



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Unitech Marketing, s. r. o.**, se sídlem Pacovská 871/27, Praha 4, zastoupena JUDr. Valerií Vodičkovou, advokátkou se sídlem Vodičkova 40, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2013, č. j. 10 A 45/2011 – 126,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Valerie Vodičkové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný, Ministerstvo průmyslu a obchodu, domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2013, č. j. 10 A 45/2011 – 126, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 20. 1. 2011, č. j. 40680/10/07400/01000 (o zamítnutí rozkladu a potvrzení prvostupňového usnesení), a jemu předcházející prvostupňové usnesení Ministerstva průmyslu a obchodu, Licenční správy ze dne 6. 10. 2010, č. j. 35165/2010, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Prvostupňovým usnesením bylo zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o individuální vývozní povolení pro vývoz 100 ks optických monokulárních dalekohledů mini U-14 s příslušenstvím do

Malajsie z důvodu, že se jedná o žádost zjevně právně nepřipustnou. Podle názoru žalovaného je totiž vyvážené zboží vojenským materiálem ve smyslu ust. § 5 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodu s vojenským materiálem“), a nelze tudíž postupovat podle zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití, ve znění pozdějších předpisů.

Městský soud v napadeném rozsudku předeslal, že řízení o žádosti žalobkyně nemělo být zastaveno z důvodu, že žádost je zjevně právně nepřipustná, nýbrž měla být žádost věcně projednána. Vzhledem k tomu, že žalobkyně na tuto vadu nepoukazovala, nemohla být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Ministerstvo průmyslu a obchodu je zákonem o obchodu s vojenským materiálem zmocněno, aby vyhláškou stanovilo seznam vojenského materiálu [konkrétně jde o vyhlášku č. 332/2009 Sb., o provedení některých ustanovení 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“)]. Při tom je však vázáno zněním zákona a nemůže zákonnou definici vojenského materiálu (ust. § 5 odst. 1 zákona o obchodu s vojenským materiálem) rozšiřovat. Pokud by takto postupovalo, překročilo by své zákonné zmocnění a soud by takovým prováděcím předpisem nebyl vázán. Samo uvedení výrobku v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky nečiní z výrobku vojenský materiál, pokud nejde o zboží odpovídající zákonné definici. Uvedený závěr lze podpořit dalšími dvěma argumenty. Pokud by žalovaný vykládal text prováděcí vyhlášky konzistentně, musel by s ohledem na položku SVMe 15 přílohy č. 1 považovat za vojenský materiál jakékoli kamery a fotopřístroje, což je závěr zjevně absurdní. Druhým argumentem je srovnání textu s nyní účinnou vyhláškou č. 210/2012 Sb., podle níž jsou vojenským materiálem jen takové kamery, fotopřístroje a zařízení k zesilování obrazu, která jsou určena speciálně pro vojenské účely. Za účinnosti této vyhlášky by tak projednávaný spor vůbec nemohl vzniknout. Žalovaný se nezabýval otázkou, zda jsou předmětné výrobky zkonstruovány nebo přizpůsobeny pro použití v ozbrojených silách či bezpečnostních sborech nebo hromadně užívány v těchto složkách k zabezpečení úkolů obrany a bezpečnosti státu. Spokojil se závěrem, že jde o výrobky výslovně uvedené pod položkou SVMe 15, písm. c) přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce. Rozhodnutí je tak založeno na chybném výkladu právních předpisů. Městský soud proto žalobou napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové usnesení zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že primárně posuzoval předmětné výrobky dle zákonné definice v ust. § 5 odst. 1 zákona o obchodu s vojenským materiálem. Zákon pojem „vojenské použití“ nespecifikuje, a proto je nezbytné posuzovat takový výrobek ze všech možných

pokračování

hledisek, aby se zabránilo zneužití. Předmětné výrobky mohou být součástí jiného materiálu, který je vojenským materiálem (různé typy střelných zbraní), a to i za předpokladu určitých úprav takových zařízení. Takový předpoklad zde existuje a stěžovatel k němu přihlížel. Stěžovatel nekvalifikoval předmětné výrobky jako vojenský materiál pouze z toho důvodu, že je obsažen v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky. Naopak nejprve zkoumal naplnění zákonné definice. Posléze závěr opřel i o výklad prováděcí vyhlášky. Městský soud neuvedl, v čem stěžovatel překročil své zákonné zmocnění. Předmětné výrobky spadají pod zesilovače obrazu druhé generace a na takové se musí nahlížet jako na vojenský materiál. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry městského soudu, a zopakovala svou žalobní argumentaci.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

V projednávané věci je především spor o to, zda stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí řádně vyložil ust. § 5 odst. 1 zákona o obchodu s vojenským materiálem.

Podle ust. § 5 odst. 1 zákona o obchodu s vojenským materiálem vojenským materiálem pro účely tohoto zákona jsou: a) výrobky, jejich součásti a náhradní díly, které jsou vzhledem ke svým charakteristickým technicko-konstrukčním vlastnostem posuzovány jako zkonstruované nebo přizpůsobené pro použití v ozbrojených silách nebo bezpečnostních sborech, nebo jsou hromadně v těchto složkách užívány k zabezpečení úkolů obrany a bezpečnosti státu, b) stroje, zařízení, investiční celky, technologie, programové vybavení, technická dokumentace nebo návody vyrobené, upravené, vybavené, zkonstruované nebo přizpůsobené pro vojenské použití, zejména pro vývoj, výrobu, kontrolu a zkoušení dalších výrobků, jejich součástí a náhradních dílů uvedených v písmenu a).

Podle ust. § 5 odst. 2 zákona o obchodu s vojenským materiálem vojenským materiálem se pro účely tohoto zákona rozumí i služby poskytované v souvislosti s vojenským materiálem uvedeným v odstavci 1, zejména provádění oprav, úprav, jakož i poskytování informací, vysílání a přijímání odborníků za účelem výzkumu, vývoje, konstrukce, výroby, úprav, oprav, údržby, použití a ovládání vojenského materiálu.

Podle ust. § 5 odst. 3 zákona o obchodu s vojenským materiálem seznam vojenského materiálu podle předcházejících odstavců stanoví prováděcí předpis na základě Společného seznamu vojenského materiálu Evropské unie.

Prováděcí vyhláška ve své Příloze č. 1, nazvané „SEZNAM VOJENSKÉHO MATERIÁLU definovaného ustanovením § 5 zákona č. 38/1994 Sb.“ obsahuje položku SVMe 15, označenou jako „Zobrazovací zařízení, zařízení pro protiopatření, speciálně konstruované součásti, příslušenství a služby“. Pod písmenem c) je

pak uvedeno „zařízení k zesilování obrazu“, přičemž podle poznámky 1 obsahuje položka SVMe 15 „zesilovače obrazu (jiné než první generace)“ a podle poznámky 2 se položka SVMe 15 nevztahuje na „zesilovače obrazu první generace“ nebo na vybavení speciálně konstruované pro osazení „zesilovači obrazu první generace“, byť byly speciálně konstruovány nebo přizpůsobeny pro vojenské použití.

Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky (č. 1/1993 Sb.; dále jen „Ústava“) ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.

Z čl. 79 odst. 3 a čl. 95 Ústavy lze dovodit určitá obecná pravidla, která platí také pro vztah zákona o obchodu s vojenským materiálem a prováděcí vyhlášky. V tomto směru lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 - 74 (č. 449/2005 Sb.NSS, dostupné též na www.nssoud.cz): „Protože vyhláška je podzákonným právním předpisem, musí být – jak ukládá Ústava – vydána „na základě a v mezích“ zákona. Jde tu toliko o republikování a ústavní vyjádření starých zásad vyvěrajících z podstaty dělby moci, které lze stručně charakterizovat: nařízení musí být vydáno *secundum et intra legem*. Tyto principy znamenají, že exekutiva nejen že nesmí bez výslovného dovolení zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materii upravené zákonem, ať již shledaná mezera v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně (zákaz úpravy *praeter legem*), ale i tam, kde je výslovně dovoleno výkonné moci vydat nařízení k provedení zákona, může být provedeno jenom to, co zákonodárce výslovně označil (zpravidla výčtem jednotlivých zákonných ustanovení shrnutých v ustanoveních zmocňovacích, anebo přímo v jednotlivých ustanoveních zákona, někdy oběma způsoby současně), a nic jiného; konečně – a to zejména – už pojmově z výrazu „provedení zákona“ plyne, že nařízení nesmí zákonu odporovat, nesmí jít *contra legem*. Pro doplnění se poznamenává, že vláda k vydání svého nařízení zákonné zmocnění sice nepotřebuje (její zmocnění je generálně založeno článkem 78 Ústavy), nicméně i nařízení vlády musí respektovat účel („k provedení zákona“) a zákaz úpravy *praeter legem* („v jeho mezích“). Právní život však nezřídka přináší situace, kdy dojde k vydání nařízení, které (nebo častěji některá jeho ustanovení) se neopírá o výslovné zákonné zmocnění, nebo takové zmocnění překračuje, anebo úprava jde „nad zákon“ (vyhláškou je upraveno něco, co by vyžadovalo zákonnou úpravu, která však chybí) nebo proti němu (vyhláška např. upraví podrobnosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, případně takovou povinnost vyhláška sama stanoví, resp. vyhláška odpírá, oslabuje či podmiňuje subjektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňoval). V situacích právě naznačených, tedy tam, kde se dostává do rozporu zákon s nařízením, je postavení soudce výjimečné v tom, že soudce (na rozdíl od orgánu exekutivy) je vázán pouze zákonem. Jen on je oprávněn nařízení v takovém případě nerespektovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a použít pouze zákon. Nejde o abstraktní přezkoumání zákonnosti podzákonného předpisu a jeho zrušení, o čemž se zatím vedou úvahy jen *de lege ferenda* (provedení čl. 87 odst. 3 Ústavy), ale posouzení jeho aplikovatelnosti se závazností pro projednávanou věc (srov. k tomu např. nálezy Ústavního soudu, uveřejněný pod č. 168 ve sv. 24 Sb. ÚS).“

pokračování

Stejně tak v projednávaném případě není řešena otázka abstraktního přezkumu prováděcí vyhlášky se zákonem o obchodu s vojenským materiálem, nýbrž otázka aplikovatelnosti této vyhlášky v daném konkrétním případě. Je proto nejprve nutno postavit najisto, zda předmětné výrobky naplňují definici vojenského materiálu stanovenou v ust. § 5 odst. 1 a 2 zákona o obchodu s vojenským materiálem. V případě, že by tomu tak nebylo, ale předmětné výrobky by zároveň byly zahrnuty do seznamu vojenského materiálu dle prováděcí vyhlášky, došlo by v konkrétním případě k překročení zákonného zmocnění.

Stejnými úvahami se řídil i městský soud a dospěl k závěru, že se stěžovatel spokojil se závěrem, že jde o výrobky výslovně uvedené pod položkou SVM 15, písm. c) přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce, aniž by posuzoval zákonná kritéria. Zároveň uzavřel, že prozatím nemohl zodpovědět otázku, zda předmětné výrobky jsou vojenským materiálem či nikoli. Městský soud tedy nehodnotil, zda předmětné výrobky naplňují definici vojenského materiálu dle ust. § 5 odst. 1 a 2 zákona o obchodu s vojenským materiálem. Ze stejného důvodu nemohl posoudit aplikovatelnost prováděcí vyhlášky v daném konkrétním případě. Nejvyšší správní soud proto shledal nedůvodnou námitku stěžovatele, že městský soud neuvedl, v čem stěžovatel překročil zákonné zmocnění. Městský soud totiž nevyslovil, že došlo prováděcí vyhláškou k překročení zákonného zmocnění. Pouze dospěl k podmíněnému závěru, že pokud by prováděcí vyhláška označovala za vojenský materiál výrobky, které by nebyly vojenským materiálem dle ust. § 5 zákona o obchodu s vojenským materiálem, došlo by k překročení zákonného zmocnění. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Aplikovatelnost prováděcí vyhlášky, tj. otázku, zda došlo k překročení zákonného zmocnění, lze řešit až po posouzení, zda předmětné výrobky naplňují zákonnou definici vojenského materiálu.

Stěžovatel zároveň namítá nesprávnost závěru městského soudu, že předmětné výrobky v žalobou napadeném rozhodnutí hodnotil pouze z pohledu prováděcí vyhlášky a nikoliv ust. § 5 zákona o obchodu s vojenským materiálem; podle svých slov hodnotil nejprve naplnění zákonné definice vojenského materiálu. Nejvyšší správní soud však považuje i tuto námitku za nedůvodnou.

Prvostupňové usnesení stěžovatel odůvodnil tak, že na základě konzultací se spolupracujícím státními orgány lze jednoznačně určit, že toto zboží je vojenským materiálem ve smyslu § 5 zákona o obchodu s vojenským materiálem, a je proto potřeba licence podle tohoto zákona. V žalobou napadeném rozhodnutí je pak kvalifikace předmětných výrobků jako vojenského materiálu odůvodněna následovně: *„Vzhledem k tomu, že se jedná o výrobek obsahující zesilovače II. generace, jedná se o vojenský materiál, jehož vývoz a dovoz spadá do působnosti zákona č. 38/1994 Sb. V tomto případě je potřebné vycházet z takového výkladu, že má-li zboží takové parametry, obsahující zesilovače vyšší než I. generace, bude se vždy jednat o vojenský materiál. Tento výklad je opřen o ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb. ve spojitosti s vyhláškou č. 332/2009 sb., konkrétně přílohou č. 1, skupinou vojenského materiálu SVM 15, poznámkou č. 2.“*

Z uvedeného je patrné, že v těchto rozhodnutích nebyl ani náznakem interpretován pojem „vojenský materiál“ podle kritérií obsažených v ust. § 5 odst. 1 a 2 zákona o obchodu s vojenským materiálem. Stěžovatel se vůbec nezabýval zněním tohoto

ustanovení, nesnažil se o výklad hledisek v něm obsažených a jejich aplikací v dané věci. Jediným důvodem, proč byly pod pojem „vojenský materiál“ zařazeny předmětné výrobky, byla totiž skutečnost, že obsahují zesilovače II. generace. Toto tvrzení je bez jakýchkoliv pochybností pouhým odkazem na položku SVM 15 prováděcí vyhlášky. Z úvah obsažených v žalobou napadeném rozhodnutí lze proto dovodit právní názor stěžovatele, že veškeré výrobky podřaditelné pod některou z položek seznamu vojenského materiálu dle přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky jsou vojenským materiálem podle § 5 zákona o obchodu s vojenským materiálem. Pokud by tento právní názor opravdu v žalobou napadeném rozhodnutí nebyl obsažen, jak nyní stěžovatel tvrdí, muselo by být žalobou napadené rozhodnutí zrušeno pro nepřezkoumatelnost, neboť uvedená úvaha je jedinou v něm obsaženou úvahou o kvalifikaci předmětných výrobků jako vojenského materiálu. Nejvyšší správní soud však má ve shodě s městským soudem za to, že uvedený právní názor ze žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, a stejně jako městský soud jej považuje za nesprávný. Samotné uvedení výrobku v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky z něj nemůže činit vojenský materiál, pokud neodpovídá jeho zákonné definici dle ust. § 5 odst. 1 nebo 2 zákona o obchodu s vojenským materiálem.

Například podle ust. § 5 odst. 1 písm. a) zákona o obchodu s vojenským materiálem by měly být posuzovány charakteristické technicko-konstrukční vlastnosti, zkonstruování nebo přizpůsobení pro použití v ozbrojených silách nebo bezpečnostních sborech, či hromadné užívání v těchto složkách. Teprve po posouzení těchto kritérií by mohl být výrobek považován za vojenský materiál dle citovaného ustanovení. Stěžovatel proto musí ve svém rozhodnutí tato kritéria interpretovat a posléze zhodnotit jejich naplnění s ohledem na zjištěný skutkový stav. Žalobou napadené rozhodnutí žádné takové úvahy neobsahuje. Za vojenský materiál byly označeny předmětné výrobky pouze a jen proto, že obsahují zesilovače II. generace. Jak se ovšem tato skutečnost promítá do kritérií obsažených v ust. § 5 odst. 1 nebo 2 zákona o obchodu s vojenským materiálem, není z rozhodnutí patrné.

Úvahy o naplnění zákonných kritérií musejí být obsaženy v samotném rozhodnutí. Jejich absence nemůže být nahrazena pozdějšími vyjádřeními stěžovatele v rámci soudního přezkumu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163, nebo ze dne 14. 9. 2006, č. j. 2 As 68/2005 - 48, dostupné na www.nssoud.cz). Pokud se tedy nyní stěžovatel v kasační stížnosti snaží dovysvětlit kvalifikaci předmětných výrobků jako vojenského materiálu z hlediska zákonných kritérií (a nikoliv pouze z hlediska prováděcí vyhlášky), nezbývá než zopakovat, že tyto úvahy musí promítnout do svého rozhodnutí.

Městský soud tedy zrušením žalobou napadeného i prvostupňového rozhodnutí nikterak nepochybil, neboť byla vydána na základě nesprávné interpretace ust. § 5 zákona o obchodu s vojenským materiálem.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

pokračování

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně zastoupená na základě plné moci advokátkou měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení. Náklady spočívají v odměně advokátky za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v hodnotě 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“)] a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokátka plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů a která činí 714 Kč. Jelikož má žalobkyně právo na náhradu těchto nákladů proti stěžovateli, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám její zástupkyně na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. července 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu