

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: Imex Group s.r.o.,** se sídlem Nádražní 1258/22, Ostrava - Moravská Ostrava, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí č. 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 4. 2008, č. j. 100000/28-2008-RVI, ve věci poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č. j. 5 Ca 155/2008 - 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 4. 2008, č. j. 100000/28-2008-RVI, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí (dále též „MZV“) ze dne 25. 2. 2008, č. j. 100000/22-2008-RVI, kterým byla odmítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“),

tj. z důvodu nezákonnosti napadeného rozsudku městského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky. Za hlavní předmět sporu považuje otázku, zda je možné k získání informací pro podnikatelské aktivity využívat obecné úpravy podle zákona o svobodném přístupu k informacím v případech řešení podnikatelských aktivit v oblasti obchodu s vojenským materiálem, který je s ohledem na jeho specifický charakter řešen speciálním zákonem. K tomu uvádí, že je nutno při posouzení této otázky zvážit skutečnost, že vývoz zbraní má ve své podstatě zakódován závažný politický prvek, neboť zbraně nejsou běžnou spotřební komoditou, ale vždy jsou i nástrojem k prosazování určité politiky. Proto tuto problematiku upravuje speciální zákon 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 účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem“). Podle stěžovatele je snaha využívat zákona o svobodném přístupu k informacím k získání informací či stanovisek k vývozům vojenského materiálu zneužitím tohoto zákona k případnému „křížovému“ ověřování informací získaných z jiných zdrojů. Stěžovatel upozorňuje, že k získání informací, které podnikatelé potřebují získat pro případné obchody s dotčeným materiálem, slouží konzultace, které stěžovatel vývozcům zbraní standardně poskytuje. Trvá na tom, že formulace žádosti žalobkyně indikovala zřejmou žádost o vyslovení názoru na budoucí rozhodnutí ve věci posouzení možného vývozu vojenského materiálu. Proto setrvává na tom, že odmítnutí žádosti z důvodu podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo odůvodněné.

Stěžovatel dále nesouhlasí se žalobkyní, že postačovalo na danou žádost odpovědět slovy „ano“ či „ne“, neboť existence dílčích informací (v daném případě o Srí Lance) ještě nemusí znamenat, že jsou tyto informace relevantní k vývozům určitého vojenského materiálu. K danému je možné se vyslovit až po té, kdy jsou tyto informace vyhodnoceny v rámci řízení podle zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem. O těchto otázkách však nelze rozhodovat v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím.

Následně se stěžovatel podrobně vyjadřuje k otázce utajovaných informací v souvislosti s Kodexem chování EU při vývozu zbraní, který vydala Evropská unie v roce 1998 a který byl kodifikován v roce 2008 jako Společný postoj EU. Poukazuje na to, že se v rámci něho členské státy EU dohodly v zájmu zajištění maximální možné konvergence kontrolních systémů vývozu vojenského materiálu v členských zemích EU na vzájemné notifikaci zamítnutých případů vývozů – tzv. „denialů“. Vzhledem k tomu, že tyto denialy jsou informací citlivé povahy, je nutno s nimi nakládat jako s utajenými informacemi ve stupni „Restreint“ v celé EU. Tento stupeň utajení v EU potom na základě rozhodnutí Rady ze dne 18. 6. 2007, kterým se mění rozhodnutí 2001/264/ES, kterým se přijímají bezpečností předpisy Rady (2007/438/ES), odpovídá stupni utajení „Vyhrazené“ podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“). Tvrzení, že v rámci jiného správního řízení (licenčního řízení podle zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem) je tato informace sdělena správnímu úřadu bez utajení, není pravdivé. Stěžovatel také v kasační stížnosti podotýká, že nerespektování citlivé povahy denialů a jejich utajení by znamenalo jednoznačné porušení uvedeného Společného postoje. Uvádí, že s obecnými informacemi o denialech, které byly uděleny na různé kategorie

Seznamu vojenského materiálu pro určité teritorium, je možné se seznámit ve výroční zprávě EU podle operativního ustanovení 8 Společného postoje, která je veřejně přístupnou informací jak na internetu, tak v tištěné podobě. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Při rozhodování vycházel z následujících podstatných skutečností patrných ze správního a soudního spisu. Žalobkyně, resp. její právní zástupce JUDr. Radek Ondruš (dále rovněž „žadatelka“), požádala Ministerstvo zahraničních věcí žádostí ze dne 11. 2. 2008 o sdělení informací podle § 13 a násl. zákona o svobodném přístupu k informacím. Jednalo se o informace týkající se připravovaného obchodního případu žalobkyně s vojenským materiálem v rámci Asie (tanky, raketomety a munice do nich), konkrétně obchodu se Srí Lankou. Žalobkyně požadovala informace o tom, zda jsou MZV známy skutečnosti, které by odůvodňovaly závěr, že případná dodávka shora uvedeného vojenského materiálu by byla v rozporu s principy národní kontrolní politiky i Kodexem chování EU při vývozu vojenského materiálu do zahraničí, zejména s kritériem 3 Kodexu, dále zda jsou známy skutečnosti, že by byla Srí Lanka považována z pohledu předmětných obchodů za zemi obecně vnitřně nestabilní, a naposledy, zda existuje relevantní denial, který by bránil dovozu předmětného vojenského materiálu do zmiňované země.

Ministerstvo zahraničních věcí tuto žádost o hodnocení určitého teritoria a jeho vnitřní stability z pohledu budoucích možných dodávek vojenského materiálu odmítlo s odůvodněním, že se v daném případě jedná o žádost nad rámec zákona o svobodném přístupu k informacím. V této souvislosti uvedlo, že žadatelka žádala poskytnutí informací, které lze kvalifikovat jako názor na budoucí rozhodnutí ve věci posouzení možného vývozu vojenského materiálu, které podle § 2 odst. 4 citovaného zákona nemá MZV povinnost poskytovat. Podotklo, že k tomuto účelu slouží institut tzv. předběžného souhlasu podle § 20 zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, případně i ústní konzultace s odpovědnými pracovníky MZV k možným budoucím vývozům. Ve vztahu k požadované informaci o existenci relevantního denialu uvedlo, že tato informace má povahu utajované informace ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací, přičemž žadatel nemá podle § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím oprávněný přístup k takovým informacím, a proto není povinen mu takovou informaci poskytnout. Rovněž odkázalo na § 11 odst. 3 téhož zákona, podle kterého povinný subjekt neposkytne informaci, kterou získal od třetí osoby při plnění úkolu v rámci kontrolní, dozorové, dohledové a jiné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, za který MZV považuje § 31 zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, v němž nesouhlasila s tím, že MZV odmítlo poskytnutí požadovaných informací. Především namítala, že žádost nebyla formulována jako dotaz na názor či budoucí rozhodnutí, popř. vytváření nových informací, ale jako konkrétní žádost o poskytnutí informace, zda jsou v rámci stěžovatele

zaznamenány konkrétní skutečnosti, jež jsou skutečnostmi odůvodňujícími názor, že Srí Lanka je z pohledu vývozu vojenského materiálu nestabilní zemí. Na tuto žádost bylo možno odpovědět prostým „ano“ či „ne“. Za nepřípadný považovala žalobkyně odkaz na § 20 zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, neboť formulace její otázky nesměřovala k dotazu ve věci strategického vojenského materiálu, k němuž jako jedinému se citované ustanovení vztahuje. Ve vztahu k denialu uvedla, že její žádost nesměřovala k dotazu na jeho obsah, nýbrž pouze k potvrzení či vyvrácení jeho existence. Žalobkyně uvedla, že takovou informaci nelze za utajovanou považovat. Rovněž MZV vytkla následující formální vady – nesprávný název rozhodnutí jako „rozhodnutí o odmítnutí žádosti“, absence uvedení účastníků řízení ve výrokové části rozhodnutí a vlastního předmětu řízení, absence věcného odůvodnění rozhodnutí, úvahy MZV, vypořádání se s námitkami v žádosti, a naposledy nedostatky poučení o opravných prostředcích.

Ministr zahraničních věcí rozklad zamítl a potvrdil rozhodnutí MZV, neboť neshledal důvodnost podaného rozkladu (odvolání) po právní stránce ani po stránce věcné. V rozhodnutí uvedl, že vyřizování žádostí o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím není standardním správním řízením, a proto jsou pro postup stanovena pravidla přímo v citovaném zákoně, který má přednost před zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“ nebo „správní řád“ - viz § 20 odst. 4 s. ř.). Správní povahu má v daném případě pouze rozhodnutí MZV o odmítnutí poskytnutí informace, přičemž toto rozhodnutí obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti, tj. výrokovou část, odůvodnění a poučení o odvolání.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, neboť měla za to, že odůvodnění rozhodnutí ministra zahraničních věcí je nepřezkoumatelné a nesplňuje kladené požadavky na odůvodnění podle § 68 odst. 3 s. ř. Ministr zahraničních věcí totiž žádným způsobem důvody rozkladu nevypořádal. Vzhledem k této skutečnosti žalobkyně v rámci žaloby zopakovala své námitky uvedené v rozkladu (viz výše), čímž poukázala také na vady rozhodnutí MZV. Nesouhlasila s ministrem zahraničních věcí, že se na řízení o rozkladu nevztahuje správní řád. Naopak uvedla, že z ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že se na dané řízení správní řád aplikuje, neboť zákon o svobodném přístupu k informacím neupravuje formu pro vydávání rozhodnutí, ani procedurální postupy řízení o rozkladu ve směru jeho žalobních důvodů jinak než správní řád. Navíc namítala, že ani MZV ani ministr zahraničních věcí nepostupovali v souladu s § 36 odst. 3 a § 4 odst. 3 s. ř., čímž odňali žalobkyni právo účastnit se řízení a podávat další návrhy na doplnění řízení.

Městský soud žalobkyni přisvědčil a shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministra zahraničních věcí, který se vůbec s námitkami rozkladu nevypořádal. Proto rozhodnutí ministra zahraničních věcí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu a při přezkumu zjistil, že stížní námitky se zcela míjí podstatě napadeného rozsudku městského soudu. Ten napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí ministra zahraničních věcí, neboť měl za to, že se ministr zahraničních věcí řádným způsobem nevypořádal s většinou námitek žalobkyní uplatněných v rozkladu, čímž způsobil nepřezkoumatelnost

svého rozhodnutí. Stěžovatel však jedinou námitkou proti uvedenému nebrojí. Místo toho podrobně upozorňuje na skutečnosti, proč nebylo MZV ani ministr zahraničních věcí povinen žádosti o poskytnutí informace vyhovět. Tomu je patrně proto, že stěžovatel mylně považoval v dané fázi řízení za hlavní předmět sporu otázku, zda je možné k získání informací pro podnikatelské aktivity využívat obecné úpravy podle zákona o svobodném přístupu k informacím v případech řešení podnikatelských aktivit v oblasti obchodu s vojenským materiálem, který je však řešen speciálním zákonem. Nejvyšší správní soud ale není s ohledem na výše uvedené v tomto řízení oprávněn hodnotit, zda informace měla či neměla být žalobkyni poskytnuta. Nejvyšší správní soud může z pozice kasačního soudu v dané fázi řízení přezkoumávat pouze to, zda městský soud k závěru o zrušení rozhodnutí ministra zahraničních věcí pro jeho nepřezkoumatelnost dospěl správně a z legitimních důvodů mu vrátil věc k dalšímu řízení. Stěžovatel však proti těmto závěrům městského soudu ničeho nenamítá. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbývá než konstatovat, že kasační stížnost stěžovatele tak nemůže být úspěšná (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87, dostupný na www.nssoud.cz).

Nad rámec shora uvedeného zdejší soud považuje za vhodné uvést, že ve vztahu k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra zahraničních věcí se plně ztotožňuje s názory městského soudu. Z jeho rozhodnutí totiž není vůbec patrno, jakým způsobem se s námitkami žalobkyně vypořádal. Tento závěr nemůže zvrátit ani pouhé obecné a ničím neodůvodněné tvrzení, že rozhodnutí MZV obstojí po právní i věcné stránce. Nejvyšší správní soud stejně jako městský soud shledal, že odůvodnění rozhodnutí ministra zahraničních věcí nevyhovuje požadavkům správního řádu na řádné odůvodnění rozhodnutí, které musí být v souladu s § 68 odst. 3 jeho ustanovení. Podle tohoto ustanovení musí správní orgán v odůvodnění uvést *důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Na tomto místě je nutno podotknout, že přestože zákon o svobodném přístupu k informacím má speciální úpravu, která má přednost před aplikací správního řádu, ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí stěžovatele je nutno vycházet z výše uvedeného ustanovení na základě § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona pro odvolací řízení ustanovení správního řádu. Zdejší soud dodává, že je nutno pamatovat na to, že funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, dostupný na www.nssoud.cz). Nevypořádá-li se správní orgán s námitkami uplatněnými v opravném prostředku, nelze potom žádným způsobem dovodit, na základě jakých úvah a skutečností nebylo možno odvolateli vyhovět a je nutno takové rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí, jak má na mysli § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Městský soud proto zcela správně dospěl k závěru o nutnosti zrušení daného rozhodnutí a jeho postupu nelze nic vytknout. Ministr zahraničních věcí tedy bude muset v dalším řízení, pokud dospěje ke stejnému závěru

jako v předešlém řízení, své rozhodnutí řádným způsobem odůvodnit a všechny námitky žalobkyně řádně vypořádat.

Na závěr zdejší soud podotýká, že kasační námitky v předmětné kasační stížnosti uvedené se jeví jako snaha vysvětlit a odůvodnit postoj k meritu věci, případně doplnit odůvodnění zamítavého rozhodnutí ministra zahraničních věcí, která však měla být vynaložena již v řízení o rozkladu. Zdejší soud tak konstatuje, že v řízení o kasační stížnosti není již na místě nedostatky odůvodnění rozhodnutí o rozkladu napravovat.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Účastníku řízení podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 12. dubna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu