



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 **žalobce: Imex Group s.r.o.**, se sídlem Milíčova 1343/16, Ostrava, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, proti rozhodnutí o rozkladu ministra průmyslu a obchodu ze dne 8. 3. 2007, č. j. 11576/06/07400/01000, ve věci neudělení licence k vývozu vojenského materiálu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2009, č. j. 6 Ca 107/2007 - 73,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2009, č. j. 6 Ca 107/2007 - 73, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým tento soud zamítl jeho žalobu podanou proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 8. 3. 2007, č. j. 11576/06/07400/01000, jímž byl zamítnut rozklad a potvrzeno rozhodnutí Licenční správy Ministerstva průmyslu a obchodu (dále též „správní orgán“) ze dne 6. 2. 2006, č. j. 48312/05/11210/11200. Předmětným rozhodnutím neudělil správní orgán podle ust. § 18 písm. c) 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.“), stěžovateli licenci pro vývoz vojenského materiálu – detonátorů V 429E

do Bulharska, s odůvodněním, že tento vývoz není v současné době v souladu se zahraničně politickými zájmy České republiky.

Jako právní důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel nejprve zmínil rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03, ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98, a ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 2221/07, která se týkají požadavků kladených Ústavním soudem na výklad a aplikaci obecně závazných právních předpisů prováděný orgány veřejné moci, a rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 150/99, zabývající se otázkou stanovení podmínek, při splnění kterých má nesprávná aplikace jednoduchého práva obecnými soudy za následek porušení základních práv a svobod fyzické či právnické osoby. Stěžovatel trvá na své žalobní námitce, že závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí (dále též „MZV“) ze dne 30. 11. 2005, č. j. 139000/2005-SZBP, které bylo jediným podkladem pro vydání rozhodnutí správního orgánu, je pro svoji obecnost a nekonkrétnost zcela nepřezkoumatelné. S touto žalobní námitkou se nevypořádal ani žalovaný, ani městský soud, který z daného stanoviska vycházel a jehož obecnou formulaci zcela a bez výhrad převzal. Stěžovatel zdůraznil, že závazná stanoviska jsou v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (například rozsudek ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97) správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a i když se v daném případě nevydávají formou samostatných správních rozhodnutí se všemi náležitostmi podle ust. § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“) [v tomto případě podle ust. § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“)], musí být řádně odůvodněny a jako takové přezkoumatelné jak v řízení soudním, tak i v řízení k mimořádným opravným prostředkům. V tomto směru je podle stěžovatele irelevantní, zda se jedná o závazná stanoviska vydaná před 1. 1. 2006.

Podle názoru stěžovatele nelze argumentovat proti obecným závěrům závazného stanoviska, aniž by bylo zřejmé, z čeho MZV vycházelo a jakými úvahami se při formulaci svého stanoviska řídilo. Obecně nelze připustit, aby správní orgány při výkladu neurčitých pojmů jako jsou zahraničně politické zájmy, bezpečnostní politika, atd. zaujímaly kogentní závěry obecného stylu o tom, zda konkrétní jednání je s těmito zájmy, politikou či cíly v souladu či rozporu, aniž by současně uvedly, co tyto neurčité pojmy znamenají, jak je vykládají a zejména z jakých skutečností či podkladů správní orgán při svém správním uvážení vycházel. V postupu MZV proto stěžovatel spatřuje libovůli a má za to, že městský soud měl závazné stanovisko MZV jako nepřezkoumatelné odmítnout. Tím, že tak neučinil, porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces a právo znát důvody zamítnutí jeho žádosti.

Stěžovatel uvádí, že se v průběhu řízení domáhal seznámení s obsahem denialu (pozn. NSS uvedený cizojazyčný pojem vyjadřující zamítavé stanovisko je jak v rozhodnutí městského soudu, tak i v kasační stížnosti nesprávně citován jako „denail“), kterým MZV mimo jiné odůvodnilo své nesouhlasné stanovisko. Žalovaný mu však tento denial odmítl předložit s odůvodněním, že se jedná o utajovanou informaci

ve stupni „vyhrazené“. Městský soud důkaz předmětným deníalem neprovedl a pouze opakovaně odkázal na vyjádření MZV. Vzhledem k tomu, že správní spis je v daném případě neúplný, nemohl stěžovatel posoudit, do jaké míry měl předmětný denial význam jak pro rozhodnutí správního orgánu, tak zprostředkovaně pro rozhodnutí městského soudu. Ve skutečnosti, že správní orgán odmítl stěžovateli předložit daný denial k seznámení s odůvodněním, že se jedná o utajovanou informaci, spatřoval stěžovatel jeden ze žalobních bodů, se kterým se městský soud nevypořádal, ačkoliv ze stejné namítané důvodu ve věci vedené u téhož soudu pod sp. zn. 11 Ca 132/2008 žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Stěžovatel namítá, že argumentace městského soudu ohledně nemožnosti stěžovatele seznámit se ve správním řízení s utajovanými skutečnostmi vedenými mimo správní spis je pouhou negací jeho žalobní námitky bez uvedení hlubšího právního rozboru. Podle názoru stěžovatele i za platnosti starého správního řádu neexistoval výslovný zákaz předkládat účastníkům utajované skutečnosti, jež tvořily podklad pro vydání rozhodnutí, v rámci jejich seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí postupem podle ust. § 33 odst. 2 citovaného zákona při současném dodržení podmínek zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 148/1998 Sb.“). Městský soud z absence ustanovení starého správního řádu analogického ust. § 38 nového správního řádu dovozuje, že účastník neměl právo seznamovat se s podklady pro vydání rozhodnutí, aniž by se vypořádal se skutečností, zda toto právo není umožněno ust. § 33 odst. 2 starého správního řádu ve spojení se zákonem č. 148/1998 Sb. Takovýto rozdílný přístup považuje stěžovatel za porušení práva na spravedlivý proces. Pro úplnost uvádí, že se s obsahem stanoviska MZV sice seznámil, ne však se všemi jeho částmi a zejména pak ne s podklady pro jeho vydání. Součástí stanoviska je právě denial, na který se stanovisko odvolává. Stěžovatel zdůrazňuje, že daný denial je rovněž součástí evidencí vedených jak žalovaným, tak MZV, z nichž žalovaný vycházel. Obsah tohoto denialu byl proto žalovanému znám, neboť tento byl součástí písemností, jež měl žalovaný k dispozici a které nezaložil do předmětného správního spisu, příp. jeho oddělené části.

S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS), jakož i Ústavního soudu (viz náleze ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, publikovaný jako N 17/17 SbNU 121, náleze ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, publikovaný jako N 127/23 SbNU 227, náleze ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publikovaný jako N 85/8 SbNU 287; či náleze ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147) pokládá stěžovatel rozhodnutí městského soudu za nepřezkoumatelné, neboť jmenovaný soud opřel své závěry o skutečnosti nezjišťované, když si jako podklad pro své rozhodnutí neopatřil autentická znění denialu, o které se opíralo závazné stanovisko MZV, jež bylo jediným podkladem napadeného rozhodnutí, a zejména pro to, že se spokojil s tvrzením MZV o tom, že proběhly údajné konzultace s blíže neoznačenými subjekty, které nebyly v řízení dále doloženy a které měly údajně relevanci namítnutých denialů potvrzovat. V tomto směru se městský soud vůbec nevypořádal se žalobní námitkou k tvrzení MZV o elektronických konzultacích ve věci denialů označených jako utajovaná informace, že platný zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „zákon č. 412/2005 Sb.“), jakoukoliv elektronickou komunikaci v případě utajovaných skutečností vylučuje. Městský soud podle názoru stěžovatele pochybil rovněž v tom, že si odmítl jako podklad vyžádat relevantní listinné podklady pro vydání závazného stanoviska a spokojil se pouze s tvrzením MZV, že toto v případě řízení o vydávání závazných stanovisek nevede správní spisy, neboť se v daném případě podle názoru MZV nejedná o správní řízení. Ze shora uvedeného je zřejmé, že napadený rozsudek trpí absencí jakékoliv úvahy a argumentace k žalobní námitce, že MZV v dané věci neprovedlo žádné úkony předcházející vydání napadeného závazného stanoviska, které vydalo na základě formální a formalistické aplikace denialu směřujícího vůči odběrateli, aniž by zkoumalo jeho relevanci ve vztahu ke konkrétnímu posuzovanému obchodu a času. Současně jak žalovaný, tak zejména městský soud, nezdůvodnil, proč si nevyžádal, event. netrval na předložení podkladů, na jejichž základě vydalo MZV napadené závazné stanovisko.

Stěžovatel dále konstatuje, že žalobní námitka týkající se toho, že odběratel vůči němuž měl údajně „relevantní“ denial směřovat, je státním podnikem členského státu EU, v jehož statutárních orgánech vystupují vrcholní představitelé výkonné moci členského státu EU, kdy návrh na provedení důkazu dožádáním relevantních informací příslušného orgánu kontroly mezinárodního obchodu s vojenským materiálem státu dovozu městský soud odmítl provést toliko s obecným konstatováním jeho nadbytečnosti, aniž by přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč navržený důkaz považuje za nadbytečný a jakým konkrétním důkazem jej nahradil.

Stěžovatel dále zdůraznil, že v žalobě navrhl provedení celé řady důkazů, přičemž další důkazy navrhl v rámci řízení poté, co se seznámil s do té doby jemu nepřístupnou částí správního spisu. Zejména se jednalo o posouzení a porovnání ostatních případů, kdy byl povolen obchod s vojenským materiálem, ve kterém vystupovala společnost ARCUS, a dále pak zejména důkazy správním spisem MZV, předložením předmětných denialů, jakož i dokladů prokazujících existenci konzultací k těmto denialům. Městský soud však podle stěžovatele s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, publikovaný pod č. 10/1995 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaný pod č. 618/2005 Sb. NSS, nedostal své povinnosti odůvodnit, proč tyto důkazy neprovedl.

Stěžovatel trvá na námitce, že závazné stanovisko MZV vydané v dané věci podle ust. § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 38/1994 Sb. je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, zdůraznil, že proti němu nemohl brojit samostatnou správní žalobou, neboť neměl ve správním spise oporu pro formulaci žalobních námitek. Městský soud tedy byl povinen přezkoumat zákonnost předmětného stanoviska MZV v rámci žaloby ve věci samé. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, stěžovatel namítá, že předmětné stanovisko nemůže vyhovět požadavkům kladeným na jeho obsah, neboť nejenom, že je formulováno příliš obecně, ale de facto postrádá jakékoliv odůvodnění, zejména důvody tohoto stanoviska, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se MZV řídilo při posuzování relevance blíže nekonkretizovaných denialů a při výkladu příslušných předpisů upravujících závaznost

těchto denialů. V celém správním spise neexistuje odkaz na jediný obecně závazný právní předpis, který by závaznost denialu jako podkladu pro vydání závazného stanoviska výslovně upravoval. Pokud vyjdeme z obecné premisy, že denial je negativní rozhodnutí o odmítnutí vydat licenci na mezinárodní obchod s vojenským materiálem příslušným správním úřadem kteréhokoliv z členských států EU, pak je nutno konstatovat, že je to samo MZV, které při vydávání závazných stanovisek v celé řadě případů nerespektuje ani vlastní denialy, kdy na jednu a tutéž skupinu vojenského materiálu zcela identického složení určenou k vývozu konkrétním stejným kontrahentem stejného státu ve stejné době v jednom případě vydá kladné a v druhém případě negativní závazné stanovisko. S ohledem na utajované informace doloží stěžovatel tento důkaz k výzvě soudu ústně do protokolu, neboť není oprávněn k tvorbě utajovaných informací v písemné podobě.

Stěžovatel dále namítá, že městský soud se nezabýval námitkou existence případného reexportu vyváženého vojenského materiálu, kdy v bodě 3) žalobních námitek bylo velmi podrobně rozvedeno opatření vylučující takovou situaci, zejména pak zdůrazněny smluvní závazky konečného odběratele nepřipustit riziko reexportu a zcela vyloučit na základě pokynů žalovaného stanovených jako součást vydané licence. Stejně tak se podle stěžovatele městský soud nezabýval námitkou uvedenou pod bodem 7), ve které byly rozvedeny procesní vady postupu žalovaného, kterými bylo kráceno jeho právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a tím i právo na spravedlivý proces.

S ohledem na skutečnost, že vyjádření MZV, jakož i další písemnosti jsou utajovanými skutečnostmi, nemůže stěžovatel v tomto bodě dále podrobněji rozvést důvody kasační stížnosti vztahující se k předmětným listinám a na jejich základě provedeným důkazům, neboť není subjektem oprávněným vytvářet utajované informace. K výzvě soudu je však připraven podrobně odůvodnit tyto důvody kasační stížnosti ústně do protokolu za podmínek stanovených zákonem č. 412/2005 Sb. Podle stěžovatele se městský soud nezabýval námitkou, že MZV předmětné písemnosti označilo jako utajované informace protiprávně, neboť tyto s výjimkou denialu samotného neobsahují utajované informace v materiálním slova smyslu, ačkoliv měl městský soud v rámci dokazování možnost vyžádat si stanovisko Národního bezpečnostního úřadu k zákonnosti postupu MZV při utajování předmětných informací. Stěžovatel se domnívá, že jediným důvodem tohoto postupu MZV bylo ztížit či vyloučit možnost stěžovatele řádně hájit svá práva v řízení.

Stěžovatel namítá, že názor městského soudu, že měl možnost se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí v dané věci, jmenovitě s tím, z jakého důvodu byl vydán denial jiným členským státem EU, nemá oporu se spisovému materiálu. Stěžovatel totiž nebyl v daném řízení vyrozuměn o ukončení dokazování a nebyla mu dána možnost se vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí postupem podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že pro rozhodnutí v dané věci je významná otázka relevantnosti denialu, bylo by možno takovou podmínku seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí považovat za splněnou, pokud by stěžovateli byla poskytnuta informace, který členský stát denial vydal, pro jaký vojenský materiál a z jakého důvodu, aby tak bylo možno se vyjádřit k tvrzené relevanci uvedeného denialu na daný obchod. Již to, že v daném správním spise, eventuelně v jeho oddělené části se nenacházel denial,

na který se odvolává závazné stanovisko MZV, svědčí o tom, že spisový materiál byl nekompletní. Předmětná námitka by podle stěžovatele byla důvodná i tehdy, pokud by na základě takových skutečností bylo možno navrhnout další důkazy rozhodné pro podporu tvrzení účastníka, tedy zejména směřující k návrhu dalších důkazů. Takovými důkazy by pak mohly být skutečnosti odůvodňující pochybnosti o tom, zda v dané věci neproběhla ústní jednání, na která se odvolával stěžovatel, spočívající v projednání věci mezi správním orgánem či jeho oprávněnými úředními osobami a oprávněnými úředními osobami dotčených správních orgánů, o nichž není ve správním spise záznam, a které se mohou nacházet v jiných správních spisech či evidencích žalovaného. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že součástí spisu není doklad o předložení věci k vyjádření MZV, ani rozhodnutí o prodloužení lhůt k tomuto stanovisku.

Stěžovatel namítá, že městský soud se v napadeném rozsudku spokojil v celé řadě závěrů pouze s převzetím tvrzení správního orgánu, aniž by provedl řádné zhodnocení skutkového stavu. V odůvodnění rozsudku navíc úplně chybí závěry městského soudu ohledně některých skutečností, např. kritéria pro posouzení relevance zmíněných denialů, existence podkladů svědčících pro konzultace s blíže nespecifikovanými subjekty o nich, apod. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se otázky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů a požadavků kladených na odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, rozsudek ze dne 28. 7. 2008, č. j. 8 Afs 57/2007 - 233, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, či ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52. Pokud v nyní projednávané věci městský soud dovozuje, že stanovisko MZV je odůvodněno konkrétními kritérii Kodexu či principy národní kontrolní politiky, musí podle názoru stěžovatele ve světle shora uvedené judikatury uvést, v jakých bodech je shoda a z jakých konkrétních souvislostí napadené závazné stanovisko vychází (pozn. NSS zde stěžovatel zjevně přebral pasáž z kasační stížnosti ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 9 As 21/2009, neboť předmětné stanovisko shora uvedenými skutečnostmi neargumentuje).

Stěžovatel namítá, že městský soud postupoval v rozporu s dispoziční zásadou, když označil některé ze žalobních důvodů za obecné, ačkoliv mu muselo být známo, že stěžovatel nemá prostředky ke specifikaci žalobního důvodu, kdy současně za účelem jeho odůvodnění navrhl, aby soud provedl konkrétní důkazy. Z pohledu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku má stěžovatel za tom, že se městský soud nevypořádal se žalobními důvody v rozsahu uvedeném v jednotlivých částech kasační stížnosti, kdy ve většině případů přisvědčil správnímu orgánu a odkázal na konkrétní body jeho vyjádření. Stěžovatel namítá, že městský soud se neřídil judikaturou Nejvyššího správního soudu, která se týká přezkumu správního uvážení (např. rozsudek ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, a ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42), když nedostatky v činnosti správního orgánu nahrazoval vlastním odůvodněním jeho činnosti, tedy jej z daného pohledu fakticky hájil. Proto stěžovatel navrhl zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 28. 4. 2010 žalovaný uvedl, že trvá na správnosti rozhodnutí a samozřejmě i na správnosti a zákonnosti rozhodnutí

městského soudu, který se podle něj vyrovnal se všemi žalobními námitkami v rozsahu, v jakém byly uplatněny ze strany stěžovatele. Stejně tak nedošlo k libovůli ze strany městského soudu. Vzhledem k tomu, že hlavním důvodem zamítnutí celé žádosti o udělení licence bylo nesouhlasné závazné stanovisko MZV, zaslal žalovaný výše uvedenou výzvu soudu k vyjádření rovněž MZV. Ve vyjádření ze dne 22. 4. 2010, č. j. 102061/2010-SZBP, MZV mimo jiné zdůraznilo, že důvodem negativního stanoviska byla existence denialu vydaného jiným členským státem EU, kdy hlavním důvodem jeho vydání bylo riziko dodání předmětného materiálu jinému, než konečnému uživateli. Denial a důvody vedoucí k jeho vydání byly bilaterálně konzultovány v souladu se zaběhlou praxí a Kodexem chování Evropské unie při vývozu zbraní přijatým Radou dne 8. června 1998 (dále jen „Kodex“). MZV zaslalo žalovanému v příloze ke svém č. j. V 14873/2005-SZBP výsledek konzultace se Spolkovou republikou Německo. Vedle toho je třeba rovněž reflektovat skutečnost, že na tohoto odběratele byl v roce 2002, na základě stejného kritéria, vydán denial i dalším členským státem. V tomto ohledu odmítá žalovaný tvrzení, že MZV vydalo závazné stanovisko, aniž by zkoumalo relevanci denialu vůči odběrateli a konkrétní dodávce. MZV opakovaně zdůraznilo, že denialy jsou utajované informace na stupni utajení „Vyhrazené“ ve smyslu zákona č. 148/1998 Sb. Informace o denialech a konzultace mezi členskými státy jsou pak mezi členskými státy vyměňovány prostřednictvím sítě COREU a jsou zasílány pod stupněm utajení „restricted/restraint“, který v souladu s rozhodnutím Komise 2005/94/ES odpovídá stupni utajení „vyhrazené“. Rovněž odpověď v rámci bilaterální konzultace označil za utajovanou informaci stupně „restricted/restraint“ stát, který denial vydal. V takovém případě musí česká strana rozhodnutí jiného členského státu o utajení informace respektovat. MZV rovněž odmítlo tvrzení stěžovatele, že nerespektuje vlastní denialy. Denial je, jakožto restriktivní nástroj, vydáván v určitém časovém okamžiku a reaguje na konkrétní situaci v zemi nebo regionu dovozu, či vyplývající ze závazků mezinárodně právních instrumentů a jejich porušování. Při jeho formulaci jsou brána v úvahu kritéria Kodexu. MZV relevanci důvodů každého denialu při obdržení žádosti o udělení licence pečlivě posuzuje, a to v souladu s těmito kritérii. Pokud dojde k závěru, že důvody vedoucí k vydání denialu pominuly, licenci vydá a o svém rozhodnutí informuje i ostatní členské státy EU. MZV závěrem dodalo, že podle jeho stanoviska zůstává jméno státu, který denial vydal, utajovanou informací do okamžiku souhlasu s jeho případným odtajněním. V případě vývozu detonátorů do Bulharska MZV ve svém odůvodnění uvedlo, že za zásadní faktor nepovažovalo předmětný vojenský materiál, ale námitky jiného členského státu vůči dovozci kvůli riziku dalšího nedovoleného šíření vojenského materiálu. Žalovaný se domnívá, že městský soud disponoval dostačujícími podklady pro celkové zjištění celé záležitosti a stejně tak žalovaný vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Žalovaný nadále tvrdí, že obsah závazného stanoviska MZV byl odůvodněn dostačujícím způsobem, aby mohl být aplikován do vlastního meritorního rozhodnutí, čímž ve světle současné judikatury Nejvyššího správního soudu je na něho nahlíženo jako na přezkoumatelné z hlediska svého obsahu. Žalovaný má za to, že v daném případě nebylo pouze stroze odkázáno na inkriminovaný denial, ale ze shromážděných písemných podkladů vyplývá, že MZV získané informace o denialu hodnotilo a současně rozvedlo své odůvodnění o podstatnou skutečnost, a to, že důvodem byly obavy z dalšího nedovoleného šíření vojenského materiálu prostřednictvím společnosti ARCUS. V tomto případě existovaly další indicie, které byly kromě vlastního denialu rozhodné pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska.

V ostatním žalovaný odkázal na spisový materiál vedený v této věci. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžejní námitka podaná v kasační stížnosti se týká nepřezkoumatelnosti stanoviska (souhlasu) MZV ze dne 30. 11. 2005, č. j. 139000/2005-SZBP, z důvodu jeho obecnosti a nekonkrétnosti, jež byla stěžovatelem namítána již v průběhu správního řízení, přičemž městským soudem byla odmítnuta jako nedůvodná toliko s odkazem na vyjádření. Předmětné stanovisko MZV přitom bylo v dané věci vydáno podle ust. § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., které upravuje problematiku řízení o vydání licence k vývozu vojenského materiálu a s tím souvisejícího souhlasu dotčeného orgánu; tedy nikoliv v souladu s ust. § 6 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., jak nesprávně uvedl městský soud, neboť citované ustanovení se z hlediska systematiky zmíněného zákona vztahuje k jinému typu řízení, a to řízení o povolování obchodu s vojenským materiálem.

Z hlediska povahy stanoviska MZV vydaného podle ust. § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb. se nabízí jeho posouzení jako závazné stanovisko. Starý správní řád, který byl účinný v době vydání předmětného stanoviska MZV, však problematiku rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem výslovně neupravoval. Mnohdy tak bylo závazné stanovisko vydáváno ve formě rozhodnutí, neboť ust. § 3 odst. 5 starého správního řádu stanovilo, že se ustanovení o pravidlech řízení přiměřeně použijí i při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Postavení správních rozhodnutí však ani za platnosti starého správního řádu závazná stanoviska formálně neměla.

Otázkou vymezení povahy závazného stanoviska vydávaného za účinnosti starého správního řádu se zabýval rovněž Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb., z něhož vyplývá, že pro tento typ aktů je především typické, že z nich jiný orgán (v jiném řízení) nejen vychází, ale je jím též ve svém rozhodování vázán, a to bez možnosti vlastní diskrece. Právě proto, že obsah takového stanoviska zcela či zčásti determinuje výsledek jiného řízení (v němž je o právech a povinnostech jeho účastníků rozhodováno), vstupuje tento akt do právní sféry svého adresáta (v projednávané věci byl však formálně adresátem správní orgán, který, v souladu se zákonem, toto stanovisko obstaral namísto žadatele) a musí proto i být podroben samostatnému soudnímu přezkumu. Vykazuje-li tedy akt, bez ohledu na to, jak je označen, shora popsané znaky, jde o závazné stanovisko, tedy akt splňující materiálně znaky správního rozhodnutí, ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s.

V této souvislosti je podle zdejšího soudu vhodné přiblížit rovněž charakter a pojetí závazného stanoviska podle nového správního řádu, jež je definováno v ust. § 149 odst. 1 jako *úkon učiněný dotčeným správním orgánem na základě zákona, který zároveň není samostatným rozhodnutím, avšak jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*. Předmětné ustanovení tak s účinností stávajícího (nového) správního řádu zavedlo

výslovnou úpravu zvláštností správního řízení v situaci, kdy správní rozhodnutí vydané v takovém řízení je podmíněno závazným stanoviskem. Závazné stanovisko přitom patří mezi podklady správního rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Od nejrůznějších typů nezávazných vyjádření či sdělení je však odlišeno i systematicky (vyjádřením, osvědčením a sdělením věnoval zákonodárce samostatnou část čtvrtou správního řádu). Podstatné je, že závazné stanovisko může správní orgán vydat jen v těch případech, k takovému účelu a v takovém rozsahu, který zákon stanoví, a zároveň musí ze zvláštního zákona vyplývat jeho závaznost pro správní orgán, který si je vyžádal a který je z tohoto důvodu musí při vydání konečného rozhodnutí vzít v úvahu jako podklad. Předpoklad výslovného zakotvení závaznosti stanoviska je opodstatněn zejména terminologickou roztržičností zvláštních zákonů, které používají řadu pojmů *promiscue*. Závazné stanovisko podle ust. § 149 správního řádu tedy má jak aspekt hmotněprávní (předurčuje obsah meritorního správního rozhodnutí), tak aspekt procesní (vyžádání závazného stanoviska od dotčeného správního orgánu je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí ve věci samé a nedodržení této podmínky zakládá nezákonnost naposledy zmíněného rozhodnutí). (K tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 43/2008 - 68, všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz.)

Ve světle shora citovaného přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení povahy souhlasu MZV vydaného v nyní projednávané věci podle ust. § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb. (ve znění účinném do 30. 9. 2009). Ze znění citovaného ustanovení je výrazně patrná nejenom procesní podmíněnost rozhodnutí o udělení licence k vývozu vojenského materiálu souhlasem Ministerstva zahraničních věcí, protože se zde výslovně uvádí, že správní orgán rozhodne o žádosti o licenci po předchozím udělení souhlasu Ministerstvem zahraničních věcí, přičemž citované ustanovení navíc požaduje, aby si správní orgán sám aktivně tento souhlas od MZV vyžádal, ale rovněž i hmotněprávní podmíněnost rozhodnutí o udělení licence k vývozu vojenského materiálu souhlasem Ministerstva zahraničních věcí, neboť není pochyb o tom, že správní orgán je vyjádřeným souhlasem (stejně jako nesouhlasem), jímž MZV autoritativně určuje, že požadovaná licence k vývozu vojenského materiálu je v souladu se zahraničně politickými zájmy České republiky, vázán. Lze proto konstatovat, že souhlas MZV vydaný podle § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb. má povahu závazného stanoviska.

V této souvislosti se pak nabízí rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, resp. ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb., z něhož vyplývá, že závazné stanovisko, jakým je v nyní projednávané věci i závazné stanovisko Ministerstva zahraničních věcí ze dne 30. 11. 2005, č. j. 139000/2005-SZBP, je správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, a nelze jej proto již přezkoumávat v rámci přezkumu následného rozhodnutí vydaného příslušným správním orgánem. Takový závěr však nelze podle Nejvyššího správního soudu aplikovat bez dalšího, ale je nezbytné jej korigovat imperativem *zásady in dubio mitius*. Jinak řečeno, v podmínkách právního státu je nemyslitelné, aby se v důsledku provedení judikatorního sjednocení (odklonu) zpětně zhoršilo procesní postavení účastníka řízení. Ve světle shora uvedeného lze tedy uzavřít, že po stěžovateli nebylo možno spravedlivě v době správního řízení, příp. k okamžiku

podání správní žaloby, předjímat, že k nějakému judikatornímu sjednocení (odklonu) vůbec dojde, a pokud ano, v jakém směru nakonec vyzní. Proto pokud v době vydání závazného stanoviska a podání předmětné žaloby neexistoval jednotný názor na povahu závazných stanovisek, a to ani uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, jednal stěžovatel racionálně a v legitimním očekávání, když žalobu podal teprve proti konečnému rozhodnutí žalovaného správního orgánu o neudělení licence pro vývoz vojenského materiálu. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani to, že v současnosti je uvedená otázka ve vztahu k aplikaci nového správního řádu předmětem řízení před rozšířeným senátem (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101, kterým byla věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena rozšířenému senátu).

Z důvodu judikatorního sjednocení (odklonu), jak je podrobně popsáno výše, proto nelze odmítnout stěžovatelovu argumentaci ve vztahu k nyní přezkoumávanému závaznému stanovisku, neboť by tím ve svém důsledku došlo k odepření práva na soudní ochranu. Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k posouzení obsahu shora označeného závazného stanoviska MZV.

Co se týče formy a obsahu souhlasu MZV, ust. § 16 zákona č. 38/1994 Sb. k tomu nic bližšího neuvádí. Podle Nejvyššího správního soudu tedy postačuje, aby z tohoto správního aktu bylo výslovně patrné alespoň to, zda Ministerstvo zahraničních věcí s rozhodnutím o udělení licence k vývozu vojenského materiálu do požadované destinace souhlasí či nikoli; je přitom lhostejné, jak je tento správní akt nazván a jak je členěn, je-li z něho patrné, který správní orgán jej vydal a kterého dne, v jaké věci a z jakých důvodů. Z hlediska požadavků kladených na odůvodnění takového správního aktu je totiž v návaznosti na ust. § 3 odst. 5 starého správního řádu třeba přiměřeně použít předcházející odstavce citovaného ustanovení a v nich obsažená základní pravidla řízení. V tomto směru vystupuje do popředí zejména zásada zákonnosti uvedená v ust. § 3 odst. 1 starého správního řádu a s ní úzce související požadavek řádného a přesvědčivého odůvodnění rozhodnutí (ust. § 47 starého správního řádu), který je nerozlučně spjat s koncepcí veřejné správy jako dobré správy („good governance“). Ostatně skutečnost, že obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí, dovodil Nejvyšší správní soud ve vztahu k závaznému stanovisku vydanému podle ust. § 149 nového správního řádu v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150. Jedině tak totiž bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.

V návaznosti na výše uvedené přistoupil zdejší soud k přezkoumání závazného stanoviska MZV vydaného v nyní projednávané věci, ve kterém je uvedeno následující: „... v souladu se zákonem č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, sdělují k Vašemu č. j. 1260, že Ministerstvo zahraničních věcí České republiky ze zahraničně politického hlediska nesouhlasí s vydáním vývozní licence pro uvedenou dodávku do země konečného užití: Bulharsko. Důvodem negativního stanoviska je relevantnost denálu vydaného členským státem EU.“

Takto formulovaný obsah závazného stanoviska však podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže vyhovět výše předestřeným požadavkům kladeným na jeho obsah, neboť je formulován obecně a postrádá jakékoliv odůvodnění, zejména pokud jde o důvody tohoto stanoviska, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se dotčený správní orgán (MZV) řídil při jejich hodnocení a při výkladu příslušných předpisů. Ostatně této skutečnosti si byl vědom i správní orgán, když z důvodu posílení procesní jistoty a práv účastníka řízení postupoval přiměřeně podle ust. § 149 nového správního řádu, byť se uvedené ustanovení na předmětné řízení nevztahovalo, a dopisem ze dne 15. 12. 2005, č. j. 48312/05/11210/11200, žádal Ministerstvo zahraničních věcí o řádné zdůvodnění předmětného stanoviska. Podobně pak i dopisem ze dne 28. 4. 2006, č. j. 2526/06/11200/01000, žádal v průběhu řízení o rozkladu MZV o přezkum uvedeného stanoviska. Na tyto podněty však nebylo ze strany dotčeného správního orgánu, tj. MZV, odpovídajícím způsobem reagováno a správní orgán musel rozhodnout v souladu s vydaným negativním závazným stanoviskem, jímž byl vázán.

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 (blíže viz například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 - 58, publikované pod č. 1337/2007 Sb. NSS, či náleží Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 32, náleží č. 10, str. 61) a s ní související problematiku nahlížení do správního spisu podle ust. § 33 odst. 2 starého správního řádu, resp. § 38 odst. 6 nového správního řádu (k tomu srovnej například rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 9 As 42/2009 - 124).

Nejvyšší správní soud proto na základě shora citovaného dospěl k závěru, že závazné stanovisko MZV ze dne 30. 11. 2005, č. j. 139000/2005-SZBP, vydané v této věci je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Protože obsah závazného stanoviska je v souladu s ust. § 16 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb. závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí žalovaného. Městský soud měl tedy žalobou napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Namísto toho se však dopustil stejného pochybení, neboť přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, ačkoliv toto nebylo (pro absenci náležitého odůvodnění) vůbec přezkumu způsobilé, a tedy i on své rozhodnutí zatížil vadou ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (k tomu srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91).

Za tohoto stavu věci považuje Nejvyšší správní soud za bezpředmětné zabývat se podrobně dalšími námitkami stěžovatele v kasační stížnosti, neboť zjištěná nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí městského soudu představuje vadu řízení, jež se dotýká samotné zákonnosti nyní napadaného rozhodnutí a tato skutečnost je sama o sobě důvodem pro zrušení citovaného rozhodnutí (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. prosince 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu