalovaného, který nedostal právu účastníka řízení zaručenému v § 36 odst. 3 s. ř., tj. právu účastníka řízení seznámit se a vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí vydávaného ve správním řízení, v němž dochází ke zjišťování skutkového stavu věci a ve kterém může účastník svými návrhy tato zjištění ovlivnit. Pokud byl s podklady seznámen až v řízení před městským soudem, tj. v řízení přezkumném, bylo účastníku znemožněno tyto návrhy na doplnění správního řízení uplatnit v relevantní fázi řízení, čímž došlo k porušení práva na spravedlivý proces. Zdejší soud proto dospěl k závěru, že městský soud měl rozhodnutí žalovaného pro porušení § 36 odst. 3 s. ř. sám zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Neučinil-li tak a rozhodnutí žalovaného přes uvedené procesní pochybení přezkoumal, zatížil řízení o žalobě vadou, která mohla mít vliv na zákonnost.“*
48. Vzhledem k právě citovanému závěru Nejvyššího správního soudu ustoupil zdejší soud od svého původního záměru projednat věc při ústním jednání, neboť tímto postupem by nemohlo dojít ke zhojení shora vytčené vady řízení spočívající v porušení § 36 odst. 3 správního řádu.
49. Na tomto místě považuje soud za potřebné vyjádřit zásadní nesouhlas s postojem, který MZV zaujalo v dopisu ze dne 19. 4. 2018 č. j. 110469-4/2018-SZBP založeném na č. l. 52 soudního spisu. MZV tímto dopisem vyrozumělo žalovaného o tom, že úlohou MZV v řízení o udělení licence je pouze poskytnutí závazných stanovisek. Tato stanoviska, která MZV vydává na základě vlastní analytické činnosti a na základě informací poskytnutých zpravodajskými službami, nejsou výsledkem správního řízení, a tudíž nejsou součástí

žádného správního spisu. Z těchto důvodů dle MZV nelze vyhovět žádosti soudu o poskytnutí správních spisů obsahujících dokumenty, které by byly podkladem pro vydání závazného stanoviska MZV.

50. Ze shora citované judikatury správních soudů plyne, že soud je na podkladě žalobní námítky dle § 75 odst. 2 s.ř.s. oprávněn (a zároveň povinen) přezkoumat též zákonnost podkladového závazného stanoviska MZV vydaného v průběhu řízení o udělení licence k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem. Nezbytnou podmínkou provedení takového přezkumu je samozřejmě předložení všech podkladů pro vydání závazného stanoviska soudu. Jen v takovém případě je soud schopen posoudit, zda si dotčený správní orgán opatřil dostatek relevantních podkladů pro vydání závazného stanoviska a zda má jím vydané závazné stanovisko v těchto podkladech dostatečnou oporu. Jestliže dotčený správní orgán nepředloží soudu podklady, z nichž při vydání závazného stanoviska vycházel, znemožní mu přezkoumat jeho zákonnost. Soudu v takovém případě nezbude než konstatovat nezákonnost závazného stanoviska z toho důvodu, že skutkový stav, který vzal dotčený správní orgán za jeho základ, nemá náležitou oporu ve spise (protože žádný takový spis nebyl soudu předložen), a v důsledku toho bez dalšího zrušit žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost jeho závazného podkladu.
51. Soud pro úplnost dodává, že MZV při vydání závazného stanoviska samozřejmě nevede správní řízení. Podle § 9 správního řádu je správním řízením postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Tato skutečnost nemění nic na tom, že MZV svá závazná stanoviska pro účely správních řízení o udělení licence, která jsou vedena žalovaným, vydává na základě určitých podkladů, které si opatřuje za účelem náležitého posouzení hledisek, která jsou dle zákona významná pro vydání stanoviska a zaujetí souhlasu či nesouhlasu dotčeného orgánu s udělením licence. Je zcela lhostejné, zda se spisový materiál obsahující tyto podklady označí jako „spis pro účely vydání závazného stanoviska“ či zjednodušeně jako „správní spis“; podstatná je výše zmíněná nezbytnost jeho předložení soudu pro účely přezkumného řízení.
52. Soud shledal opodstatněnou také žalobní námitku, v níž žalobce vytýká MZV nepřezkoumatelnost jím vydaného závazného stanoviska, resp. jeho odůvodnění. Soud se s tímto závazným stanoviskem, jakož i s potvrzujícím stanoviskem ministra zahraničních věcí seznámil a při vědomí toho, že se jedná o utajované informace, může v odůvodnění tohoto rozsudku toliko v obecné rovině konstatovat, že v těchto stanoviscích nejsou dostatečně určitým způsobem označeny podklady, ze kterých dotčený orgán a jemu nadřízený orgán při jejich vydání vycházel, ani z nich není zřejmé, jaká konkrétní skutková zjištění z toho kterého podkladu čerpal. Žalobci lze přisvědčit i v tom, že v těchto stanoviscích není jednoznačně specifikován konkrétní zahraničně politický zájem České republiky, který by mohl být udělením požadované licence žalobci dotčen. Potvrzujícímu stanovisku ministra zahraničních věcí je dále nutno vytknout absenci jakékoliv úvahy svědčící o tom, že se ministr zahraničních věcí zabýval námitkami uplatněnými žalobcem v rozkladu. V této souvislosti nemohl soud přehlédnout, že sám žalovaný v dopise ze dne 19. 8. 2014 deklaroval své očekávání, že se ministr zahraničních věcí v přezkumném stanovisku vypořádá se všemi námitkami uvedenými v odůvodnění podaných rozkladů a že jeho přezkumné stanovisko bude s ohledem na současný vývoj

judikatury Nejvyššího správního soudu řádně odůvodněno tak, aby bylo soudně přezkoumatelné. Toto očekávání žalovaného bohužel naplněno nebylo.

53. Soud na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že závazné stanovisko MZV vydané v této věci je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Protože obsah závazného stanoviska je v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí žalovaného.
54. Za tohoto stavu věci považoval soud za bezpředmětné zabývat se dalšími žalobními námitkami, neboť zjištěné vady řízení (porušení § 36 odst. 3 správního řádu, nepřezkoumatelnost závazného stanoviska MZV a napadených rozhodnutí) jsou bez dalšího důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Věcné vypořádání dalších žalobních námitek, zvláště pak těch, v nichž žalobce (zjednodušeně řečeno) dovozuje, že situace v Tádžikistánu nebrání udělení požadovaných licencí, by bylo neúčelné a předčasné za situace, kdy žalovaný bude muset v dalším řízení nejprve vyžádat nové, přezkoumatelné závazné stanovisko MZV, zajistit, aby žalobce byl seznámen s podklady pro jeho vydání, a teprve poté bude moci znovu rozhodnout o věci samé. K argumentům, v nichž žalobce popisuje svůj náhled na situaci v Tádžikistánu, soud pouze na okraj uvádí, že žalobce tato svá tvrzení ničím nedoložil; pouhý nekonkrétní odkaz na „otevřené zdroje“ za důkaz pravdivosti těchto tvrzení považovat nelze.
55. S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soudu nezbylo než napadená rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a), c) s.ř.s. rozsudkem bez jednání zrušit pro nepřezkoumatelnost a pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věci vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
56. Vzhledem k tomu, že soud napadená rozhodnutí zrušil pro vady řízení bez jednání, jak mu umožňuje ustanovení § 76 odst. 1 s.ř.s., neprováděl žádný z důkazů navržených žalobcem v žalobách.
57. Ve třetím výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku za řízení o žalobách (3 x 3000 Kč) a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem (v každé ze tří spojených věcí se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 3100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013). Za celkem 6 úkonů právní služby tato odměna činí 18 600 Kč. Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny šesti paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 9. 2006) a částkou 4 284 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, 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 nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 33 684 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Radka Ondruše (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti výroku I. tohoto rozsudku není kasační stížnost přípustná (§ 104 odst. 3 písm. b/ s.ř.s.).

Proti výrokům II. a III. tohoto 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. 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 19. dubna 2018

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu