



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Zelený sport Defence, s. r. o.**, se sídlem Slatina 116, zastoupené advokátem MUDr. Mgr. Ivanem Langerem, se sídlem Praha 1, Purkyňova 74/2, proti žalovanému **Ministerstvu průmyslu a obchodu**, se sídlem Praha 1, Na Františku 32, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 A 44/2018-40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 A 44/2018-40, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 2. 2017, č. j. MPO 26037/2016, žalobkyni podle § 18 písm. c) ve spojení s § 22e odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 38/1994 Sb.“), neudělil licenci k vývozu vojenského materiálu do Francie. Důvodem bylo negativní závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 31. 5. 2016, č. j. MV-76295-2/OBP-2016, vydané podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 38/1994 Sb.

[2] Rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí ministr průmyslu a obchodu zamítl rozhodnutím ze dne 9. 11. 2017, č. j. MPO 26037/16/10200/01000. S ohledem na uplatněné námitky, které ve značném rozsahu směřovaly proti závaznému stanovisku ministerstva vnitra, požádal nejprve podle § 149 odst. 4 správního řádu, ve znění účinném

do 31. 12. 2017, ministra vnitra o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ministerstva vnitra. Ten negativní závazné stanovisko dopisem ze dne 1. 9. 2017, č. j. MV-87296-3/SO-2017, potvrdil. Ministr průmyslu a obchodu následně rozklad zamítl bez dalšího dokazování.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji shledal důvodnou; napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť obsahuje převážně citace potvrzujícího závazného stanoviska ministra vnitra a toliko stručné vyjádření k namítanému porušení § 2 odst. 4 správního řádu. S jednotlivými rozkladovými námitkami se však žalovaný nevypořádal. Nevyjádřil se ani ke klíčové námitce nesprávně zjištěného skutkového stavu věci s ohledem na zastavení trestního stíhání bývalého jednatele žalobkyně. Městský soud uvedl, že nepominul, že co do výroku byl žalovaný vázán obsahem závazného stanoviska. Přesto však měl dle jeho názoru v něm obsaženou argumentaci zapracovat do svého rozhodnutí; nestačilo pouze odcitovat klíčové pasáže potvrzujícího závazného stanoviska. Žalovaný byl povinen vydat napadené rozhodnutí nejen na základě shromážděných podkladů dotčených orgánů, ale také na základě posouzení uplatněných námitek. V opačném případě by zákonná konstrukce rozhodování žalovaného na podkladě závazných stanovisek dotčených orgánů postrádala smysl a postačovalo by, aby závazné stanovisko bylo konečným rozhodnutím ve věci.

[5] Městský soud přisvědčil rovněž námitce, že potvrzující závazné stanovisko ministra vnitra odkazuje na závazné stanovisko vydané ministerstvem vnitra ve věci jiné, byť související, žádosti žalobkyně. Dospěl k závěru, že z odůvodnění stanoviska ministra vnitra nelze zjistit, zda se jedná o chybu v psaní, anebo zda ministr vnitra v nynější věci přezkoumal jiné závazné stanovisko, které s posuzovanou věcí nesouvisí. V takovém případě měl žalovaný podat ministru vnitra podnět k přezkumu závazného stanoviska.

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatel je přesvědčen, že postupoval v souladu s § 149 odst. 3 a 4 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, a ustálenou judikaturou. S odkazem na právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 7 As 46/2010-54, namítá, že mu nepříslušelo, aby sám věcně přezkoumával námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska. Byl oprávněn toliko posoudit, zda potvrzující závazné stanovisko splňuje kritéria zákonnosti, a zda se v něm dotčený orgán vypořádal se všemi námitkami směřujícími proti závaznému stanovisku ministerstva vnitra. Jelikož dospěl k závěru, že tomu tak bylo, vydal na podkladě potvrzujícího závazného stanoviska rozhodnutí o rozkladu. Požadavek městského soudu na zapracování argumentů ze závazného stanoviska do rozhodnutí o rozkladu byl podle stěžovatele naplněn odpovídajícími citacemi ze závazného stanoviska. Provádět vlastní věcné posouzení stěžovateli nepříslušelo.

pokračování

[8] Dále stěžovatel uvádí, že se potvrzující závazné stanovisko ministra vnitra týkalo všech osmi souběžně projednávaných žádostí žalobkyně o licenci k transferu vojenského materiálu, jakkoli výslovně odkazovalo pouze na závazné stanovisko ze dne 30. 9. 2016, č. j. MV-123494-3/OBP-2016. Představovalo reakci na žádost ministra průmyslu a obchodu ze dne 19. 5. 2017 o potvrzení či změnu všech osmi obsahově identických závazných stanovisek ministerstva vnitra ve věci jednotlivých žádostí žalobkyně. Označení pouze jednoho z osmi totožných závazných stanovisek v potvrzujícím závazném stanovisku je tak zjevnou chybou v psaní.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že závěry městského soudu jsou správné. Pokud odvolací správní orgán zjistí, že orgán nadřízený dotčenému orgánu při přezkumu závazného stanoviska nereagoval dostatečně na rozkladové námitky, má učinit podnět k přezkumnému řízení, v opačném případě může být i jeho vlastní rozhodnutí zrušeno pro nepřezkoumatelnost, přestože v rámci odůvodnění svých vlastních úvah nepochybil. Nelze proto vykládat § 149 odst. 3 a 4 správního řádu tak, že by správní orgán mohl rezignovat na obsah závazného stanoviska a jeho závěry bezmyšlenkovitě převzít. V důsledku takového výkladu by konstrukce pravomocí správních orgánů byla nesmyslná, protože by k rozhodnutí stačilo samotné závazné stanovisko. Na odůvodnění závazných stanovisek je pak třeba přiměřeně aplikovat zákonná ustanovení o obsahu, formě a náležitostech správních rozhodnutí, a to včetně potvrzujícího či měnícího stanoviska dle § 149 odst. 4 správního řádu. Shledá-li odvolací správní orgán takovéto nedostatky potvrzujícího stanoviska, musí, a to třeba i opakovaně, dát podnět k jeho přezkumu. Stěžovatel pochybil, neshledal-li nedostatky v potvrzujícím závazném stanovisku a nepožadoval jeho přezkum, ačkoliv neobsahovalo vypořádání všech rozkladových námitek.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Stěžovatelka k Nejvyššímu správnímu soudu podala osm kasačních stížností ve věcech týkajících se obdobných rozhodnutí žalovaného. Tato rozhodnutí stěžovatelka původně napadla společnou žalobou; městský soud jednotlivé věci vyloučil k samostatnému projednání. Ve většině z těchto věcí již Nejvyšší správní soud rozhodl (srov. rozsudky ze dne 24. 4. 2020, č. j. 4 As 26/2020-39, ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 25/2020-33, ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 27/2020-42, ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 As 26/2020-43, ze dne 25. 8. 2020, č. j. 4 As 25/2020-50, a ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 24/2020-42; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na webu www.nssoud.cz). V těchto skutkově i právně obdobných věcech shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnosti stěžovatele důvodnými, napadené rozsudky městského soudu zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení. Ani v nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod, aby se od závěrů přijatých v uvedených rozsudcích odchýlil. Dále uvedená argumentace je tak toliko zopakováním závěrů, které již byly vysloveny v daných rozsudcích.

[13] Vzhledem k tomu, že městský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, připomíná Nejvyšší správní soud svou konstantní judikaturu, podle které se lze v takovém případě zabývat pouze tím, zda byl závěr o nepřezkoumatelnosti učiněný v napadeném rozsudku správný, či nikoliv (srov. rozsudky ze dne 28. 3. 2007, č. j. 2 As 36/2006 - 102, či ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017 - 67).

[14] V rozsudku ze dne 28. 2. 2017, č. j. 8 As 170/2016 - 86, zdejší soud uvedl, že „[v] obecné rovině lze k otázce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí podotknout, že nevypovídá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/1992 - 23, nebo rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afš 66/2008 - 71, a ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afš 92/2012 - 45). Rozsah přezkumu provedeného žalovaným při rozhodování o odvolání lze dovodit z § 89 odst. 2 s. ř., podle něhož odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Z odůvodnění rozhodnutí o odvolání tak musí být patrný především dosavadní průběh a výsledek správního řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci do patřičného skutkového a právního kontextu. Dále musí být zřejmé, jak naložil správní orgán s námitkami účastníka řízení obsaženými v podaném odvolání, proč považuje argumentaci za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, podle které právní normy rozhodl, případně zda shledal jiné vady řízení, k nimž byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afš 92/2012 - 45).“

[15] Nyní projednávaná věc je však specifická tím, že stěžovatel postupoval (ani jinak postupovat nemohl) podle § 149 odst. 3 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, podle kterého bylo-li ve věci vydáno závazné stanovisko znemožňující vyhovění žádosti, správní orgán žádost bez dalšího dokazování zamítne. Stěžovatel tedy po obdržení negativního závazného stanoviska nemohl provádět další dokazování a nezbývalo mu, než žádosti nevyhovět. Následný rozklad pak (logicky) směřoval výlučně proti obsahu závazného stanoviska, protože si ministr průmyslu a obchodu musel v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, vyžádat od ministra vnitra, jakožto orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, další stanovisko, jímž původní závazné stanovisko potvrdí či změní. V případě takového postupu je pak možné za řádné vypořádání rozkladových námitek považovat i jen pouhou reprodukci jejich vypořádání v potvrzujícím závazném stanovisku. Naopak, pokud by stěžovatel rozkladové námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska sám věcně posoudil, zatížil by řízení

pokračování

o rozkladu podstatnou vadou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63, publ. pod č. 2167/2011 Sb. NSS). Je tedy zcela bezpředmětné, aby ministr průmyslu a obchodu v rozhodnutí o rozkladu sám zaujímal vlastní stanovisko k námitkám směřujícím proti obsahu závazného stanoviska, přestože rozhoduje ve věci samé. Názor městského soudu, že napadené rozhodnutí mělo pro zachování své přezkoumatelnosti obsahovat vlastní hodnocení těchto rozkladových námitek, je tedy chybný.

[16] Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že zákonná konstrukce rozhodování odvolacího (rozkladového) správního orgánu pouze na základě negativního závazného stanoviska dotčeného orgánu, respektive jeho potvrzení nadřízeným orgánem, se jeví neúčelná a ne hospodárná. Nicméně právě takto zákonodárce postup správních orgánů upravil a soudům nezbyvá, než tuto konstrukci respektovat. Tím samozřejmě není dotčen požadavek na to, aby potvrzující závazné stanovisko na odvolací (rozkladové) námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu přiměřeným způsobem reagovalo a samo tak dostalo požadavků na přezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019 - 22). Zákonnost závazného stanoviska podle § 75 odst. 5 *in fine* s. ř. s. přezkoumávají v plné míře správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu na něm založeném (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, publ. pod č. 2434/2011 Sb. NSS).

[17] Ze správního spisu se podává, že rozkladové námitky žalobkyně směřovaly prakticky výlučně proti obsahu závazného stanoviska ministerstva vnitra, a to zejména vůči tomu, že ministerstvo své negativní závazné stanovisko odůvodnilo trestním stíháním bývalého jednatele žalobkyně X, ačkoliv ten již není jednatelem žalobkyně, dosud je bezúhonný a disponuje bezpečnostní prověrkou. Dále žalobkyně namítala, že v případě jiných obchodníků s vojenským materiálem nevedlo stíhání osob s nimi spojených k vydávání nesouhlasných stanovisek, argumentace okolnostmi týkajícími se jiných společností (MULTIAGRO v. o. s.) s žalobkyní nesouvisí, nebylo vysvětleno, jak s požadovanou licencí souvisí nález opěrek ze žalobkyní znehodnocených zbraní, a nebyla zohledněna ani skutečnost, že nemovitosti užívané žalobkyní ke skladování vojenského materiálu již byly rekolaudovány. Dle žalobkyně ministerstvo vnitra rovněž nevysvětlilo, z jakého důvodu změnilo svoji dosavadní praxi, kdy do dubna 2016 vydávalo žalobkyni kladná stanoviska.

[18] K rozkladovým námitkám se vyjádřil ministr vnitra v potvrzujícím závazném stanovisku citovaném posléze v žalobou napadeném rozhodnutí. Změnu dosavadního přístupu odůvodnil tím, že ač dotčenému orgánu byly některé skutečnosti známy již dříve, změnu přístupu vyvolal až jejich souhrn, včetně přelomové informace o trestním stíhání p. X. Zastavení tohoto trestního stíhání nebylo změnou okolností, jež by mohla odůvodnit změnu závazného stanoviska, neboť ve věci jednoho ze dvou trestních stíhání byla podána stížnost státního zástupce a věc nebyla dosud uzavřena. Skutečnosti, které ministerstvo vnitra uvedlo ve spojitosti se společností MULTIAGRO v. o. s., s nyní projednávaným případem souvisí, poněvadž tato společnost je s žalobkyní propojena jak personálně, tak tím, že žalobkyně využívá pro svoji činnost nemovitosti ve vlastnictví této společnosti. Nelegálním skladováním zbraní a střeliva v daném areálu došlo v minulosti k narušení

ochrany bezpečnosti a zdraví obyvatelstva, a proto dotčený orgán správně usoudil, že žalobkyně neposkytuje dostatečnou záruku, že k tomu již v budoucnosti nebude docházet. Dříve seznané nedostatky v evidenci zbraní a střeliva a v zabezpečení skladovacích objektů jsou závažné, jelikož poskytují prostor pro kriminální činnost (včetně organizovaného zločinu) a vyzbrojování teroristických skupin. Odkaz žalobkyně na obdobné případy, kdy licence vydána byla, není relevantní, neboť ministerstvo vnitra vždy posuzuje všechny jednotlivosti konkrétního případu, a to primárně na základě zhodnocení informací bezpečnostního charakteru získaných od Policie ČR a zpravodajských služeb, tedy informací, k nimž žalobkyně nemá přístup.

[19] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného přiměřeně reagovalo na rozkladové námitky žalobkyně (včetně těch, týkajících se trestního stíhání p. X a odlišnosti posuzované věci od licencí udělených jiným společnostem, v jejichž nevypořádání spatřoval městský soud nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí) a proto nemůže být (z důvodů uváděných městským soudem) považováno za nepřezkoumatelné. K tomu Nejvyšší správní soud též upozorňuje, že i námitka nesprávně zjištěného skutkového stavu, na němž je založeno závazné stanovisko, je svojí povahou námitkou směřující proti obsahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, a její vypořádání příslušelo v daném případě ministru vnitra.

[20] Městský soud postupoval nesprávně i v tom, že podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí bez jednání také proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo vyžaduje rozsáhlé či zásadní doplnění. Obsah správního spisu napadenému rozhodnutí koresponduje, žalobkyně však zpochybnila správnost skutkových zjištění a navrhla provedení důkazů vyvracejících jejich správnost. Napadené rozhodnutí vychází z rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení, jimiž bylo zastaveno trestní stíhání pana X, avšak je v něm poukazováno též na to, že proti jednomu z nich byla státním zástupcem podána stížnost a věc tedy nebyla skončena. Podle žalobkyně ale ještě před vydáním napadeného rozhodnutí byla tato stížnost zamítnuta. Příslušné usnesení žalobkyně navrhla k důkazu, ovšem učinila tak až v žalobě. Dané usnesení tak nebylo obsaženo ve správním spisu a městský soud z něj tudíž nemohl vycházet, aniž by jej provedl při jednání jako důkaz (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Nejedná se totiž o skutečnost obecně známou, ani o skutečnost známou soudu z úřední činnosti.

[21] Ohledně výtky městského soudu, že potvrzující závazné stanovisko trpí vadou, neboť odkazuje na závazné stanovisko vydané ve věci jiné žádosti žalobkyně, Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobkyně podala celkem osm žádostí o vydání licence, k nimž ministerstvo vnitra vydalo nesouhlasná stanoviska s naprosto identickým obsahem. Stěžovatel následně vydal osm rozhodnutí, proti nimž žalobkyně podala pouze jeden rozklad, v němž uplatnila ke všem těmto rozhodnutím shodné námitky. Ministr průmyslu a obchodu poté v rámci rozkladového řízení požádal ministra vnitra o potvrzení či změnu všech osmi závazných stanovisek, což v návaznosti na podání jediného („souhrnného“) rozkladu učinil rovněž jediným přípisem ze dne 19. 5. 2017, č. j. MPO 20527/17/10200/01000. Na tuto žádost odpověděl ministr vnitra taktéž jediným přípisem ze dne 1. 9. 2017, č. j. MV-87296-3/SO-2017, v němž potvrdil závazné stanovisko ministerstva vnitra ze dne 30. 9. 2016, č. j. MV-123494-3/OBP-2016. Uvedené

pokračování

závazné stanovisko se sice netýkalo přímo nyní projednávané věci, avšak za popsanych okolností, kdy se jednalo o společné úkony v řízeních s identickými okolnostmi a účastníky, lze zmíněnou vadu považovat za zjevnou chybu v psaní, která nemohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí.

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek městského soudu proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s ním věcně vypořádá jednotlivé námitky uplatněné v žalobě. Skutečnost, že napadené rozhodnutí nebylo shledáno nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů v ohledu uvedeném v napadeném rozsudku, totiž ještě neznamená, že ostatní žalobní námitky jsou nedůvodné a napadené rozhodnutí z hlediska zákona ob stojí.

[23] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu