

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně **Imex Group, s. r. o.**, IČO 258 29 050, se sídlem Miličova 1343/16, 702 00 Ostrava – Moravská Ostrava, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 943/9, 613 00 Brno – Černá Pole, proti žalovanému **Ministerstvu zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, 118 00 Praha 1 – Hradčany, proti závaznému stanovisku ze dne 21. září 2007, č. j. V 14813/2007-SZBP

t a k t o :

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobkyni se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč do rukou jejího zástupce JUDr. Radka Ondruše, advokáta, ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 22. září 2009 napadla žalobkyně závazné stanovisko žalovaného ze dne 21. září 2007; uvedla přitom, že s obsahem závazného stanoviska se seznámila až dne 5. srpna 2009, a od tohoto okamžiku jí tedy začala běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby. Žalobkyně v žalobě popsala, že v roce 2007 požádala Ministerstvo průmyslu a obchodu o povolení k obchodu s vojenským materiálem podle zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem; Ministerstvo průmyslu a obchodu však její žádost zamítlo z důvodu nesouhlasného stanoviska žalovaného Ministerstva zahraničních věcí. Zároveň Ministerstvo průmyslu a obchodu odmítlo seznámit žalobkyni s obsahem tohoto závazného stanovisko, neboť informace v něm obsažené měly povahu informací vyhrazených.

Žalobkyně se obrátila na Městský soud v Praze, který rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu zrušil; ministerstvu vytkl, že odepřelo žalobkyni možnost seznámit se s obsahem závazného stanoviska žalovaného, aniž svůj postup řádně zdůvodnilo. V dalším řízení proto Ministerstvo průmyslu a obchodu umožnilo žalobkyni seznámit se s obsahem závazného stanoviska; stalo se tak dne 5. srpna 2009.

Žalobkyně v žalobě poukázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005-97, podle nějž jsou závazná stanoviska správními rozhodnutími ve smyslu § 65 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“), a podléhají tedy samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Dále uvedla věcné důvody, pro něž nesouhlasí se závazným stanoviskem žalovaného, a navrhla, aby soud napadené závazné stanovisko zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný k výzvě soudu reagoval na věcné argumenty žalobkyně; samotné závazné stanovisko soudu nepředložil s tím, že žádný správní spis ve věci nevede. Podotkl však, s ohledem na datum podání žaloby, že teprve v listopadu 2009 probíhal ve správním řízení přezkum závazného stanoviska.

Soud nejprve zvažoval, zda je možno žalobu věcně projednat; dospěl přitom k závěru, že napadené závazné stanovisko je vyloučeno ze soudního přezkoumání.

Žalovaný vydal toto závazné stanovisko na základě § 6 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 220/2009 Sb. s účinností k 1. říjnu 2009. Podle něj vydává povolení k obchodu s vojenským materiálem *Ministerstvo průmyslu a obchodu po souhlasném vyjádření Ministerstva zahraničních věcí z hlediska zahraničně politických zájmů České republiky, Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra z hlediska bezpečnostních zájmů České republiky, a to s přihlédnutím k obchodním zájmům České republiky*. Zákon tedy nepoužívá pro potřebný úkon Ministerstva zahraničních věcí přímo označení „závazné stanovisko“, nýbrž požaduje „souhlasné vyjádření“. (Pojem závazné stanovisko se v § 6 objevil právě až po novelizaci provedené zákonem č. 220/2009 Sb. Podle tohoto nového znění § 6 odst. 2 vydává Ministerstvo průmyslu a obchodu povolení na základě závazných stanovisek dotčených orgánů, mezi něž patří i Ministerstvo zahraničních věcí. Podle § 6 odst. 3 pak dotčený orgán uvedený v odstavci 2 vydá závazné stanovisko ve lhůtě 20 dnů od doručení stejnopisu žádosti; závazné stanovisko musí obsahovat souhlas nebo nesouhlas dotčeného orgánu s vydáním povolení.) Žalobkyně sama však takto označila napadený úkon žalovaného a soud s touto kvalifikací souhlasí (k pojmovým znakům závazného stanoviska viz níže).

Žalobkyně se ve své žalobě dovolává usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005-97. V tomto usnesení řešil rozšířený senát stejnou právní otázku jako ve svém usnesení z téhož dne vydaném pod č. j. 8 As 47/2005-86; usnesení bylo posléze publikováno pod č. 1764/2009 Sb. NSS mj. i s touto právní větou: *„Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.“*

V odůvodnění rozšířený senát shrnul dosavadní protichůdné názory na povahu závazných stanovisek vydávaných podle různých ustanovení zákona č. 114/1992 Sb.; zdůraznil, že ustanovení o kompetenčních výlukách mají být vykládána zužujícím způsobem a že soudnímu přezkumu podléhají všechna závazná stanoviska, tj. jak negativní, tak i pozitivní. Závěrem podotkl, že pokud rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotí doposud rozdílný přístup senátů zdejšího soudu stejně jako krajských soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví, jsou účinky tohoto rozhodnutí orientovány výlučně do budoucna. Soudy rozhodující ve správním soudnictví proto mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu postupovat podle tam zaujatého právního názoru ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.

Městský soud zdůrazňuje, že i když ustálená judikatura vrcholných soudů představuje – slovy téhož rozšířeného senátu – *„ve svém materiálním rozměru právní normu“*, lze tyto faktické právní normy (stejně jako právní normy standardní) aplikovat jen v těch právních vztazích, na něž normy skutečně dopadají – nikoli též v případech, které se takovým vztahům jen jevově podobají. Právě to udělala žalobkyně, když s odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu z října 2008 podala žalobu přímo proti závaznému stanovisku (ačkoli v březnu 2008 napadla žalobou až samotné rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, kterým jí nebylo uděleno povolení s ohledem na nesouhlasné stanovisko žalovaného). Zmíněné usnesení

rozšířeného senátu, i když to z jeho právní věty není na první pohled patrné, se ale nevyjadřovalo ke všem závazným stanoviskům, která kdy byla a která do budoucna budou vydána: posuzovalo pouze soudní přezkoumatelnost těch závazných stanovisek, která byla vydána za účinnosti starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení). To je zřejmé i z toho, že se „*závazným stanoviskem*“ nakládá rozšířený senát v tomto usnesení jako s pojmem, který se sice vyskytuje na různých místech zákona č. 114/1992 Sb., nicméně jehož znaky nejsou obecným způsobem stanoveny a je třeba je vymezit doktrinárně. (Příznačné je i to, že přes obecnost právní věty – *Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (...) podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. (...), je správním rozhodnutím*“ – se odůvodnění usnesení věnuje výlučně různým závazným stanoviskům vydávaným pro potřeby územního a stavebního řízení podle zákona č. 114/1992 Sb.)

„*Závazné stanovisko*“ však svou obecnou definici má, a to v § 149 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., účinný od 1. ledna 2006); zde se říká, že tento druh úkonu správního orgánu není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Rozšířený senát se ve svých usneseních ve věcech 6 As 7/2005 a 8 As 47/2005 o existenci tohoto ustanovení ani nezmínil, ačkoli v době jeho rozhodování byl nový správní řád účinný již bezmála tři roky: důvod je však nasnadě. Předmětem úvah rozšířeného senátu nebyla závazná stanoviska vydávaná za účinnosti nového správního řádu a řídící se režimem jeho § 149, nýbrž závazná stanoviska vydávaná v době do 31. prosince 2005, kdy tehdejší správní řád jako obecný procesní předpis na tento typ úkonů vůbec nepamatoval, natož aby blíže upravoval jejich povahu, možnosti jejich přezkoumávání, důsledky jejich zrušení a podobně (konkrétně ve věcech rozšířeného senátu šlo o závazná stanoviska z roku 2003). Právě tento neuspokojivý stav se rozhodl rozšířený senát napravit, a ve snaze zamezit tomu, aby byl „*přezkum konečných rozhodnutí pouhou historickou judikaturou*“, dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná za účinnosti starého správního řádu je nutno považovat za samostatná rozhodnutí, aby tak alespoň v soudním řízení mohla být přezkoumána jejich správnost a zákonnost.

Jak však sám rozšířený senát potvrdil ve svém rozsudku ve věci ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009-113 (publikovaném pod č. 2434/2011 Sb. NSS), po 1. lednu 2006 již takový výklad neobstojí: nový správní řád totiž ve svém § 149 výslovně upravuje postup při vydávání a přezkumu závazných stanovisek, a s ohledem na tuto zásadní změnu právní úpravy je namístě i revidovat právní názor na povahu závazných stanovisek a na jejich soudní přezkoumatelnost (viz bod 32 – 34 rozsudku). Proto rozšířený senát vyslovil, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Rozšířený senát dále upozornil na to, že jednotlivé tzv. složkové zákony mohou obsahovat speciální úpravu; ta na rozdíl od § 149 správního řádu zná i závazná stanoviska, která mají povahu samostatného rozhodnutí ve správním řízení (srov. § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči).

To však není případ závazného stanoviska vydávaného žalovaným Ministerstvem zahraničních věcí podle § 6 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb. pro potřeby řízení ve věci povolení k obchodu s vojenským materiálem (toto závazné stanovisko označuje zákon jako „*vyjádření*“, resp. váže možnost vydat povolení na „*souhlasné vyjádření*“ dotčených orgánů). Samotný zákon č. 38/1994 Sb. výslovně neurčuje, že vyjádření vydávaná podle § 6 odst. 2 jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004; rozhodující je pak to, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů (č. 2764/2013 Sb. NSS).

Tyto znaky jsou v případě napadeného závazného stanoviska splněny. Žadatel, v jehož prospěch má být souhlasné vyjádření Ministerstva zahraničních věcí vydáno, sleduje hospodářský cíl, kterým je možnost prodat vojenský materiál do zahraničí; získání souhlasného vyjádření Ministerstva zahraničních věcí je jen jedním z několika zákonných požadavků, které musí pro dosažení svého cíle splnit (dále musí získat i souhlasná vyjádření Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany). Žádné z těchto potřebných závazných stanovisek není vydáváno ve správním řízení (to ostatně potvrdil i žalovaný, který správní řízení nevedl, a nevedl tedy ani správní spis), ani není vydáváno na žádost žadatele o povolení, který není jeho přímým adresátem (závazné stanovisko vydávají dotčené orgány pro potřeby rozhodujícího Ministerstva průmyslu a obchodu poté, co jim ministerstvo zašle stejnopis žádosti). Tato závazná stanoviska nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení – jde pouze o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení. Ani nejsou s to sama o sobě založit práva a povinnosti – ta založí až Ministerstvo průmyslu a obchodu zamítnutím žádosti, nebo vydáním povolení k obchodu s vojenským materiálem. Jelikož však jsou tato stanoviska závazným podkladem konečného rozhodnutí, může žadatel k ochraně před jejich účinky využít soudní ochranu v rámci přezkumu konečného rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

Žalobkyně tedy zvolila nesprávnou procesní cestu, pokud napadla žalobou závazné stanovisko žalovaného, místo aby s podáním žaloby vyčkala až na vydání rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu: závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím a jako takové přezkoumáno být nemůže. Z opatrnosti soud dodává, že tu nejde o odepření spravedlnosti, neboť žalobkyni nic nebránilo v roce 2009 znovu podat žalobu proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, jak to už jednou úspěšně učinila v roce 2008. Judikatura, již se žalobkyně dovolávala, na její případ nedopadala, a naopak v rozhodné době byl už téměř tři roky účinný nový správní řád, který výslovně předepisoval postup pro přezkoumávání obsahu závazných stanovisek (ostatně z vyjádření žalovaného k žalobě lze usuzovat na to, že žalobkyně tohoto postupu využila; bylo-li by tomu tak, tím spíše by to potvrzovalo závěr, že v této fázi řízení soud nemá co přezkoumávat a jeho čas přichází až poté, co byly využity všechny standardní přezkumné postupy ve správním řízení).

Soud považuje za potřebné odlišit tento případ od věci projednávané u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 As 37/2005. Rozsudek ve věci byl publikován pod č. 1324/2007 Sb. NSS s touto právní větou: *„Považovala-li právní úprava, popř. ustálená judikatura, určitý typ správních aktů za akty subsumované a nová právní úprava, popř. změna v judikatuře, je považuje za akty řetězcí se (popř. za akty zcela samostatné), musí soud ve správním soudnictví k žalobní námitce takový akt přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s., pokud by opačný postup vycházející ze striktního výkladu procesního předpisu znamenal, že za takové intertemporální situace by tento akt nebylo možno v konkrétním případě přezkoumat vůbec (ani samostatně, ani v rámci přezkumu aktu finálního), tj. vedl by z hlediska tohoto aktu k odepření přístupu k soudu.“* Konkrétně šlo v této věci o rozhodnutí, resp. souhlas vydaný v roce 2001 podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., který judikatura z doby před soudním řádem správním považovala za rozhodnutí předběžné a umožňovala jeho přezkum pouze v rámci přezkoumání konečného rozhodnutí. Judikatura po roce 2003 naopak dospěla k závěru, že jde o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí; pokud však účastník v souladu se starší judikaturou nepodal žalobu proti onomu souhlasu, ale vyčkával až na konečné rozhodnutí o umístění stavby (které bylo vydáno až v roce 2003), nesmí se soud dovolávat nové judikatury, která žádala, aby účastník napadl souhlas (či nesouhlas) samostatnou žalobou. Splnit takový požadavek zpětně by nebylo možné, a jelikož účastník postupoval před rokem 2003 v souladu s aktuální judikaturou, bylo by nespravedlivé, aby se nakonec nedočkal věcného přezkumu

onoho souhlasu. (Krajský soud v této věci správně přezkoumal závazné stanovisko podle § 75 odst. 2 s. ř. s. a NSS jeho postup potvrdil.)

Dále lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2009, č. j. 2 As 34/2009-65. Zde soud rovněž dospěl k závěru, že pokud dojde v důsledku sjednocovací činnosti rozšířeného senátu NSS k judikatornímu odklonu, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by to bylo v neprospěch účastníků řízení. I zde však šlo o podobný případ jako právě popsáný – s tím rozdílem, že krajský soud zamítl žalobu proti územnímu rozhodnutí, která především zpochybňovala zákonnost závazného stanoviska, s tím, že závazné stanovisko mělo být již dříve napadeno samostatnou žalobou ve smyslu usnesení rozšířeného senátu publikovaného pod č. 1764/2009 Sb. NSS). S tímto názorem se NSS neztotožnil: pokud totiž v době vydání závazného stanoviska (tj. za účinnosti nového správního řádu) a podání žaloby neexistoval jednotný názor na povahu těchto závazných stanovisek, jednala účastnice *„racionálně a v legitimním očekávání, když podala žalobu teprve proti konečnému územnímu rozhodnutí o umístění staveb (navíc převažovala judikatura o správnosti tohoto postupu)“*. Přitom NSS zdůraznil, že rozšířený senát se v citovaném usnesení vyjádřil ke konkrétním případům, které se týkaly řízení před správním orgánem probíhajícím podle starého správního řádu; podotkl také, že při aplikaci judikatury je nutné brát v úvahu také okolnosti jednotlivých případů.

V nyní projednávané věci je situace odlišná od obou právě popsáných případů. Žalobkyně – ačkoli v téže věci již jednou úspěšně podala žalobu proti „konečnému“ rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu – se nově rozhodla napadnout žalobou již samotné závazné stanovisko žalovaného. Učinila tak patrně v domněnání, že i na její situaci se vztahuje právní názor rozšířeného senátu publikovaný pod č. 1764/2009 Sb. NSS. Tato domněnka však není správná a nic v usnesení rozšířeného senátu nenasvědčuje tomu, že by zde přijaté závěry měly dopadat i na závazná stanoviska vydaná za účinnosti nového správního řádu. Racionální by tedy bylo, jak výše konstatoval NSS, kdyby žalobkyně – v souladu s převládající judikaturou a při vědomí předchozího úspěšného projednání žaloby proti konečnému rozhodnutí – podala žalobu až proti rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu. Takovou žalobu by soud projednal, bez ohledu na následný vývoj judikatury.

Městský soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“), neboť napadené závazné stanovisko není rozhodnutím, a je tedy ze soudního přezkoumání vyloučeno [§ 70 písm. a) s. ř. s.].

O náhradě nákladů řízení rozhodl Městský soud v Praze v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Zároveň soud rozhodl o tom, že žalobkyni se vrací zaplacený soudní poplatek, neboť žaloba byla odmítnuta před prvním jednáním (§ 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze 27. září 2013

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková