



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

B. V. S., spol. s r.o., IČO: 49550292
sídlem Čapkova 301, Jirny
zastoupený advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Těsnohlídkova 9, Brno

proti
žalovanému

Ministerstvo průmyslu a obchodu
sídlem Na Františku 32, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí **ministra průmyslu a obchodu** ze dne 19. 8. 2014, č.j. 20974/12/07400/01000,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 19. 8. 2014, č.j. 20974/12/07400/01000, se ruší a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v částce ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu (dále jen „ministr“), kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2012, č.j. 11939/12/07400 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jakož i zrušení prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaný prvoinstančním rozhodnutím rozhodl o neudělení vývozní licence žalobci na základě nesouhlasného závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „MZV“).
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti. Žalobce podniká mimo jiné v oblasti provádění zahraničního obchodu s vojenským materiálem v rozsahu povolení vydaného podle 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.“).
3. Dne 22. 3. 2012 bylo žalovaným k žádosti žalobce zahájeno řízení o udělení licence k vývozu vojenského materiálu, konkrétně se jednalo zejména o samonabíjecí pistole a kulovnice. V souladu s § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb. ve spojení s § 149 odst. 1 správního řádu požádal žalovaný MZV o vydání závazného stanoviska formou souhlasu či nesouhlasu s udělením licence. Písemností ze dne 17. 4. 2012, č.j. 102196/2012-SZBP, MZV oznámilo žalovanému, že ze zahraničně politického hlediska nesouhlasí s vydáním vývozní licence pro výše uvedenou dodávku do země konečného užití – Gruzie, přičemž podrobnější zdůvodnění bylo předáno žalovanému prostřednictvím vyhrazené pošty, konkrétně písemností ze dne 11. 5. 2012, č.j. V 804/2012-SZBP. Následně bylo žalobci umožněno nahlédnout do spisového materiálu, v rámci čehož byl po poučení ve smyslu příslušného právního předpisu seznámen i s písemnostmi MZV včetně utajované informace stupně utajení Vyhrazené ze dne 11. 5. 2012 obsahující důvody, které vedly MZV k vydání negativního stanoviska. Žalobce poté vyjádřil nesouhlas se stanoviskem MZV. Žalovaný však konstatoval, že je obsahem závazného stanoviska MZV vázán, není oprávněn jej jakýmkoli způsobem interpretovat či jinak obsahově měnit. V dané věci neměl žalovaný ani prostor pro správní uvážení, neboť obsah závazného stanoviska byl jednoznačný. Licence proto nebyla udělena na základě nesouhlasného stanoviska MZV. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal rozklad k ministrovi.
4. Ministr se neztotožnil s námitkou, že stanovisko MZV je nepřezkoumatelné pro kusé a formální odůvodnění, žalobce navíc neuvedl, v čem konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost a s čím konkrétně nesouhlasí. Žalobce rovněž nebyl krácen na právu na spravedlivý proces, neboť příslušná právní úprava - § 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), ve spojení s přílohou č. 6 nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací (dále jen „nařízení 522/2005 Sb.“), umožňuje MZV klasifikovat informace ve stupni utajení Vyhrazené. Navíc bylo žalobci umožněno se s těmito informacemi po poučení seznámit. Rovněž je nepravdivé, že by došlo k porušení zásady legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Žalovaný totiž nedisponuje

informacemi o tom, že by žalobcem uváděná jiná společnost - Česká zbrojovka a.s., ani jiný další český subjekt od roku 2008 získal licenci k vývozu vojenského materiálu do Gruzie.

5. V rámci rozkladového řízení byl rovněž ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu požádán ministr zahraničních věcí o potvrzení či změnu závazného stanoviska MZV s žádostí o konkrétní odůvodnění svého stanoviska a postoje tak, aby bylo přezkoumatelné. Ministr zahraničních věcí stanovisko MZV písemností ze dne 14. 8. 2012, č.j. 112589/2012-SZBP, potvrdil. Dle jeho názoru bylo stanovisko MZV přijato v souladu se zákonnými požadavky, ob stojí proto i v rámci soudního přezkumu. Ačkoli stanovisko nepokládá za rozhodnutí, na něž by se měly vztahovat požadavky dle § 68 správního řádu, domnívá se, že jeho zdůvodnění obsahuje dostatečnou argumentaci a vysvětlení úvah MZV. MZV posuzovalo soulad jak s objektivně rozpoznatelnými kritérii jako jsou embargo či restriktivní režimy, tak i ve smyslu zahraničně politického zájmu České republiky, který představuje subjektivní kategorii zohledňující politické úvahy, preference a hodnocení neustále se vyvíjející mezinárodní situace ústavním činitelem stojícím v čele MZV. Stanovení zahraničního politického zájmu je v případě každé jednotlivé žádosti aktem politického rozhodnutí spojeným s politickou odpovědností ministra zahraničních věcí. Dále odmítl, že by MZV v případě jiné společnosti postupovalo jinak. Žalobce totiž zaměňuje vývoz vojenského materiálu s exporty zbraní ve smyslu zákona č. 228/2005 Sb., o kontrole obchodu s výrobky, jejichž držení se v ČR omezuje z bezpečnostních důvodů. Nesouhlasí rovněž s tím, že by byl žalobce krácen na jeho právech, jestliže zdůvodnění stanoviska MZV bylo zpracováno a předáno v režimu utajované informace stupně utajení Vyhrazené, neboť takto MZV chránilo příslušné informace, v čemž má oporu v příslušných předpisech.
6. V rámci řízení o rozkladu bylo žalobci taktéž umožněno seznámit se spisovým materiálem, možnosti vyjádřit se nevyužil.

II.

Argumentace účastníků

7. Žalobce namítal, že rozhodnutí je dílem nezákonné částečně pro rozpor se zákonem a částečně pro nepřezkoumatelnost, a dílem formálně vadné, a to s ohledem na následující:
 - 1) Napadené rozhodnutí vychází ze zcela nepřezkoumatelného závazného stanoviska MZV, přičemž tuto vadu neodstranil k rozkladu žalobce ani přezkum stanoviska ze strany ministra zahraničních věcí. Žalobce je připraven rozporovat obsah stanoviska a uvést podrobně důvody do protokolu soudu, neboť dle jeho názoru je obsah nepravdivý, není ani doloženo, na základě jakých podkladů bylo toto vydáno.
 - 2) Označení stanoviska za utajovanou informaci je nezákonné, neboť z jeho obsahu je zřejmé, že žádné utajované informace neobsahuje. Podrobnější odůvodnění k tomuto žalobce uvede do protokolu soudu k jeho výzvě. Jediným cílem je tak ztížit procesní obranu žalobce. Soud by měl proto jako předběžnou otázku posoudit, zda obsah závazného stanoviska je utajovanou informací, resp. zda MZV postupovalo v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací. Závazné stanovisko je dle žalobce navíc listinným důkazem, musí být proto proveden v souladu se zákonem, přičemž nestačí, aby bylo toliko založeno do spisu, resp. umožněno se s ním seznámit postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu.

3) Došlo k porušení zásady materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu, neboť žalovaný ani ministr si nevyžádali kompletní správní spis MZV. MZV stanoviska vydává bez řádných podkladů na základě intuitivní úvahy úřední osoby. Není tedy možné ověřit, na základě čeho jsou stanoviska vydávána, z čeho vycházejí. Žalobce proto navrhuje, aby si soud v rámci přezkumu vyžádal správní spis MZV a ministra zahraničních věcí a obsah provedl jako důkaz listinou.

4) Výrok napadeného rozhodnutí není v souladu se zákonem, neboť by měl znít tak, že se žádost žadatele zamítá, nikoli že se licence neuděluje.

8. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Ve svém vyjádření uvedl, že zdůvodnění závazného stanoviska obsahuje relevantní důvody pro nesouhlas s udělením vývozní licence. Žalobce nebyl zkrácen na právu na spravedlivý proces, neboť důvody, které vedly k utajení, byly vysvětleny v písemnosti ministra zahraničních věcí a toto bylo podpořeno příslušnou právní úpravou. Rovněž je nepravdivé tvrzení ohledně porušení zásady legitimního očekávání, neboť nebylo zjištěno, že by jakýkoliv český subjekt od roku 2008 získal licenci k vývozu vojenského materiálu do Gruzie. Jelikož byla v řízení posuzována správnost prvoinstančního rozhodnutí, byl rozhodný stav ke dni vydání tohoto rozhodnutí, nebylo proto vyžádáno aktuální závazné stanovisko MZV ke dni rozhodnutí o rozkladu (srpen 2014). Zdůvodnění závazného stanoviska bylo zpracováno a předáno žalovanému jako utajovaná informace, přičemž smyslem bylo poskytnout ochranu utajovaným informacím, nikoli zkrátit žalobce; údaje o vývozech vojenského materiálu náleží k informacím, které je možné kvalifikovat v režimu až do stupně utajení „Důvěrné“ (viz § 2 zákona o ochraně utajovaných informací ve spojení s přílohou č. 6 nařízení č. 522/2005 Sb.). Postup podle § 36 odst. 3 správního řádu považuje žalovaný v souladu se zákonem, nedošlo k rozporu s § 3 správního řádu. Nevyžádání kompletního správního spisu MZV nepředstavuje porušení zásady materiální pravdy, neboť žalovaný vycházel ze stanoviska MZV ze dne 17. 4. 2012, resp. jeho zdůvodnění ze dne 11. 5. 2012, potvrzeného dne 14. 8. 2012. Napadené rozhodnutí žalobcem uváděný výrok neobsahuje, žalobce patrně myslel výrok prvoinstančního rozhodnutí.

III.

Posouzení žaloby

9. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně. Současně městský soud shledal, že byly splněny důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Při přezkoumání rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
10. Podle § 18 písm. c) zákona č. 38/1994 Sb. ministerstvo licenci neudělí, jestliže je to odůvodněno zahraničně politickými, obchodními nebo bezpečnostními zájmy České republiky.
11. Podle § 16 odst. 1 téhož zákona ministerstvo rozhodne o žádosti o licenci po předchozím udělení souhlasu MZV ve lhůtě 60 dnů od jejího doručení. MZV se k žádosti písemně vyjádří do 20 dnů ode dne, kdy mu byl ministerstvem doručen stejnopis žádosti. Ve zvlášť

složitých případech lze lhůtu k vyjádření na základě vzájemné písemné dohody ministerstev přiměřeně prodloužit.

12. **Ad 1)** Městský soud konstatuje, že stěžejní námitkou žalobce v nyní projednávané věci je údajná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska MZV. Z tohoto důvodu městský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, viz například rozsudek ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009-150, poznamenává, 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 přitom naplnit zásadu rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) ve smyslu § 6 správního řádu, tj. minimalizovat možnost, že příslušný správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude již předurčen obsahem závazného stanoviska. Uvedené se však týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímou, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek dle § 75 odst. 2 věta druhá soudního řádu správního. Z hlediska procesního je přitom 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. V tomto ohledu je zvláště významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu), především pak § 68 odst. 3 citovaného zákona – požadavek na uvedení důvodů, podkladů a úvah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009-150).
13. Městský soud rovněž upozorňuje na aktuální úpravu v § 149 odst. 2 správního řádu ve znění od 1. 1. 2018, dle které již 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.
14. Z výše uvedené judikatury nově reflektované i zákonodárcem přímo ve správním řádu je zřejmé, že obsah závazného stanoviska musí odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí.
15. Dále městský soud uvádí, že s ohledem na závaznost stanoviska pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu správní orgán, který vede řízení, není oprávněn závazné stanovisko sám zrušit, změnit, ale ani jej extenzivně interpretovat. Je však oprávněn zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84). Pokud by k tomu došlo, musel by se správní orgán obrátit na dotčený orgán příslušný k vydání závazného stanoviska, aby své stanovisko doplnil, upřesnil, apod.
16. V nyní posuzované věci se proto městský soud seznámil s písemnostmi MZV, tj. i se závazným stanoviskem a s jeho odůvodněním označeným stupněm utajení Vyhrazené. V této souvislosti městský soud shledal, aniž by se s ohledem na utajovaný charakter informací mohl konkrétně vyjádřit, že se stanovisko opírá o dva důvody související se

situací v regionu a mezinárodními závazky, kvůli kterým MZV nesouhlasilo s vydáním licence žalobci.

17. Obsah tohoto závazného stanoviska MZV však dle názoru městského soudu nemůže vyhovět výše uvedeným požadavkům, neboť v něm použité formulace jsou příliš obecné a vágní, bez bližšího zdůvodnění týkající se obou důvodů tohoto stanoviska, podkladům pro vydání stanoviska a zejména úvah, kterými se dotčený správní orgán (MZV) řídil při jejich hodnocení. Absence úvah se týká zejména druhého z důvodů, přičemž městský soud v této souvislosti rovněž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 9 As 60/2010-125, ve kterém soud uvedl: *„Zdejší soud považuje v této souvislosti za nezbytné rovněž zdůraznit, že pouhý odkaz na existující denial členského státu EU, který není ani ve stanovisku ani v jiné části správního spisu blíže obsahově specifikován, nepovažuje za dostačující, a to i přesto, že se podle slov žalovaného jedná o utajovanou skutečnost na úrovni Rady Evropské unie. Nejvyšší správní soud si je vědom důležitosti veřejného zájmu na ochraně utajovaných informací, nicméně v situaci, kdy z vlastního znění závazného stanoviska MZV a dále také z dalších písemností, jež jsou rovněž součástí správního spisu, vyplývá, že předmětný denial byl stěžejním důvodem pro vydání negativního závazného stanoviska a žalovaný, jakož i dotčený správní orgán, měly přístup k databázím, v nichž je tento denial v plném znění evidován, je třeba důkladně zvážit otázku priority ústavně zaručeného práva účastníka řízení vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“*
18. Městský soud neshledal důvod, proč by se měl od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odchýlit, a proto dospěl k závěru, že námitka je důvodná. Závazné stanovisko MZV ze dne 17. 4. 2012, doplněné o zdůvodnění ze dne 11. 5. 2012, vydané v této věci je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jelikož je obsah závazného stanoviska v souladu s ustanovením § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí žalovaného.
19. Pokud jde o výtky žalobce jednak k tvrzení ministra zahraničních věcí, že závazné stanovisko MZV je aktem politického rozhodnutí a dále k neaktuálnosti stanoviska městský soud pro úplnost uvádí, že ministr zahraničních věcí netvrdil, že *závazné stanovisko MZV je aktem politického rozhodnutí*, čímž měl údajně naznačit vynětí takového aktu ze soudního přezkumu. Ministr zahraničních věcí toliko uvedl, že *stanovení zahraničního politického zájmu* je v případě každé jednotlivé žádosti aktem politického rozhodnutí spojeným s politickou odpovědností ministra zahraničních věcí. Nikoli tedy samotné závazné stanovisko MZV, jak se nesprávně domnívá žalobce.
20. Jak rovněž vysvětlil městský soud výše, v případě závazného stanoviska se přiměřeně použijí ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí. I závazné stanovisko tedy musí splňovat určité minimální standardy, a to včetně zohlednění individuálních aspektů případu, tedy i jeho aktuálnosti. V této souvislosti zdejší soud v rozsudku ze dne 8. 4. 2010, č.j. 11 Ca 197/2009-76, konstatoval: *„Hodnocení zahraničně politických aspektů povolení dovozu vojenského materiálu do země určené je proměnlivé v čase a v rámci rozhodování o té které konkrétní zakázce lze reflektovat konkrétní poměry v té které zemi tak, jak nastaly právě*

v okamžiku, kdy je stanovisko Ministerstva zahraničních věcí vydáváno. Nelze směřovat oficiální zahraničněpolitickou linii vztahů České republiky se zemí určené s rozhodováním o konkrétní licenci na konkrétní dodávku, neboť rozhodování v konkrétní věci je podstatně ovlivněno konkrétním obsahem dodávky a konkrétními (v čase proměnlivými) okolnostmi, které se nemusí vždy a nemusí hned v oficiálním postoji České republiky projevit. Skutečnost, že Česká republika má s tou kterou zemí standardní či nadstandardní zahraničněpolitické vztahy neznamena (a z textu právních předpisů nevyplývá), že jen proto je třeba žádostem o licence k vývozu vojenského materiálu do těchto zemí vždy vyhovět.“

21. Stanovisko MZV tak musí zohledňovat individuální okolnosti předložené žádosti, a to v jejich aktuální podobě, neboť nelze vyloučit změnu poměrů v průběhu plynutí času. 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. Z uvedeného je zřejmé, že ochrana proti závaznému stanovisku je přesunuta do řízení o odvolání (rozkladu). Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č.j. 4 As 241/2014-30, úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí, případně změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska svého obsahu i formy opět závazným stanoviskem, a to z důvodu totožných právních účinků, přičemž při zvažování potvrzení či změny závazného stanoviska je obsah závazného stanoviska posuzován jak s ohledem na jeho zákonnost (zejména s ohledem na zásady činnosti), tak i věcnou správnost (s ohledem na ochranu veřejného zájmu).
22. Ze spisového materiálu přitom městský soud zjistil, že v rámci rozkladového řízení bylo ministrem postupováno ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, tj. vyžádáno potvrzení nebo změna závazného stanoviska MZV ze strany ministra zahraničních věcí, což ministr zahraničních věcí učinil, konkrétně setrval na stanovisku MZV. K tomu došlo dne 14. 8. 2012. Žalobou napadené rozhodnutí ministra však bylo vydáno až dne 19. 8. 2014, tedy více než 2 roky poté. Městský soud proto konstatuje, že vzhledem k uplynutí doby od srpna 2012, kdy sdělil své stanovisko ministr zahraničních věcí, do srpna 2014, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, nelze vyloučit změnu poměrů. Byť tedy lze k okamžiku doručení písemnosti, kdy ministr zahraničních věcí potvrdil původní stanovisko, konstatovat, že trvaly důvody (aktuálnost) negativního stanoviska s ohledem na individuální okolnosti i nadále, takový závěr lze jen stěží bez dalšího učinit o dva roky později při vydání samotného rozhodnutí. Uvedené platí tím spíše, vezme-li soud v úvahu důvody negativního stanoviska (situace v regionu a mezinárodní závazky). Pokud jde tedy o žalobcem namítanou „neaktualizaci“ závazného stanoviska při vydání rozhodnutí v řízení o rozkladu, městský soud i v tomto ohledu shledal pochybení na straně žalovaného.
23. Městský soud však nesouhlasí s žalobcem v tom, že si měl žalovaný, resp. ministr vyžádat podklady, ze kterých stanovisko MZV vycházelo. Správní orgán je oprávněn zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností samotného závazného stanoviska, potažmo zjevného skutkového nebo právního pochybení. Nemůže jej však věcně (po odborné stránce) přezkoumávat. V této souvislosti dle soudu nelze z § 149 správního řádu dovodit povinnost vyžadovat po dotčeném orgánu jeho podklady pro vydání stanoviska. A tato povinnost dle městského soudu nevyplývá ani z § 136 odst. 3 správního řádu, dle kterého dotčené orgány

poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny *informace* důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona. Nikoli tedy samotné podklady.

24. **Ad 2)** Pokud jde námitku žalobce směřující proti utajované povaze písemností MZV a provedení důkazu listinou, městský soud dospěl k závěru, že mu k dané problematice nic nebrání se vyjádřit, neboť zrušení rozhodnutí s ohledem na obsahové nedostatky stanoviska nemá na tuto námitku vliv.
25. 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 vyžrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139).
26. 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.
27. 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).
28. 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.
29. Podle § 139 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací Národní bezpečnostní úřad zpracovává návrh seznamu utajovaných informací. Seznam utajovaných informací vydá vláda svým nařízením.
30. Z žalobcovy námítky dle městského soudu vyplývá, že žalobce rozlišuje jednak (ne)důvodnost utajení určitých informací na straně jedné (materiální hledisko) a současně (ne)zákonnost postupu původce při „vzniku a evidenci“ utajované informace ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací a nařízení č. 522/2005 Sb. na straně druhé (formální hledisko), což dle názoru soudu koresponduje s definicí utajované informace dle § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací (požadavek újmy zájmu či nevýhodnosti a požadavek uvedení utajované informace v příslušném seznamu).
31. Pokud jde však o žalobcův konkrétní požadavek na posouzení, zda stanovisko MZV skutečně obsahuje utajované informace, městský soud v tomto ohledu odkazuje 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, městský soud se domnívá, že závěry Nejvyššího správního soudu 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.

Městský soud shledal, že mu v této věci nepřísluší hodnotit relevantnost utajení informací, resp. řešit otázku, zda je dán důvod pro utajení nějakých konkrétních informací.

32. Soud se tedy neztotožňuje s žalobcem, že by měl jako předběžnou otázku posoudit, zda obsah závazného stanoviska MZV, přesněji jeho odůvodnění, je svou povahou skutečně utajovanou informací. To je výlučně na posouzení původce utajované informace. Tento závěr dle městského soudu nepřímo vyplývá i ze znění § 45 odst. 3 a 4 soudního řádu správního ve znění od 1. 7. 2017, dle kterého při posuzování možnosti nahlížení předseda senátu zkoumá, zda (ne)může dojít k ohrožení činnosti zpravodajských služeb či policie, na základě čehož rozhodne, je-li možno osobu seznámit či nikoli. Soud tedy sám může osobě umožnit nahlížení, nikoli však „zrušit“ utajení pro bezdůvodnost. Uvedené neznamena, že by soud nemohl ve prospěch žalobce „zasáhnout“ za situace, kdy v předcházejícím řízení došlo například k porušení jeho práva na spravedlivý proces, pokud by kupříkladu nebyl vůbec seznámen se závazným stanoviskem MZV a jeho odůvodněním (utajovanou informací), aniž by k tomu byl důvod, případně 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). K tomu však nebyl v nyní posuzované věci důvod, když byl žalobce s písemnostmi MZV seznámen a k těmto se vyjádřil, případně mohl vyjádřit.
33. Městský soud pro úplnost rovněž doplňuje, že se ztotožňuje se závěrem ministra, že utajení informací má v tomto případě i oporu v nařízení č. 522/2005 Sb. Seznam utajovaných informací je stanoven nařízením č. 522/2005 Sb., 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).
34. Podle § 1 odst. 1 písm. f) nařízení č. 522/2005 Sb., toto nařízení stanoví v příloze č. 6 seznam utajovaných informací v oblasti působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, kam mimo jiné náleží i materiály a informace z jednání o spolupráci v zahraničním obchodě v oblasti vojenského materiálu a jiných druhů citlivého zboží, přehledy vydaných individuálních licencí a souhrnné statistické nebo jiné údaje o vývozech a dovozech vojenského materiálu, pokud je z nich zřejmá identifikace výrobků, jejich množství, hodnota a odběratelské nebo dodavatelské země, jde-li o významný vojenský materiál, případně ostatní vojenský materiál.
35. 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 i informace a dokumenty v oblasti bezpečnostní politiky České republiky (viz pořadové číslo 9).
36. V žalobě napadeném rozhodnutí ministr s odkazem na přílohu č. 6 nařízení č. 522/2005 Sb. konstatoval, že údaje o vývozech vojenského materiálu náleží k informacím, které je možné klasifikovat v režimu utajení „Vyhrazené“ až „Důvěrné“, přičemž MZV tak postupuje vždy, když své stanovisko doplňuje odůvodněním (totožně se vyjádřil i ministr zahraničních věcí k rozkladu žalobce).
37. Dle názoru městského soudu je však odkaz na přílohu č. 6 nařízení č. 522/2005 Sb. v tomto případě chybný. V nyní posuzované věci bylo totiž původcem utajované informace MZV,

přičemž s ohledem na obsah písemnosti ze dne 11. 5. 2012, č.j. V 804/2012-SZBP, se soud domnívá, že tyto utajované informace náleží spíše do přílohy č. 9 uvedeného nařízení. Jelikož však informace MZV v nyní posuzované věci i tak spadají pod seznam utajovaných informací uvedených v nařízení 522/2005 Sb. (příloha č. 9), městský soud v tomto nesprávném uvedení přílohy neshledal pochybení v postupu MZV.

38. Ohledně neprovedení důkazu závazným stanoviskem v řízení před správními orgány podle § 51 odst. 2 správního řádu v návaznosti na § 53 odst. 6 téhož zákona (důkaz listinou) městský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, č.j. 9 As 76/2011-130, ve kterém se soud zabýval totožnou námitkou právního zástupce žalobce. Nejvyšší správní soud zde výslovně konstatoval, že ve vztahu k závazným stanoviskům postačuje jejich založení ve spise: *„Stěžovatelka se mylí, domnívá-li se, že i v případě závazného stanoviska je správní orgán povinen postupovat podle výše uvedených ustanovení, jako v případě listinného důkazu. Je tomu tak proto, že závazné stanovisko je podle § 50 odst. 1 s. ř. jedním z podkladů rozhodnutí, přičemž z daného ustanovení vyplývá, že mezi závaznými stanovisky a dalšími důkazy, mezi něž je nutno zařadit rovněž důkaz listinou, je nutno rozlišovat. Závazná stanoviska nelze považovat za standardní důkazní prostředek, na základě něhož je prováděn důkaz listinou. Ustanovení § 53 odst. 6 s. ř. tak není možné aplikovat na všechny písemnosti, dokumenty či listiny, které jsou součástí spisu a které slouží jako podklady rozhodnutí, nýbrž pouze na důkazy prováděné listinami. Proto není povinností správního orgánu v případě závazného stanoviska postupovat podle § 51 odst. 2 s. ř., podle kterého má správní orgán povinnost o provádění důkazů mimo ústní jednání účastníky včas vyrozumět, nehrozí-li nebezpečí z prodlení, ani podle § 53 odst. 6 téhož zákona, v němž je uvedeno, že o provedení důkazu listinou se učiní záznam do spisu, a že za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah. Městský soud tak dospěl ke správnému závěru, že se žalovaný v tomto ohledu žádného pochybení nedopustil.“* Městský soud k tomu upřesňuje, že výše uvedené však neznamená, že by byl zároveň vyloučen § 36 odst. 3 správního řádu. I v takovém případě je třeba dát žadateli prostor, aby se ještě před vydáním rozhodnutí seznámil se závazným stanoviskem MZV a vyjádřil se k němu.
39. Jelikož správní orgány v rámci nyní posuzované věci dostaly povinnosti dle § 36 odst. 3 správního řádu, tj. umožnily seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim, neshledal v tomto ohledu, tj. neprovedení důkazu listinou, městský soud na straně správních orgánů žádného pochybení. Námitka není důvodná.
40. **Ad 3)** Žalobce se rovněž domnívá, že došlo k porušení zásady materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu, neboť žalovaný ani ministr si nevyžádali kompletní správní spis MZV, aby bylo možné posoudit správnost závěrů MZV. Dle žalobce totiž žádný správní spis MZV ve smyslu § 17 správního řádu neexistuje, MZV stanoviska vydává bez řádných podkladů na základě intuitivní úvahy úřední osoby, o čemž dle žalobce svědčí neúspěšné pokusy soudu vyžádat si v podobných případech takový spis.
41. V případě této námitky městský soud nesouhlasí s žalobcem v tom, že si měl žalovaný, resp. ministr vyžádat na základě § 3 správního řádu od MZV kompletní spisový materiál, ze kterého stanovisko MZV vycházelo. Jak totiž konstatoval městský soud výše, správnímu orgánu nepřísluší zabývat se věcnou správností stanoviska dotčeného správního

orgánu, což by dle soudu bylo v rozporu i se zásadou ekonomie řízení a samotným smyslem závazných stanovisek, které řeší specifické otázky v odborné kompetenci dotčeného správního orgánu a hájí veřejný zájem svěřený do jejich působnosti. Tato povinnost dle městského soudu nevyplývá ani z § 136 odst. 3 správního řádu, dle kterého dotčené orgány poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny *informace* důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona. Nikoli tedy vlastní spisový materiál.

42. Správní orgán může v případě neúplného, nesrozumitelného, nepřezkoumatelného stanoviska požádat o jeho doplnění, upřesnění, atd. Jinými slovy žádat nápravu samotného stanoviska. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých vlastních úvah nijak nepochybil. Pokud by byl následně v rozkladu zpochybněn obsah závazného stanoviska, které bylo podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, je nutné postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu. Námitky směřující proti obsahu stanoviska, potažmo jeho podkladům, atp., však nemůže správní orgán, resp. jeho nadřízený orgán sám posuzovat, neboť k tomu jsou kompetentní dotčené orgány, které nesou v tomto ohledu i patřičný díl zodpovědnosti.
43. Městský soud proto konstatuje, že žalovaný, potažmo ministr nepostupoval v rozporu s § 3 správního řádu, pokud si nevyžádali kompletní správní spis dotčených orgánů a tuto námitku neshledal důvodnou.
44. Úprava uvedená § 149 správního řádu se však týká výlučně postupu v rámci správního řízení a žádným způsobem neomezuje rozsah soudního přezkumu. Jelikož však městský soud shledal v posuzované věci důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti s ohledem na nedostatky stanoviska, nezabýval se dále možností vyžádat si spisový materiál od MZV.
45. **Ad 4)** Dle žalobce výrok napadeného rozhodnutí není v souladu se zákonem, neboť by měl znít tak, že se žádost žadatele zamítá, nikoli že se licence neuděluje. S ohledem na § 2 odst. 4 správního řádu je rovněž nutné sjednotit rozhodovací proces správních úřadů sjednocením formulace výrokových částí rozhodnutí o žádostech tak, jak rozhodují jiné správní úřady ve skutkově shodných a podobných případech.
46. K poslední námitce žalobce městský soud nejprve upřesňuje, že tato obecně směřuje proti výroku prvoinstanční rozhodnutí, nesouvisí přímo se závazným stanoviskem, a proto se jí rovněž zabýval.
47. Podle § 68 odst. 2 správního řádu ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.
48. Dle městského soudu je toliko zákonným požadavkem, aby výroková část, resp. přímo samotný výrok uvedl autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem správního řízení. Výrok proto musí být po obsahové stránce jasný, srozumitelný, přesný a určitý,

aby mohl být závazný a vykonatelný. Není však výslovně stanoveno, v jakém přesném znění má řešení otázky (výrok) být.

49. Z použité formulace znění výroku rozhodnutí žalovaného o neudělení licence je přitom možné bez pochybností dovodit jím přijaté řešení, konkrétně že žádosti žalobce nebylo vyhověno, tj. tato byla zamítnuta. Městský soud proto neshledal, že by takto formulované znění výroku bylo v rozporu se zákonem. Závěr městského soudu dle jeho názoru podporuje i znění § 16 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb., které je uvozeno formulací „rozhodnutí o udělení licence“, nikoli „rozhodnutí o vyhovění žádosti o udělení licence“. Je proto na praxi příslušného správního orgánu, jak bude formulovat znění výroku za předpokladu, že splní výše uvedené nároky.
50. Dle názoru městského soudu znění výroku žalovaného rovněž není v rozporu ani s § 2 odst. 4 správního řádu, neboť z daného ustanovení nelze dovodit povinnost správních orgánů, aby formulace znění jejich výroků, potažmo výrokových částí rozhodnutí o žádostech byla napříč rozhodovací činností správních orgánů totožná, jakkoli nelze slevit z požadavku na seznatelnost rozhodnutí (viz například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č.j. 8 As 141/2012-57).
51. Městský soud nad rámec výše uvedeného doplňuje, že by žalobcem namítaný údajný nedostatek ani nezpůsoboval nezákonnost rozhodnutí a sám o sobě by jako důvodem pro zrušení rozhodnutí soudem nemohl obstát.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. Na základě všech výše uvedených důvodů městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil podle ustanovení § 78 odstavec 1 soudního řádu správního a podle odstavce 4 téhož ustanovení věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Byť se žalobce v žalobě domáhal zrušení i prvoinstančního rozhodnutí, městský soud shledal, že nápravy samotného stanoviska je na základě § 149 odst. 4 správního řádu možné dosáhnout v rámci rozkladového řízení. Z tohoto důvodu městský soud nepřistoupil ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí. V rámci rozkladového řízení bude proto znovu posouzen rozklad žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí a při tomto bude důsledně vycházeno z příslušných ustanovení správního řádu a zákona č. 38/1994 Sb., a vydáno nové rozhodnutí ve věci.
53. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce byl ve věci samé úspěšný, proto mu přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému.
54. Náhrada nákladů řízení představuje žalobcem zaplacený soudní poplatek z podané žaloby v částce 3 000 Kč, náhradu nákladů právního zastoupení žalobce právním zástupcem JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem. Zástupce žalobce učinil 2 úkony právní služby po 3 100 Kč [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v rozhodném znění] a za každý tento úkon mu náleží režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, soud zároveň žalobci přiznal náhradu DPH ve výši 2142 Kč. Celkem tak byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši 11 228 Kč.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 8. února 2018

JUDr. Karla Cháberová
předsedkyně senátu