



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **Česká zbrojovka, a. s.**, IČO: 463 45 965
sídlem Svatopluka Čecha 1283, 688 01 Uherský Brod

zastoupená advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčкова 502/42, 615 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo obrany**
sídlem Tychonova 221/1, 160 01 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2015, č. j. 1130-1/2015-7542

takto:

- I.** Rozhodnutí Ministerstva obrany ze dne 18. 12. 2015, č. j. 1130-1/2015-7542 a rozhodnutí Úřadu pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti ze dne 22. 10. 2015, č. j. 55-37/2015-1419/PE se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně advokáta JUDr. Radka Ondruše.

Odůvodnění:

I. Základ sporu a průběh předcházejícího řízení

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva obrany ze dne 18. 12. 2015, č. j. 1130-1/2015-7542 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo změněno rozhodnutí Úřadu pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti (dále jen „Úřad“) ze dne 22. 10. 2015, č. j. 55-37/2015-1419/PE (dále též jen „rozhodnutí Úřadu“).

Rozhodnutím Úřadu byl podle § 21 odst. 3 písm. a) zákona č. 309/2000 Sb., o obranné standardizaci, katalogizaci a státním ověřování jakosti výrobků a služeb určených k zajištění obrany státu a o změně živnostenského zákona (dále jen „zákon č. 309/2000 Sb.“) vysloven souhlas s provedením státního ověřování jakosti na „Vesty ochranné modulární v balistické odolnosti IV“ a „Vesty ochranné modulární v balistické odolnosti III A“ dodávané pro žalovaného (jako kupujícího, dále též odběratel) dle kupní smlouvy č. 155410010, zajišťované žalobkyní (jako prodávajícím, dále též dodavatel), v rozsahu odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola podle § 17 a násl. zákona č. 309/2000 Sb., a za dalších podmínek (v podrobnostech níže).

2. Dne 8.1.2015 podala Česká republika – Ministerstvo obrany, sekce vyzbrojování a akvizic (odběratel) pod č. j. 579-245/2013-1350 žádost o státní ověřování jakosti k Úřadu pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti.
3. Dne 9.1.2015 bylo podle § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“) v návaznosti na § 20 zákona č. 309/2000 Sb., zahájeno řízení ve věci žádosti o státní ověřování jakosti „na vesty ochranné modulární“ (dále též jen „žádost“). Toto bylo oznámeno dne 13.1.2015 žalovanému i žalobkyni.
4. Vzhledem k tomu, že žádost nebyla podána v souladu s § 20 odst. 3 zákona č. 309/2000 Sb., neboť neobsahovala dokumentaci produktu schválenou odběratelem, Úřad podle § 64 odst. 2 s. ř. usnesením ze dne 15.1.2015, č.j. 55-6/2015-1419 přerušil řízení na dobu do 31.5.2015 a vyzval odběratele k odstranění nedostatků výzvou ze dne 15.1.2015, č.j. 55-7/2015-1419.
5. Dne 27.1.2015 vydal Úřad stanovisko č.j. 55-8/2015-1419 zaslané odběrateli, které směřovalo k odstranění vad žádosti o státní ověřování jakosti ze dne 8.1.2015. Dne 29.1.2015 se Ministerstvo obrany vypořádalo s připomínkami Úřadu k žádosti o provedení státního prověření jakosti, uvedenými ve stanovisku ze dne 27.1.2015.
6. Úřad dále podle § 64 odst. 2 s. ř. na žádost odběratele ze dne 20.5.2015, č.j. 579-290/2013-1350 usnesením ze dne 22.5.2015, č.j. 55-16/2015-1419/JE prodloužil přerušení řízení o žádosti na dobu do 15.7.2015 z toho důvodu, že ke dni obdržení této žádosti dosud nebyla schválena dokumentace produktu. Usnesením ze dne 14.7.2015, č.j. 55-18/2015-1419/JE Úřad opět prodloužil přerušení řízení na dobu do 15.9.2015 na základě žádosti odběratele ze dne 13.7.2015, č.j. 579-295/2013-1350 z důvodu, že ke dni obdržení této žádosti dosud nebyla schválena dokumentace produktu. Dne 18.8.2015 Úřad obdržel od odběratele žádost o pokračování řízení, k níž odběratel přiložil schválené technické podmínky.
7. Úřad zaslal odběrateli sdělení ze dne 19.8.2015, č.j. 55-21 /2015-1419/PA, že přerušení řízení nadále trvá, neboť dosud nebyly schváleny referenční vzorky. Usnesením ze dne 14.9.2015, č.j. 55-26/2015-1419/PE Úřad na základě žádosti odběratele ze dne 10.9.2015, č.j. 579-311/2013-1350 opět prodloužil přerušení řízení na dobu do 15.10.2015, protože ke dni obdržení této žádosti dosud nebyly schváleny referenční vzorky.
8. Dne 14.10.2015 Úřad obdržel žádost odběratele č.j. 579-322/2013-1350 o pokračování v řízení, jejíž součástí byla změna technických podmínek a kopie dodatku č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010, který obsahoval konkrétní odkaz na referenční vzorky. Sdělením ze dne 15.10.2015, č.j. 55-33/2015-1419/PE informoval Úřad účastníky řízení o pokračování řízení. Dne 16.10.2015 byl Úřad vyzván k převzetí referenčních vzorků k zabezpečení provedení státního ověřování jakosti a tyto vzorky převzal dne 19.10.2015. Výše uvedeným pominuly důvody přerušení řízení.

9. V mezidobí (dne 12.2.2015) uzavřela Česká republika – Ministerstvo obrany (kupující, též odběratel) a Česká zbrojovka a.s. (prodávající, též dodavatel) kupní smlouvu č. 155410010, jejímž předmětem byl závazek prodávajícího odevzdat kupujícímu vesty ochranné modulární pro muže ve dvou provedeních, a to v balistické odolnosti IV a v balistické odolnosti IIIA (které musí umožnit její rozšíření na balistickou odolnost IV) podle schválených technických podmínek (dále jen také „TP“), schválených referenčních vzorků odpovídajících TP, v jakosti podle ČSN a souvisejících obecně platných právních předpisů a podle specifikace, která je přílohou č. 1 smlouvy, tzn. touto smlouvou ujednané jakosti a provedení (zboží) a umožnit mu nabytí vlastnické právo k tomuto zboží.
10. V Příloze č. 3 k výše uvedené kupní smlouvě je stanoven rozsah státního ověřování jakosti a to tak, že:
 - „1. Smluvní strany se dohodly, že při plnění této smlouvy se na základě rozhodnutí Úřadu v rozsahu a za podmínek stanovených touto smlouvou uplatní státní ověřování jakosti ve smyslu zákona č. 309/2000 Sb., o obranné standardizaci, katalogizaci a státním ověřování jakosti výrobků a služeb určených k zajištění obrany státu a o změně živnostenského zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 309/2000 Sb.“)*
 - 2. Smluvní strany berou na vědomí, že v případě výroby v zahraničí Úřad ve smyslu § 19 odst. 2 zákona požádá o státní ověřování jakosti obdobný úřad nebo orgán (Government Quality Assurance Representative) státu, kde se výrobek vyrábí (dále jen „zahraniční úřad“). V takovém případě prodávající předá Úřadu neprodleně smlouvu se zahraničním výrobcem a dokumentaci výrobku, kterou schválil kupující v anglickém jazyce nebo v jazyce používaném v zemi výrobce výrobku.*
 - 3. Státní ověřování jakosti provede:*
 - a) zástupce Úřadu (určený příslušník Úřadu) u prodávajícího, který výrobek vyrábí na území České republiky,*
 - b) zástupce zahraničního úřadu - u dodavatele, který výrobek vyrábí v zahraničí.*
 - 4. Státní ověřování jakosti nezbujuje prodávajícího odpovědnosti za vady výrobku.*
 - 5. V rámci státního ověřování jakosti se uskuteční: odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola podle § 24 a 27 zákona.*
 - 6. Proávající je povinen Úřadu - zahraničnímu úřadu umožnit provést: odborný dozor nad jakostí a konečnou kontrolu podle ČOS 051626, 2. vydání, Požadavky NATO na ověřování jakosti při výrobě - AQAP 2120, Ed. 3, NATO Quality Assurance Requirements For Production.*
 - 7. Proávající se zavazuje smluvně sjednat se subdodavatelem podmínky pro státní ověřování jakosti, jaké jsou uvedeny v této smlouvě.“*
11. Dne 15.5.2015 byl uzavřen dodatek č. 1 ke Smlouvě, který zejména upravil požadavky na značení, uvedené v příloze č. 2 „Takticko-technické požadavky.“
12. Dne 24.8.2015 byl uzavřen dodatek č. 2 ke Smlouvě, který obsahoval konkrétní odkaz na referenční vzorky.
13. Dne 14.10.2015 byl uzavřen dodatek č. 2 ke Smlouvě, který zejména v Příloze č. 1 opětovně specifikoval zboží, jeho název a požadované množství.
14. Dne 22.10.2015 Úřad svým rozhodnutím podle § 21 odst. 3 písm. a) zákona č. 309/2000 Sb., na základě žádosti kupujícího, České republiky - Ministerstva obrany rozhodl tak, že *souhlasí s provedením státního ověřování jakosti na „Vesty ochranné modulární v balistické odolnosti IV“ a „Vesty ochranné modulární v balistické odolnosti III A“ dodávané pro kupujícího, Českou republiku - Ministerstvo obrany, jehož jménem jedná náměstek pro řízení Sekce vyzbrojování a akvizic MO Mgr. D. K., na adrese Sekce vyzbrojování a akvizic MO, nám. Svobody 471/4, Praha 6, PSČ 160 01, IČ 60162694, dle kupní smlouvy č. 155410010, zajišťované prodávajícím, Českou zbrojovkou a.s., jejímž jménem jedná Ing. L. K., MBA, předseda představenstva a Ing. L. B., místopředseda představenstva, se sídlem Svatopluka Čecha 1283, Uherský*

Brod, PSC 688 27, IČ 46345965, v rozsahu odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola podle § 17 a násl. zákona č. 309/2000 Sb., a za podmínek uvedených ve smlouvě mezi kupujícím a prodávajícím a v tomto rozhodnutí s tím, že státní ověřování jakosti nebude, z důvodu deklarované rozpracovanosti výroby komponent a z důvodu pozdního schválení technických podmínek a referenčních vzorků odběratelem, uplatněno na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a vest ochranných modulárních v balistické odolnosti III A (dále jen „zboží“), vyjma komponent, na které již Úřad delegoval státní ověřování jakosti do zahraničí.

15. V odůvodnění rozhodnutí Úřadu se mj. uvádí, že s ohledem na deklarovanou rozpracovanost výroby komponent a z důvodu pozdního schválení technických podmínek a referenčních vzorků odběratelem Úřad rozhodl, že státní ověřování jakosti nebude uplatněno na výrobu komponent určených pro výrobu zboží, vyjma těch, na které již bylo státní ověřování jakosti na základě podkladů od prodávajícího delegováno do zahraničí. Dodavatel prokáže kvalitativní parametry komponent určených pro výrobu zboží zástupci Úřadu v rámci vstupní kontroly a v průběhu provádění státního ověřování jakosti. Z předložených dokladů a z výsledků projednání s kupujícím ve smyslu § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., dle Úřadu vyplynulo, že dnem 19.10.2015 byly dány předpoklady pro provedení státního ověřování jakosti v rozsahu uvedeném ve smlouvě mezi kupujícím a prodávajícím, a proto Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.
16. Žalobkyně napadla rozhodnutí Úřadu odvoláním, o kterém bylo napadeným rozhodnutím dne 18.12.2015 rozhodnuto tak, že rozhodnutí Úřadu bylo částečně změněno, a to konkrétně v rozsahu znění výroku, že: „podle §17 a násl. zákona č. 309/2000 Sb., a za podmínek uvedených ve smlouvě mezi kupujícím a prodávajícím a v tomto rozhodnutí s tím, že státní ověřování jakosti nebude, z důvodu deklarované rozpracovanosti výroby komponent a z důvodu pozdního schválení technických podmínek a referenčních vzorků odběratelem, uplatněno na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IIIA (dále jen „zboží“, vyjma komponent, na které již Úřad delegoval státní ověřování jakosti do zahraničí.“, které bylo nahrazeno textem: „podle § 17 a násl. zákona č. 309/2000 Sb., a v souladu s čl. VII. stat' B bod kupní smlouvy č. 155410010 a přílohou č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010. “
17. Dále byl na konec výroku na str. 2 rozhodnutí Úřadu před odůvodnění doplněn odstavec ve znění: „Účastníkem řízení o žádosti o státní ověřování jakosti na vesty ochranné modulární v balistické odolnosti IV a vesty ochranné modulární v balistické odolnosti III A, dodávané podle kupní smlouvy č. 155410010 je podle § 27 odst. 1 správního řádu Česká republika - Ministerstvo obrany, se sídlem Tychonova 1, Praha 6, PSC 160 01, jehož jménem jedná náměstek pro řízení sekce vyzbrojování a akvizic MO Mgr. D. K., na adrese sekce vyzbrojování a akvizic MO, nám. Svobody 471/4, Praha 6, PSC 160 01, IČ 60162694 (dále jen „kupující“ j, a účastníkem tohoto řízení o žádosti o státní ověřování jakosti na vesty ochranné modulární v balistické odolnosti IV a vesty ochranné modulární v balistické odolnosti III A, dodávané podle kupní smlouvy č. 155410010, je podle §27 odst. 2 správního řádu Česká zbrojovka a.s., jejímž jménem jedná Ing. L. K., MBA, předseda představenstva a Ing. L. B., místopředseda představenstva, se sídlem Svat. Čecha 1283, Uherský Brod, PSC 688 27, IČ 46345965 (dále jen „prodávající“).
18. Dále byl na str. 2 rozhodnutí Úřadu v odůvodnění za odstavec ve znění: „Podle § 20 zákona č. 309/2000 Sb. požádal kupující, Česká republika - Ministerstvo obrany, se sídlem ...“, a končící textem: „... vyplývající z jejich vzájemné kupní smlouvy č. 155410010, uzavřené dne 12. února 2015, na dodávku zboží.“ vložen text tohoto znění: „Kupující požádal Úřad o státní ověřování jakosti v rozsahu odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola. Tato žádost o státní ověřování jakosti byla Úřadu doručena dne 9. ledna 2015. Kupující v žádosti o státní ověřování jakosti vyhodnotil rizika zboží v úrovni střední až vysoké s tím, že za kritické části zboží, resp. plnění smlouvy, uvedl ověření parametrů podle ČOS 108017, 1. vydání a ČOS 108019, 1. vydání a dále provedení střeleckých zkoušek k ověření stanovené balistické odolnosti podle standardu NIJ-0101.04 Edice 1. Kupující současně v žádosti o státní ověřování jakosti navrhl, aby Úřad posuzoval a vyjadřoval se k žádostem dodavatele o povolení odchylek, výjimek a změn, které nemají vliv na takticko -

technické parametry zboží, jeho instalaci, uvedení do provozu, údržbu, opravy, životnost, spolehlivost, zaměnitelnost, bezpečnost a cenu. Úřad posoudil žádost o státní ověřování jakosti a dne 27. ledna 2015 odeslal kupujícímu své stanovisko. Dne 29. ledna 2015 kupující zaslal Úřadu vypořádání připomínek. Tímto došlo k projednání rozsahu a podmínek pro provádění státního ověřování jakosti a požadavků kladených na dodavatele. V rámci tohoto projednání byl rovněž stanoven rozsah zmocnění Úřadu tak, jak je uvedeno v čl. 14 přílohy č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010, tedy, že Úřad nebyl kupujícím zmocněn k vyřizování žádostí o povolení odchylek, výjimek a změn zboží.“

19. A konečně z odůvodnění na straně 3 rozhodnutí Úřadu byl vypuštěn text ve znění: „*S ohledem na deklarovanou rozpracovanost výroby komponent a z důvodu pozdního schválení technických podmínek a referenčních vzorků odběratelem nebude státní ověřování jakosti uplatněno na výrobu komponent určených pro výrobu zboží, vyjma těch, na které již bylo státní ověřování jakosti na základě podkladů od prodávajícího delegováno do zahraničí. Dodavatel prokáže kvalitativní parametry komponent, určených pro výrobu zboží, zástupci Úřadu v rámci vstupní kontroly a v průběhu provádění státního ověřování jakosti.*“ Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 29.12.2015.
20. Zbylé části rozhodnutí Úřadu zůstaly nedotčeny a žalovaný je napadeným rozhodnutím potvrdil.
21. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný postupně vypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně, kdy přestože byl toho názoru, že absence výslovného určení, kdo je účastníkem řízení vedeného Úřadem v dané věci, a kdo má tedy v řízení procesní práva a komu v řízení lze ukládat povinnosti, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost a z toho důvodu nezákonnost napadeného rozhodnutí, rozhodl se doplnit toto výslovné určení účastníků do výroku rozhodnutí. Toto výslovné doplnění má dle žalovaného pouze zpřesňující význam a nedotýká se práv těch, kteří měli být za účastníky řízení výslovně označeni, protože s nimi jako s účastníky řízení fakticky jednáno bylo, a nebyli tudíž žádným způsobem zkráceni na svých právech.
22. Žalovaný se neztotožnil s žalobkyní, že výrok rozhodnutí Úřadu obsahoval v souvislosti s podmínkami provedení státního ověřování jakosti odkaz na smlouvu mezi kupujícím a prodávajícím, aniž by je vyjmenoval, popř. aniž by tato smlouva byla alespoň přílohou napadeného rozhodnutí, popř. aniž by tuto smlouvu alespoň blíže definoval. Uvedl, že pokud by dal za pravdu žalobkyni, že absence vyjmenování kupujícího a prodávajícího, resp. absence přiložení smlouvy k rozhodnutí, popř. absence bližší definice smlouvy způsobuje nepřezkoumatelnost výroku a z toho důvodu nezákonnost rozhodnutí, musel by zrušit rozhodnutí Úřadu jako celek.
23. Žalovaný se dále zabýval zákonností vedlejšího výroku rozhodnutí Úřadu, tj. tím, že Úřad při stanovení rozsahu provedení státního ověřování jakosti ve výroku uvedl, že souhlasí s provedením státního ověřování jakosti v uvedeném rozsahu. Tento vedlejší výrok a jeho odůvodnění neměly podle žalovaného oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spisovém materiálu, byly nepřezkoumatelné a z toho důvodu nezákonné a rovněž nesprávné. Podle žalovaného nadto zákon č. 309/2000 Sb., formulaci žádného vedlejšího výroku nepřipouští. Vzhledem k tomu, že žalovaný rozhodl o vypuštění celého vedlejšího výroku - podmínky včetně odůvodnění, nezabýval se již jednotlivými argumenty žalobkyně uvedenými v odvolání pod body IV., V., VI., VII., X. a XI. Vzhledem k tomu, že se žalovaný domníval, že Úřad obecně není oprávněn formulovat žádné podmínky výroku, rozhodl o změně výroku navíc i v tom směru, že vypustil odkaz na podmínky formulované Úřadem v rozhodnutí, tj. z textu výroku týkajícího se stanovení rozsahu státního ověřování jakosti text vypustil.
24. Žalovaný se neztotožnil s odvolací námitkou žalobkyně, že odůvodnění rozhodnutí Úřadu neobsahuje uvedení toho, o jaký rozsah státního ověřování jakosti odběratel Úřad požádal. Žalovaný se domnívá, že Úřad mohl rozsah státního ověřování jakosti uvést v odůvodnění,

nicméně jeho absence sama o sobě ještě nemohla být důvodem k prohlášení rozhodnutí za nepřezkoumatelné, resp. nezákonné. Požadavky na zabezpečení státního ověřování jakosti jsou upraveny v čl. VII. stat' B bod 3 kupní smlouvy č. 155410010 a Příloze č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010, přičemž v Příloze č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010 je v rámci těchto požadavků upraven v čl. 1 rozsah státního ověřování jakosti a v čl. 2 jsou upraveny podmínky pro provádění státního ověřování jakosti. Žalobkyni tedy smlouvou stanovený rozsah státního ověřování jakosti a podmínky pro provádění státního ověřování jakosti musely být známy.

25. Dále se žalovaný v odvolání vypořádal s tvrzením žalobkyně, že odůvodnění rozhodnutí Úřadu neobsahuje uvedení, zda odběratel zmocnil Úřad ve smyslu ust. § 20 odst. 3 písm. e) zákona č. 309/2000 Sb., a to tak, že rozsah zmocnění Úřadu k vyřízení žádostí dodavatele o povolení odchylek, výjimek a změn uvedených v § 20 odst. 3 písm. e) zákona č. 309/2000 Sb., řeší pouze otázku konkrétní techniky vyřizování žádostí dodavatele o povolení odchylek, výjimek a změn uvedených v § 20 odst. 3 písm. e) zákona č. 309/2000 Sb., a jedná se tedy o záležitost, jejíž uvedení či neuvedení v odůvodnění rozhodnutí Úřadu nemá žádný vliv na jeho výrok.
26. Ohledně námitky, že v odůvodnění rozhodnutí Úřadu absentuje jakákoliv zmínka o tom, zda odběratel projednal a dohodl s Úřadem navrhovaný rozsah státního ověřování, žalovaný uvedl, že Úřad neuvedl v odůvodnění dostatečné argumenty, nicméně tato skutečnost sama o sobě ještě není důvodem ke zrušení části rozhodnutí jako takového. Vzhledem k tomu, že podklad pro zjištění, že odběratel s Úřadem navrhovaný rozsah státního ověřování jakosti pro výrobek nebo službu, podmínky pro provádění státního ověřování jakosti, požadavky kladené na dodavatele, výsledek analýzy rizik výrobku nebo služby a rizik dodavatele a rozsah zmocnění Úřadu k vyřízení žádosti dodavatele o povolení odchylek, výjimek a změn uvedených v § 20 odst. 3 písm. e) zákona č. 309/2000 Sb., projednal a dohodl, je ve spisové dokumentaci obsažen, nemá žalovaný pochybnost, že k této skutečnosti došlo. Vzhledem k výše uvedenému se rozhodl k určité korekci argumentů orgánu prvního stupně, na jejichž základě byl formulován výrok, tj. do odůvodnění doplnil text (viz odstavec 18 tohoto rozhodnutí).

II. Obsah žaloby

27. **V prvním žalobním bodě** žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí změnilo rozhodnutí Úřadu způsobem, kterým byla žalobkyni uložena nová povinnost, tj. v její neprospěch, a byla jí tak odňata možnost se odvolat. Žalobkyně uvedla, že žalovaný ve svém rozhodnutí zúžil rozsah státního ověřování jakosti tak, že vypustil z rozhodnutí pasáž, že „*státní ověřování jakosti nebude, z důvodu deklarované rozpracovanosti výroby komponent a z důvodu pozdního schválení technických podmínek a referenčních vzorků odběratelem, uplatněno na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a vest ochranných modulárních v balistické odolnosti III A (dále jen „zboží“), vyjma komponent, na které již Úřad delegoval ověřování jakosti do zahraničí.*“ V důsledku toho se státní ověřování jakosti rozšířilo i na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a v balistické odolnosti III A, což je v rozporu se zněním ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 správního řádu, neboť tím byla žalobkyni uložena nová povinnost, resp. došlo ke změně rozhodnutí v její neprospěch.
28. Žalobkyně dále nesouhlasila s odůvodněním napadeného rozhodnutí, že výše citovaná zrušená část rozhodnutí Úřadu je „vedlejší výrok“, ani s odůvodněním, že zákon č. 309/2000 Sb., formulaci žádného vedlejšího výroku nepřipouští. Žalobkyně má naopak za to, že zrušená část výroku byla negativně vymezeným rozsahem, v jakém má být provedeno státní ověřování jakosti, což je obecnou náležitostí rozhodnutí o státním ověřování jakosti. V této souvislosti odkázala na ust. § 21 odst. 1 a § 25 písm. l) zákona č. 309/2000 Sb.

29. **Ve druhém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí změnilo rozhodnutí Úřadu v části (viz výše), kterou není možno napadnout opravným prostředkem, a která tak již nabyla právní moci doručením. Žalobkyně poukázala na znění ust. § 21 odst. 5 zákona č. 309/2000 Sb., kde se uvádí, že *proti rozhodnutí o neprovedení státního ověřování jakosti nelze podat opravný prostředek*. V souvislosti s tím, že napadeným rozhodnutím byla zrušena část rozhodnutí Úřadu o neprovedení státního ověřování jiným postupem než postupem podle ust. § 94 a násl. správního řádu, se tak napadené rozhodnutí stalo v té části nezákonným.
30. **Ve třetím žalobním bodě** žalobkyně namítla nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že potvrdilo část rozhodnutí Úřadu, ačkoliv v něm absentovaly právně a věcně významné části a řízení, které předcházelo jeho vydání, mělo vady, které měly vliv na jeho zákonnost. Rozhodnutí Úřadu vůbec neobsahovalo rozsah státního ověřování jakosti pro výrobek, podmínky pro provádění státního ověřování jakosti, požadavky kladené na dodavatele, výsledek analýzy rizik výrobku, ani výsledek analýzy rizik dodavatele, a to z toho důvodu, že tyto náležitosti žalovaný v rozporu s ust. § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., s návrhovatelem (Českou republikou – Ministerstvem obrany) neprojednal a pouze rozhodl na základě jeho žádosti.
31. Žalovaný sice v odůvodnění napadeného rozhodnutí vydává za projednání podle zákona korespondenci Úřadu se žadatelem (navrhovatelem) ze dne 27.1.2015 a 29.1.2015, k tomu však žalobkyně uvedla, že přípis ze dne 27.1.2015, zasláný v době přerušení správního řízení, směřoval k odstranění vad žádosti o státním ověřování jakosti. Tento přípis byl naopak zcela nepřipustným jednáním správního úřadu směřujícím ke změně obsahu kupní smlouvy č. 155410010 a jejích příloh, kdy je irrelevantní, že správní orgán toto jednání odůvodnil odklonem od zadávací dokumentace. Ani vypořádání připomínek ze dne 29.1.2015 pak zcela zřejmě nebylo svým obsahem projednáním podle § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb.
32. **Ve čtvrtém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí potvrdilo rozhodnutí Úřadu, ačkoliv v něm v rozporu s obecným požadavkem na určitost, přezkoumatelnost a vykonatelnost správních rozhodnutí není uvedeno, v jakém rozsahu bude státní ověřování jakosti prováděno. Podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona č. 309/2000 Sb., je možné vykonávat odborný dozor různými způsoby a činnostmi správního úřadu, rozsah způsobů a činností správního úřadu je však nutné specifikovat ve správním rozhodnutí o provádění státního ověřování, a to vzhledem k omezení aktivit správních úřadů ústavním limitem [čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 Listiny základních práv a svobod]. Rovněž v § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., je uložena povinnost Úřadu tento rozsah státního ověřování jakosti projednat s odběratelem, tj. žadatelem (navrhovatelem). Žalobkyně podotkla, že pokusem o negativní vyjádření rozsahu odborného dozoru v prvostupňovém rozhodnutí byla právě výše citovaná část, která byla napadeným rozhodnutím zrušena.
33. Ustanovení § 25 písm. a) až k) zákona č. 309/2000 Sb., ukládá správnímu úřadu povinný rozsah odborného dozoru, kdy § 25 písm. l) zákona č. 309/2000 Sb., umožňuje žadateli (navrhovateli) specifikovat další požadavky na rozsah odborného dozoru, které však musí být se správním úřadem projednány a následně se musí stát součástí rozhodnutí o státním ověřování jakosti. K projednání těchto skutečností před vydáním prvostupňového rozhodnutí a ani po jeho vydání vůbec nedošlo, což vyústilo ve zcela rozdílné chápání rozsahu státního ověřování jakosti žadatelem (navrhovatelem) a správním úřadem.
34. Zástupce odběratele (žadatele) v přípisu ze dne 6.5.2015, č. j. 579-285/2013-1350 odkázal „na důvodovou zprávu k zákonu č. 309/2000 Sb., o obranné standardizaci, katalogizaci a státním ověřování jakosti výrobků a služeb určených k zajištění obrany státu a o změně živnostenského zákona, ve znění pozdějších předpisů, ze které vyplývá, že předmětný zákon umožňuje Úřadu ověřovat celý výrobní proces od nákupu

materiálu, jednotlivých výrobních operací, montáže až po balení a distribuci výrobku. ... V případě, že je prodávající ve fázi rozpracovanosti k výrobě stanoví Úřad způsob, jakým budou doloženy smluvně požadované technické parametry zboží. “Naopak Úřad se ve svém přípisu ze dne 24.4.2015, č. j. 55-13/2015-1419 vyjádřil tak, že „*Za úkony přímo související s výrobou zboží se považuje i objednání a výroba rizikových komponent.*“ Tento rozpor mezi žadatelem (navrhovatelem) a správním úřadem v chápání rozsahu státního ověřování jakosti pak dle žalobkyně ukazuje na praktický význam vyjádření konkrétního rozsahu, ve kterém bude státní ověřování jakosti prováděno, ve správním rozhodnutí o provádění státního ověřování jakosti.

35. Rozsah státního ověřování jakosti je úzce spjat s otázkou, jaká rizika shledal Úřad analýzou na straně dodavatele (žalobkyně) [§ 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb.], a jaká rizika shledal žadatel (navrhovatel) analýzou na straně výrobku [§ 20 odst. 3 písm. a) zákona č. 309/2000 Sb.], a u kterých dalších osob kromě dodavatele (žalobkyně) je nutno provádět státní ověřování jakosti. Také tyto údaje v rozhodnutí Úřadu absentují, což je v rozporu s § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb.
36. Úřad svým rozhodnutím vůbec neurčil, že uplatní státní ověřování jakosti u subdodavatelů účastníka řízení (žalobkyně), u kterých subdodavatelů a v jakém rozsahu tak učiní, tj. kterých komponent se bude státní ověřování jakosti týkat a co vůbec bude považovat za komponenty konečného výrobku, ačkoliv to žadatel (navrhovatel) specifikoval v čl. 2.8. Přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 155410010 ve smyslu ust. § 25 písm. l) zákona č. 309/2000 Sb.
37. Naopak žalovaný napadené rozhodnutí namísto přezkumu správnosti a zákonnosti rozhodnutí Úřadu zcela nepřipustně nově odůvodnil tím, že nad rámec svého výroku a nad rámec rozhodnutí Úřadu nově uvedl, že požadavky na zabezpečení státního ověřování jakosti jsou uvedeny v kupní smlouvě č. 155410010 a rozsah státního ověřování jakosti a jeho podmínky jsou upraveny v Příloze č. 3 této kupní smlouvy. Podle žalobkyně jde o odůvodnění zcela originální, neboť odkazuje na listinu, která není přílohou ani rozhodnutí Úřadu, ani napadeného rozhodnutí.
38. Tento žalobní bod žalobkyně následně doplnila dne 21.2.2018, kdy uvedla, že po podání žaloby Česká republika – Ministerstvo obrany zadala novou zakázku (uzavřela smlouvu č. 175410161 ze dne 7.3.2017) na velice obdobný předmět plnění, a to na vesty ochranné balistické univerzální v balistické odolnosti IV. Přílohu č. 3 Smlouvy na další veřejnou zakázku tvořily „Požadavky na zabezpečení státního ověřování jakosti“. Přílohou č. 2 Smlouvy jsou také standardně „Takticko-technické požadavky“, tedy specifikace požadavků odběratele na předmět dodávek a jeho vlastnosti, a specifikace toho, co má být v rámci státního ověřování jakosti ověřeno. Ačkoliv se bod 1 obou příloh č. 3 obou kupních smluv (tj. kupní smlouvy č. 155410010 ze dne 12.2.2015 a kupní smlouvy č. 175410161 ze dne 7.3.2017) nazývá „Rozsah státního ověřování jakosti“ a ačkoliv také obě kupní smlouvy v čl. VII. B. 3. deklarují rozsah státního ověřování jakosti (a to jako „odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola zboží a za podmínek uvedených v příloze č. 3 „Požadavky na zabezpečení státního ověřování jakosti““), skutečný rozsah státního ověřování jakosti je obsahem pouze třetí, neočíslované části přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 175410161 ze dne 7.3.2017 nazvané „Rozsah SOJ u VOBÚ“. Pouze toto smluvní ujednání mezi Českou republikou – Ministerstvem obrany jako odběratelem a zároveň žadatelem o provedení státního ověřování jakosti a žalobkyní jako dodavatelem splňuje dle názoru žalobkyně požadavky na určitost, přezkoumatelnost a vykonatelnost ujednání o rozsahu státního ověřování jakosti.
39. Smlouvu a obě přílohy žalobkyně navrhla provést jako důkaz, přičemž obsahu přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 175410161 ze dne 7.3.2017, a zvláště pak jeho třetí, neočíslované části, nazvané „Rozsah SOJ u VOBÚ“, se dovolává jako příkladu dostatečně konkrétního, a tedy právně správného vymezení rozsahu provádění státního ověřování jakosti, kdy z prostého porovnání

obsahu přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 175410161 ze dne 7.3.2017 a přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 155410010 ze dne 12.2.2015 zcela evidentně vyplývá, že příloha č. 3 kupní smlouvy č. 175410161 ze dne 7.3.2017 je co do specifikace rozsahu, ve kterém bude státní ověřování jakosti prováděno, kvalitativně zcela jiná, na vyšší úrovni, a to určitá, přezkoumatelná a vykonatelná (z hlediska veřejného práva).

40. Pokud by snad chtěl žalovaný argumentovat tím, že výše uvedené se týká pouze soukromoprávního jednání (přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 175410161 ze dne 7.3.2017) a nikoliv rozhodování Úřadu, pak k tomu žalobkyně uvedla, že správní rozhodnutí (zde rozhodnutí o provádění státního ověřování jakosti) samo o sobě musí být určité, přezkoumatelné a vykonatelné. Tento požadavek napadené rozhodnutí ani rozhodnutí Úřadu nesplňují. Pokud je obsah správního rozhodnutí, a tedy i činnost správního úřadu při jeho realizaci, vymezen smlouvou jako soukromoprávním jednáním, je povinností správního úřadu vést žadatele o provedení státního ověřování jakosti k tomu, aby soukromoprávní jednání jako základ správního rozhodnutí splňovalo požadavky na samotné správní rozhodnutí – tedy na rozhodnutí Úřadu o provádění státního ověřování jakosti. Z porovnání přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 155410010 ze dne 12.2.2015 a přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 175410161 ze dne 7.3.2017 vyplývá, že první uvedený dokument tyto požadavky nesplňuje. Pokud by chtěl žalovaný argumentovat tím, že výše uvedené se týká soukromoprávního jednání (přílohy č. 3 kupní smlouvy č. 175410161 ze dne 7.3.2017), a proto je věcí svobodné úvahy a rozhodnutí žadatele (České republiky – Ministerstva obrany), v jakém rozsahu bude požadovat provedení státního ověřování jakosti, pak k tomu žalobkyně uvedla, že i v tomto případě se uplatní zákonný požadavek na určitost, přezkoumatelnost a vykonatelnost správního rozhodnutí. V této souvislosti odkázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 4.1.2010, sp. zn. 28 Cdo 3725/2007.
41. **V pátém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že nebyly zjištěny všechny okolnosti významné pro rozhodnutí ve smyslu § 3 s. ř., které ani nejsou obsahem správního spisu. Odkázala na znění § 25 písm. l) zákona č. 309/2000 Sb., kde se uvádí, že *Úřad při provádění odborného dozoru kontroluje další činnosti dodavatele podle požadavků odběratele vyplývajících ze smlouvy*. V kupní smlouvě č. 155410010 (dále jen „Smlouva“), čl. VII. B. 3, se pak uvádí, že *„SOJ bude provedeno po ukončení VoZk s výsledkem „vyhovující“, následně schválení TP a jejich zpracování do smlouvy formou dodatku ke smlouvě ve smyslu bodu 5.15. čl. VII. stat' A. smlouvy. Do té doby budou zástupci Úřadu provádět dozorovou činnost na základě dohody o spolupráci.“* Podle žalobkyně tak požadavkem odběratele podle kupní smlouvy bylo provádění dozorové činnosti správním orgánem, a to na základě dohody o spolupráci. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí v rozporu s vůlí žadatele (navrhovatele) zcela ignoroval výsledky dozorové činnosti Úřadu u žalobkyně a subdodavatelů jejího subdodavatele na základě dohod o spolupráci. Napadené rozhodnutí se nevypořádalo s platností dohod o spolupráci, které mohly mít vliv na soulad prvostupňového i napadeného rozhodnutí s právními předpisy, přičemž dohody o spolupráci uzavřené Úřadem se žalobkyní i s jinými osobami při výkonu dozorové činnosti Úřadu, musí být veřejnoprávními smlouvami podle ust. § 161 s. ř; zákonné požadavky na takovou smlouvu však tyto smlouvy nesplňují. K tomu žalobkyně doložila Dohodu o spolupráci Úřadu a žalovaného ze dne 11.6.2010, Dohodu o spolupráci Úřadu a společnosti Fenix Protector s.r.o., a Dohodu o spolupráci Úřadu a společnosti CNM textil a.s., dále přípis Úřadu ze dne 10.9.2015 adresovaný České zbrojovce ohledně sdělení, že dne 3.9.2015 obdržel Úřad od společnosti 4M SYSTEMS s.r.o., stížnost na postup Úřadu v souvislosti s využíváním dohod o spolupráci, které byly uzavřeny s některými společnostmi, které se subdodavately podílí na realizaci kupní smlouvy č. 155410010 a vyjádření Úřadu ze dne 29.10.2015 ke stížnosti této společnosti.
42. **V šestém žalobním bodě** žalobkyně namítla neúplnost správního spisu, který dle jejího tvrzení neobsahuje všechny relevantní listiny, které vznikly v době před vydáním rozhodnutí Úřadu, a které přitom mají přímý vztah k prvostupňovému i napadenému rozhodnutí, jejich obsahu

a odůvodnění. Zejména není ve správním spise založena žádná listina, která se týká provádění dozorové činnosti Úřadu na základě čl. VII. B. 3 kupní smlouvy. Ve spise dále není založena žádná listina, která se týká rozpracovanosti výroby komponent zjištěné Úřadem při provádění kontroly dle čl. VII. B. 3 Smlouvy a součástí spisu se nestaly ani podklady prokazující průběh a výsledky dozorové činnosti Úřadu před vydáním prvostupňového rozhodnutí, ačkoliv správní úřad tuto dozorovou činnost skutečně intenzivně prováděl. Dohody o spolupráci ani podklady prokazující průběh a výsledky dozorové činnosti Úřadu před vydáním prvostupňového rozhodnutí se nestaly součástí správního spisu. Stejně tak se obsahem správního spisu nestal žádný podklad prokazující, že Úřad zcela svévolně a v rozporu s výše citovanou částí kupní smlouvy ukončil dozorovou činností na základě dohod o spolupráci poté, co jiná osoba uplatnila proti postupu Úřadu stížnost, ani dokumenty o tom, proč tak správní orgán učinil. Z toho důvodu je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

43. **V sedmém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že Úřad ani žalovaný neprováděli dokazování listinami zákonem stanoveným způsobem, kdy k takto provedeným důkazům nelze ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s. ř. přihlížet. Žalobkyně nebyla v rozporu s ust. § 51 odst. 2 s. ř. vyrozuměna jako účastník řízení o provádění důkazů mimo ústní jednání, o provedení důkazů listinou pak správní orgány neučinily v rozporu s § 53 odst. 6 s. ř. záznam do spisu. Takový postup je v rozporu i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2015, č. j. 7 As 95/2015-49, kde se uvádí, že „... *správní spis obsahuje řadu listin, které jako důkaz provedeny nebyly. Vycházely-li správní orgány z takových listin při rozhodování, byl takový postup v rozporu s ust. § 21 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu.*“
44. **V osmém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že v napadeném rozhodnutí nebyly vypořádány všechny její odvolací námitky. Napadené rozhodnutí pouze uvádí, že se žalovaný nezabýval jednotlivými argumenty žalobkyně v čl. IV, V., VI., X. a XI. odvolání, což odůvodnil zrušením (vypuštěním) „vedlejšího výroku – podmínky“ prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný nevypořádal odvolací námitku, že podle § 17 zákona č. 309/2000 Sb., se činnost Úřadu týká pouze výrobku nebo služby, a že dopadá pouze na odběratele, čímž se nevypořádal s odvolací námitkou související s delegováním ověřování jakosti do zahraničí před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Pokud by delegování státního ověřování jakosti do zahraničí již před vydáním rozhodnutí Úřadu bylo v rozporu s platnou právní úpravou, bylo povinností žalovaného tuto právní vadu Úřadu vytknout a vyvodit z ní důsledky. Napadené rozhodnutí však v tomto smyslu neobsahuje žádné úvahy. Zároveň žalovaný v napadeném rozhodnutí ponechal zcela bez reakce tu část rozhodnutí Úřadu, v níž bylo uvedeno, že důvodem pro to, že státní ověřování jakosti nebude uplatněno na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a vest ochranných modulárních v balistické odolnosti III A, je deklarovaná rozpracovanost výroby komponent a pozdní schválení technických podmínek a referenčních vzorků odběratelem. Úřad dospěl k závěru, že státní ověřování jakosti již nemůže být provedeno ve vztahu k výrobě komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních z důvodů na straně odběratele, tj. žadatele (navrhovatele). Rozhodnutí Úřadu tak reagovalo logicky na skutkový stav spočívající v tom, že komponenty jsou již v určitém stupni zpracování, tento postup žalobkyně vzala na vědomí a stejně tak učinila i Česká republika – Ministerstvo obrany jako žadatel (navrhovatel) ve vyjádření 1. náměstka ministra obrany č. j. 579-285/2013-1350 ze dne 6.5.2015. Žalobkyně přitom ponechávala stranou otázku, zda správní úřad vůbec může při provádění státního ověřování jakosti formou odborného dozoru kontrolovat něco jiného, než je uvedeno v ust. § 25 zákona č. 309/2000 Sb. Žalobkyně na základě tohoto stanoviska Úřadu v době před vydáním prvostupňového rozhodnutí, a tedy v době provádění jeho dozorové činnosti v rámci jeho zákonné působnosti, v dobré víře v zákonnost postupu Úřadu nesla zvýšené náklady na plnění požadavků správního úřadu ve vztahu ke zkouškám a ověření parametrů požadovaných správním úřadem v zahraničí. Napadené rozhodnutí zrušilo

zúžení rozsahu státního ověřování jakosti rozhodnutím Úřadu, aniž by tento skutkový stav jako základ zúžení státního ověřování jakosti jakkoliv posoudilo.

45. **V devátém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že žalovaný napadeným rozhodnutím doplnil výrok rozhodnutí Úřadu o tom, kdo byl účastníkem řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, přičemž napadené rozhodnutí dále neobsahuje označení účastníků řízení, ve kterém bylo vydáno. Žalobkyně k tomu uvedla, že skutečnost, kdo je účastníkem správního řízení, není ani skutkovým stavem, ani právním posouzením věci, jedná se o povinnou součást výroku správního rozhodnutí. Odvolací správní orgán nemůže sanovat vadu prvostupňového správního rozhodnutí, která spočívá v absenci označení účastníků, protože by tak teprve ve druhém stupni určoval okruh účastníků prvostupňového řízení. Fabulace žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí o tom, že je jasné, kdo je účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, nemá zákonný základ, protože žalovaný při něm zcela ignoroval ust. § 27 odst. 2 a § 28 správního řádu, a nemá ani oporu v obsahu správního spisu, resp. je v s ním v rozporu, protože v době vydání napadeného rozhodnutí ještě nebylo vydáno rozhodnutí žalovaného o odvolání společnosti 4M SYSTEMS s.r.o., v němž se otázka jejího účastenství v řízení řešila jako prejudiciální otázka.
46. **V desátém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí potvrdilo rozhodnutí Úřadu, ačkoliv v (prvostupňovém) řízení, které předcházelo jeho vydání, nebyla žalobkyni v rozporu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu poskytnuta možnost seznámit se s podklady pro jeho vydání a vyjádřit se k nim.
47. **V jedenáctém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že žalovaný sice vydal rozhodnutí, že jiná osoba není účastníkem správního řízení, ale na druhé straně prvostupňový orgán prováděl u jiných osob (např. u subdodavatele 4M SYSTEMS s.r.o.) dozorovou činnost na základě dohod o spolupráci ve smyslu č. VII. B. 3. Smlouvy. Žalobkyně má proto za to, že pokud Úřad nejednal se společností 4M SYSTEMS s.r.o., a dalšími subdodavateli žalobce jako s účastníky řízení, ačkoliv u nich prováděl dozorovou činnost v rámci jeho zákonné působnosti a také v rámci Smlouvy, zatížil jím vedené řízení vadou, která mohla mít vliv na soulad rozhodnutí Úřadu s právními předpisy.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

48. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 4.4.2016 uvedl, že v dané věci řádně zjistil skutkový stav, vyvodil z něj správné právní závěry a napadené rozhodnutí vydal zcela v souladu s právními předpisy, přičemž s námitkami odvolatele se dostatečně vypořádal a napravil některá pochybení správního orgánu prvního stupně.
49. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že napadený vedlejší výrok - podmínka a jeho odůvodnění - neměly být v rozhodnutí vůbec uvedeny. Formulace takového vedlejšího výroku - podmínky je v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu, potažmo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalovaný z tohoto důvodu rozhodl o zrušení tohoto vedlejšího výroku a jeho odůvodnění, a proto se nezabýval jednotlivými odvolacími námitkami, jež se týkaly právě tohoto vedlejšího výroku (viz osmý žalobní bod)
50. Podle žalovaného je absurdní tvrzení žalobkyně, že státní ověřování jakosti klade na osobu, na které je vykonáváno, zvýšené nároky při plnění smluvních povinností, a vede k rozšíření jejích povinností ve srovnání se stavem, kdy státní ověřování jakosti prováděno není. Státním ověřováním jakosti nedochází k žádnému zvýšení nároků při plnění smluvních povinností a k rozšíření povinností ve srovnání se stavem, kdy státní ověřování jakosti prováděno není. Žalobkyně se v Příloze č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010 ve statí 1., článek 1 dohodla

s odběratelem, že při plnění této smlouvy se na základě rozhodnutí Úřadu a za podmínek stanovených touto Smlouvou uplatní státní ověřování jakosti ve smyslu zákona č. 309/2000 Sb. Dobrovolně se podřídila režimu zákona č. 309/2000 Sb., a rozhodnutí Úřadu jí neuložilo žádnou novou povinnost, kterou by neměla již z kupní Smlouvy č. 155410010.

51. Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., uvádí žalobkyně izolovaně. Podle § 21 odst. 4 zákona č. 309/2000 Sb., je totiž podmínkou pro vydání rozhodnutí o státním ověřování jakosti, že odběratel předá Úřadu ověřenou kopii smlouvy s dodavatelem, ve které je uveden rozsah státního ověřování jakosti, požadavky k jeho zabezpečení a podmínky pro činnost Úřadu u dodavatele a subdodavatelů, které souvisejí se státním ověřováním jakosti. V § 25 písm. l) zákona č. 309/2000 Sb., je uvedeno, že Úřad při provádění odborného dozoru kontroluje další činnosti dodavatele podle požadavků odběratele vyplývajících ze smlouvy. To znamená, že kontrola je prováděna v rozsahu, který je stanoven smluvně a nikoliv dle uvážení Úřadu.
52. Žalovaný ke čtvrtému žalobnímu bodu uvedl, že podle § 19 zákona č. 309/2000 Sb., je Úřad povinen v rámci státního ověřování jakosti provést u dodavatele na území České republiky odborný dozor nad jakostí (dále jen „odborný dozor“), konečnou kontrolu výrobku nebo služby (dále jen „konečná kontrola“) a auditu jakosti, pokud tak stanoví smlouva mezi odběratelem a dodavatelem. Postup pro provádění státního ověřování jakosti stanoví § 20 zákona č. 309/2000 Sb., přičemž podle odst. 1 tohoto ustanovení Úřad provádí státní ověřování jakosti na základě žádosti odběratele. V příloze č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010 ve stati 1., článek 1 je uvedeno, že *„Smluvní strany se dohodly, že při plnění této smlouvy se na základě rozhodnutí Úřadu v rozsahu a za podmínek stanovených touto smlouvou uplatní státní ověřování jakosti ve smyslu zákona č. 309/2000 Sb.“* Je tedy naprosto zřejmé, že rozsah státního ověřování jakosti je vymezen Smlouvou. Pokud Úřad rozhodl o provedení státního ověřování jakosti v jiném rozsahu, jednalo se o jeho pochybení.
53. Závěrem žalovaný uvedl, že definice státního ověřování jakosti je uvedena v § 17 zákona č. 309/2000 Sb. Podle tohoto ustanovení státním ověřováním jakosti Úřad zjišťuje na žádost odběratele, zda dodavatel plní požadavky na jakost vyplývající ze smlouvy, a sice zda výrobek nebo služba se shoduje s požadavky stanovenými v této smlouvě, dodavatel poskytuje záruky na jakost výrobku nebo služby stanovené v této smlouvě, dodavatel je schopen plnit další požadavky stanovené odběratelem v této smlouvě. Již ze samotné definice vyplývá, že realizace státního ověřování jakosti představuje zjišťování určitých technických parametrů výrobků nebo služeb. Nejedná se o správní řízení, ale o výkon kontrolní činnosti. Rozhodnutí o provedení státního ověřování jakosti je specifickým druhem správního rozhodnutí, které nezakládá, nemění nebo neruší práva nebo povinnosti, ale představuje pouze právní podklad pro kontrolní činnost Úřadu pro provedení státního ověřování jakosti. Rozhodnutí o provedení státního ověřování jakosti je toliko legálním způsobem, kterým je možno (a nutno) založit pravomoc Úřadu k provedení státního ověřování jakosti včetně dozoru, resp. kontroly, neboť tuto kompetenci nelze dovodit přímo ze zákona a nelze ji založit ani dohodou subjektů soukromého práva. Účelem rozhodnutí je pouze to, že založí pravomoc Úřadu k výkonu kontrolní činnosti, se kterou odběratel a dodavatel výslovně ve smlouvě souhlasili. Smyslem státního ověřování jakosti je zajistit, aby produkty určené k zajištění obrany státu, které jsou svým charakterem, použitím a náklady na životní cyklus natolik specifické, splňovaly stanovené požadavky na kvalitu. Specifičnost produktů určených k zajištění obrany státu se promítá i do sjednaných závazkových vztahů mezi dodavatelem a odběratelem. Zvýšené povinnosti na dodavatele ovšem neplynou z rozhodnutí, ale výhradně ze smlouvy.
54. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že žalovaný opakovaně interpretuje rozšíření rozhodnutí Úřadu jako nápravu pochybení správního orgánu prvního stupně, což však není procesně možné, jelikož podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnu odvoláním

napadeného rozhodnutí nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat. Rovněž ust. § 90 odst. 3 správního řádu zakazuje změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele.

55. Žalovaný dále ve svém vyjádření opakovaně argumentuje tím, že rozsah státního ověřování jakosti je vymezen Smlouvou, přičemž se dovolává vždy a pouze čl. VII. B. 3 a Přílohy č. 3 Smlouvy. Rozsah státního ověřování jakosti byl však určen i na jiném místě Smlouvy, a to v její Příloze č. 2. V čl. 4.5. Přílohy č. 2 kupní smlouvy je výslovně uvedeno, že „*V rámci SOJ bude provedeno ověření požadovaných parametrů u plnění 1. a 2. etapy smlouvy podle ČOS 108017, 1. vydání, Maskovací vzory AČR a ČOS 108019, 1. vydání, Metody hodnocení fyzikálně optických vlastností maskovacích vzorů AČR v laboratorních podmínkách a vlastností materiálu. Výrobce (prodávající) dodá vzorky z výrobních šarží materiálů použitých na výrobu všech barevných provedení VOM a VOM-VP specifikovaných materiálů.* Dále je v čl. 4.5. Přílohy č. 2 kupní Smlouvy výslovně uvedeno, že „*SOJ bude provedeno u všech komponent zboží, na které jsou kladeny závazné požadavky, a to i z hlediska subdodavatelského řetězce*“. Přitom těmito komponenty zboží, na které jsou kladeny závazné požadavky, jsou podle čl. 2 Přílohy č. 2 kupní smlouvy pouze přídatné balistické panely a popruhy, a podle čl. 3 v souvislosti s čl. 4.5. Přílohy č. 2 kupní smlouvy pouze použitá tkanina svrchního materiálu, použitý materiál na popruhy, použitý materiál na lemovku, použitý materiál na pruženky. V Příloze č. 2 Smlouvy byl tedy vedle čl. VII. B. 3 Smlouvy a přílohy č. 3 Smlouvy určen nejen konkrétní rozsah státního ověřování jakosti, ale také konkrétní způsob provedení státního ověřování jakosti, resp. povinnosti žalobkyně jako prodávajícího ve vztahu k státnímu ověřování jakosti a k prvostupňovému správnímu úřadu, který ho měl provést. Tuto skutečnost žalovaný ignoroval skutkově i právně.
56. Dále žalobkyně v replice uvedla, že text Smlouvy a jejich příloh sepsala Česká republika – Ministerstvo obrany jako kupující, a to za aktivní účasti žalovaného, resp. Úřadu, což vyplývá ze správního spisu. Zároveň ze správního spisu vyplývá, že Úřad jako správní orgán prvního stupně se účastnil soukromoprávních jednání mezi ČR – Ministerstvem obrany a žalobkyní i po uzavření kupní smlouvy. Žalobkyně pak svými přípisy ze dne 29.9.2015 a 9.10.2015 oslovila ČR – Ministerstvo obrany jako smluvní stranu s informací o stavu plnění Smlouvy, na což jí odpověděl ředitel Úřadu svým přípisem ze dne 13.11.2015. Jestliže tedy Úřad vypořádával za Českou republiku – Ministerstvo obrany jako účastníka řízení ve vztahu k žalobkyni jako jinému účastníkovi řízení živý obchodní případ, v souvislosti s nímž navíc vedl správní řízení a vykonával státní kontrolu, došlo tak k výkonu jeho pravomoci způsobem odporujícím zákonu. Dle mínění žalobkyně je nezákonné, aby správní orgán spolupracoval s účastníkem řízení na přípravě soukromoprávních dokumentů, na jejichž základě povede k žádosti tohoto účastníka správní řízení.
57. Žalobkyně rovněž poukázala na to, že žalovaný se ve vyjádření dovolává toho, že zrušením (vypuštěním) zúžení státního ověřování jakosti napravil pochybení Úřadu. Tento postoj je v rozporu s postojem České republiky – Ministerstva obrany jako dalšího (vedle žalobkyně) účastníka řízení o tom, zda bude prováděno státní ověřování jakosti. Česká republika – Ministerstvo obrany se výslovně vzdala práva na odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, a to za situace, kdy ve svém vyjádření k odvolání žalobkyně ze dne 26.11.2015, č. j. 1138-8/2015-1350 deklarovala, že trvá na provedení státního ověřování jakosti a realizaci procesů a postupů státního ověřování jakosti podle kupní Smlouvy.
58. Rozsah státního ověřování jakosti jako úřední (správní) činnosti Úřadu nemůže být dle názoru žalobkyně určen pouze soukromoprávním ujednáním odběratele a dodavatele. Toto ostatně uznává i žalovaný, jenž ve svém vyjádření ze dne 4.4.2016 výslovně uvádí, že „*tuto kompetenci nelze dovodit přímo ze zákona a nelze ji založit ani dohodou subjektů soukromého práva*“ (str. 4 odstavec čtvrtý vyjádření žalovaného ze dne 4.4.2016). Tato kompetence tedy nutně musí vyplývat právě

ze správního rozhodnutí o provedení státního ověřování jakosti a jeho rozsahu. Povaha správního rozhodnutí jako takového a požadavky na jeho přezkoumatelnost a vykonatelnost pak podle obecné právní úpravy vyžadují, aby rozsah státního ověřování jakosti byl uveden přímo ve správním rozhodnutí o jeho provádění, a nikoliv pouze odkazem na smluvní ujednání.

59. Podle žalobkyně je ověřování jakosti, tj. kontrola odběratele nad procesem zhotovování předmětu plnění z hlediska jeho kvality, standardním soukromoprávním smluvně sjednávaným nástrojem, který má zajistit odběrateli možnost zjistit a vytknout vady výroby nikoliv až po převzetí dodávky, ale již v průběhu výroby. Tento postup je zcela běžný nejen při plnění stavebních zakázek, ale také při výrobě technicky složitých movitých věcí. V důvodové zprávě k zákonu č. 309/2000 Sb., je v této souvislosti uvedeno, že *„Odborným dozorem je možné odhalit nedostatky, které nelze zjistit při závěrečné kontrole, popřípadě nedostatky, jež se mohou u výrobku projevit až při dalším používání.“* Zákon č. 309/2000 Sb., přenáší ověřování jakosti z odběratele na Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, a to z důvodů přistoupení České republiky ke standardizačním dohodám NATO. V důvodové zprávě k zákonu č. 309/2000 Sb., se dokonce výslovně uvádí, že *„Úřad provádí státní ověřování jakosti pro odběratele“*. Smysl a účel zákona č. 309/2000 Sb., tedy spočívá v tom, že kontrolu jakosti, tj. kvality výroby předmětu plnění, pozdvihuje ze soukromoprávní roviny na rovinu veřejnoprávní a činí z ní působnost Úřadu pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti jako správního úřadu. Pozdvižení kontroly kvality plnění soukromoprávní smlouvy na působnost správního úřadu pak dodavatele nepochybně nezabavuje jeho povinností vůči správnímu úřadu, který tuto kontrolu provádí, protože i správní úřad při provádění kontroly plnění smlouvy má vůči dodavateli oprávnění. Provádění kontroly bez možnosti nápravy zjištěných vad by nemělo žádný význam ani pro odběratele, ani pro správní úřad. Práva správního úřadu při provádění kontroly plnění smlouvy (tj. při provádění státního ověřování jakosti) taxativně vyjmenovává zákon č. 309/2000 Sb., těmto právům odpovídají povinnosti dodavatele taktéž v zákoně uvedené. Tvzení žalovaného, že rozhodnutí o tom, že bude prováděno státní ověřování jakosti jako „právní podklad pro kontrolní činnost Úřadu“, nezakládá, nemění nebo neruší práva nebo povinnosti žalobkyně jako objektu takové kontroly, je tedy v rozporu s věcným stavem i právní úpravou.
60. Žalobkyně nesouhlasí s argumentací žalovaného, že státní ověřování jakosti neklade na osobu, na které je vykonáváno, zvýšené nároky při plnění smluvních povinností. Žalovaný účelově zaměňuje řízení o tom, zda bude prováděno státní ověřování jakosti, a samo provádění státního ověřování jakosti, tedy následné provedení - výkon rozhodnutí o státním ověřování jakosti. Rozhodování o provedení státního ověřování jakosti je výkonem vrchnostenské (veřejnoprávní) správy, a stejný charakter má i výkon státního ověřování jakosti na základě rozhodnutí o jeho provedení.
61. Význam rozhodnutí o tom, že bude provedeno státní ověřování jakosti a jeho obsah je o to větší, že samo provádění státního ověřování jakosti rozhodně není státní kontrolní činností ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., a práva a povinnosti Úřadu při jeho provádění se neřídí a ani se nemohou řídit tímto zákonem jako relevantní právní úpravou. Důvodem je především to, že státní ověřování jakosti prováděné Úřadem nesplňuje zákonnou podmínku podle ust. § 2 zákona č. 255/2012 Sb., podle které *„kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.“* Úřad kontroluje, jak dodavatel plní povinnosti, které mu vyplývají ze soukromoprávní smlouvy, tj. nikoliv povinností, které by mu vyplývaly ze zákona nebo které by mu byly uloženy na základě zákona. Provádění státního ověřování jakosti je tak podmíněno souhlasem kontrolované osoby vyjádřeným v soukromoprávní smlouvě uzavřené s jinou osobou soukromého práva. Také z tohoto důvodu není výkon rozhodnutí o státním ověřování jakosti, tj. samo státní ověřování jakosti, státní kontrolní činností ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb.

IV. Posouzení věci soudem

62. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“]; vycházel přitom ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
63. Soud předně považuje za vhodné shrnout relevantní ustanovení zákona č. 309/2000 Sb., a vyjasnit povahu činnosti Úřadu při státním ověřování jakosti (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23.5.2018, č. j. 6 As 103/2018-53).
64. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., *státním ověřováním jakosti Úřad zjišťuje na žádost odběratele, zda dodavatel plní požadavky na jakost vyplývající ze smlouvy, a sice zda a) výrobek nebo služba se shoduje s požadavky stanovenými v této smlouvě, b) dodavatel poskytuje záruky na jakost výrobku nebo služby stanovené v této smlouvě a c) dodavatel je schopen plnit další požadavky stanovené odběratelem v této smlouvě.*
65. Podle § 17 odst. 2 zákona č. 309/2000 Sb., *odběratelem mohou být ministerstva, jiné správní úřady, kraje, příslušné orgány NATO, obdobné úřady nebo orgány členských států NATO nebo obdobné úřady nebo orgány jiných států.*
66. Právní úprava státního ověřování jakosti *„vychází ze skutečnosti, že každý členský stát NATO má zřízen úřad pro státní ověřování jakosti, který odpovídá za provádění státního ověřování jakosti na výrobky a služby určené k zajištění obrany státu, které vyrobil nebo poskytl dodavatel na jeho území“*, přičemž jejím cílem je naplnění standardů běžných v členských státech NATO včetně používání jednotné terminologie a harmonizace právních předpisů České republiky s předpisy platnými v rámci NATO (důvodová zpráva k zákonu č. 309/2000 Sb., sněmovní tisk č. 583/0, 3. volební období, www.psp.cz).
67. Pokud tak stanoví smlouva mezi odběratelem a dodavatelem, je Úřad povinen provést u dodavatele na území České republiky odborný dozor nad jakostí a konečnou kontrolu výrobku nebo služby, popřípadě auditu jakosti. Je-li výrobek vyráběn nebo služba poskytována mimo Českou republiku, je Úřad oprávněn požádat o provedení těchto činností obdobný úřad nebo orgán příslušného členského státu NATO či jiného státu [§ 19 zákona č. 309/2000 Sb.].
68. Podle výše zmíněné přílohy č. 3 kupní smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a žalovaným měl být v rámci státního ověřování jakosti při plnění této smlouvy proveden odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola.
69. V projednávané věci je předmětem posouzení postup Úřadu při rozhodování o provedení státního ověřování jakosti.
70. Podle § 20 zákona č. 309/2000 Sb., provádí Úřad státní ověřování jakosti na základě žádosti odběratele, kterou je třeba předložit nejméně 40 dnů před zahájením výroby nebo poskytování služby [odst. 1 a 2].
71. Podle § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., *Úřad, po obdržení žádosti o státní ověřování jakosti, projedná a dohodne s odběratelem navrhovaný rozsah státního ověřování jakosti pro výrobek nebo službu, podmínky pro provádění státního ověřování jakosti, požadavky kladené na dodavatele, výsledek analýzy rizik výrobku nebo služby a rizik dodavatele a rozsah zmocnění Úřadu k vyřízení žádosti dodavatele o povolení odchylek, výjimek a změn uvedených v § 20 odst. 3 písm. e). Dohodnuté požadavky, podmínky a rozsah státního ověřování jakosti včetně jednotlivých zmocnění mohou být měněny jen se souhlasem Úřadu.*
72. Podle § 21 odst. 3 zákona č. 309/2000 Sb., *Úřad vydá do 30 dnů po obdržení žádosti rozhodnutí a) o provedení státního ověřování jakosti, nebo b) o přerušení řízení o žádosti, jestliže žádost o státní ověřování*

jakosti neobsahuje náležitosti uvedené v § 20 odst. 3, anebo c) o neprovedení státního ověřování jakosti s uvedením důvodů.

73. Podle § 21 odst. 4 zákona č. 309/2000 Sb., *podmínkou pro vydání rozhodnutí podle odstavce 3 písm. a) je, že odběratel předá Úřadu ověřenou kopii smlouvy s dodavatelem, ve které je uveden rozsah státního ověřování jakosti, požadavky k jeho zabezpečení a podmínky pro činnost Úřadu u dodavatele a subdodavatelů, které souvisejí se státním ověřováním jakosti.*
74. Podle § 21 odst. 5 zákona č. 309/2000 Sb., *proti rozhodnutí o neprovedení státního ověřování jakosti nelze podat opravný prostředek*
75. Důvodová zpráva k § 21 zákona č. 309/2000 Sb., uvádí, že *“po posouzení žádosti o státní ověřování jakosti Úřad odběrateli sdělí, po vzájemném projednání stanovených náležitostí, v zákonné lhůtě své rozhodnutí, zda provede nebo neprovede státní ověřování jakosti. Podstatnou náležitostí pro rozhodnutí o provedení státního ověřování jakosti je výsledek analýzy rizik výrobku nebo služby a rizik dodavatele. Analýzou rizik se stanoví pravděpodobnost výskytu nežádoucí události a dopad, který tato událost vyvolá a projeví se např. ztrátou výrobku, poškozením zdraví, vlivem výrobku na vnější okolí apod. Pro analýzu rizik výrobku je možno využít českou technickou normu, která popisuje jednotlivé techniky provádění analýzy rizik. Riziko dodavatele se stanoví na základě znalostí úrovně jeho systému jakosti. Výsledek analýzy rizik výrobku nebo služby je povinen předložit Úřadu odběratel, analýzu rizik dodavatele zpracovává Úřad. Rozsah státního ověřování jakosti stanovený ve smlouvě mezi odběratelem a dodavatelem a související podmínky nesmějí být bez vědomí Úřadu měněny.“* (sněmovní tisk č. 583/0, 3. volební období, www.psp.cz).
76. V § 25 zákona č. 309/2000 Sb., je stanoven v písmenech a) až k) povinný rozsah toho, co Úřad při provádění odborného dozoru kontroluje. Ustanovení § 25 písm. l) zákona č. 309/2000 Sb., umožňuje žadateli (odběrateli) specifikovat další požadavky odborného dozoru, které však musí být správním orgánem projednány [viz § 21 zákona č. 309/2000 Sb.], a které se musí stát součástí rozhodnutí o státním ověřování jakosti.
77. Nejprve je třeba i s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.5.2018, č. j. 6 As 103/2018-53 uvést že soud nemá pochyb o tom, že napadené rozhodnutí je správním rozhodnutím z hlediska formálního i materiálního, které má dopad do práv a povinností žalobkyně. Nejedná se tak (slovy žalovaného) pouze o „právní podklad pro kontrolní činnost Úřadu pro provedení státního ověřování jakosti“.
78. Předtím, než se soud vypořádá s dalšími žalobními body, považuje za stěžejní v této věci zodpovědět zejména otázku, zda rozhodnutí Úřadu, potažmo napadené rozhodnutí, obsahovalo uvedení rozsahu státního ověřování jakosti pro výrobek, podmínky pro provádění státního ověřování jakosti, požadavky kladené na dodavatele a výsledek analýzy rizik výrobu a rizik dodavatele, jak žalobkyně namítala **ve čtvrtém žalobním bodě**. Soud má totiž za to, že ve smyslu § 68 odst. 2 s. ř. a ustálené judikatury by uvedené náležitosti měly být z rozhodnutí o provedení státního ověřování jakosti [§ 21 odst. 3 zákona č. 309/2000 Sb.] zjevné, resp. měly by z rozhodnutí jasně a určitě vyplývat, byť odkazem na Smlouvu.
79. Podle § 68 odst. 2 s. ř. *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. K výroku rozhodnutí je navíc třeba doplnit, že je obecně vyžadováno, aby bylo rozhodnutí*

dostatečně jasné, přesné, srozumitelné a určité (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21.7.2004, sp. zn. II. ÚS 583/03).

80. V aktuální věci byl rozsah státního ověřování jakosti v rozhodnutí Úřadu vymezen odkazem na Smlouvu a částečně negativně tak, že „podle §17 a násl. zákona č. 309/2000 Sb., a za podmínek uvedených ve smlouvě mezi kupujícím a prodávajícím a v tomto rozhodnutí s tím, že státní ověřování jakosti nebude, z důvodu deklarované rozpracovanosti výroby komponent a z důvodu pozdního schválení technických podmínek a referenčních vzorků odběratelem, uplatněno na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IIIA (dále jen „zboží“), vyjma komponent, na které již Úřad delegoval státní ověřování jakosti do zahraničí.“ Toto vymezení bylo napadeným rozhodnutím upraveno tak, že se citovaný text nahradil pouhým odkazem na Smlouvu, tj. že „státní ověřování jakosti bude provedeno v rozsahu podle § 17 a násl. zákona č. 309/2000 Sb., a v souladu s čl. VII. stat' B bod 3 kupní smlouvy č. 155410010 a přílohou č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010.“ V této příloze je uveden rozsah státního ověřování jakosti (viz bod 10).
81. Soud má za to, že v příloze č. 3 Smlouvy je rozsah státního ověřování jakosti vymezen natolik široce, že nelze konkrétně dovodit, zda se státní ověřování jakosti uplatní jen a pouze na výrobu vesty ochranné balistické univerzální či také na výrobu jejích komponent. Jedná se o toliko obecné a univerzální požadavky rozsahu státního ověřování, které nejsou vztaženy na konkrétní výrobek. Vzhledem k tomu, že účelem státního ověřování jakosti je ověřit, zda dodavatel plní požadavky na jakost, které stanovil odběratel a uplatnil je ve smlouvě, a to s cílem naplnit účel zákona č. 309/2000 Sb., kterým je sjednocování operačních postupů, systému velení a řízení a zabezpečování slučitelnosti a zaměnitelnosti výzbrojně-technického potenciálu našich ozbrojených sil se silami armád NATO, takto určený rozsah státního ověřování jakosti nelze považovat za dostatečně obsahově jasný, přesný a určitý, aby mohl být závazný a vykonatelný, a to právě ve smyslu § 68 odst. 2 s. ř.
82. Nelze se tak ztotožnit se závěry žalovaného, že jako uvedení rozsahu postačí pouhé obecné uvedení odborného dozoru nad jakostí a konečnou kontrolou jakožto činností spojených s prováděním státního ověřování jakosti. Rozsah státního ověřování jakosti musí být dle názoru soudu stanoven vždy i ve vztahu ke konkrétnímu typu výrobku tak, aby byly zcela jasně a zřetelně vytyčeny mantinely jednak pro prodávajícího (potažmo výrobce, subdodavatele) a jednak i pro Úřad, který by tak nemohl tento rozsah rozšiřovat, aniž by měl pro takové případné rozšíření rozsahu podklad ve smlouvě mezi kupujícím (ČR – Ministerstvo obrany) a prodávajícím (Česká zbrojovka, a. s.), potažmo ve výroku rozhodnutí o státním ověřování jakosti. Ostatně právě ve výroku rozhodnutí mohl Úřad dodatečně napravit příliš obecný a ve vztahu k předmětu koupě nejasný a neurčitý rozsah státního ověřování jakosti. Pokud je však obsah správního rozhodnutí vymezen odkazem na Smlouvu jako soukromoprávní jednání, bylo povinností správního orgánu ověřit, zda toto soukromoprávní jednání, má-li být vzato za základ správního rozhodnutí, splňuje požadavky kladené na správní rozhodnutí ve smyslu jeho jasnosti, přesnosti, srozumitelnosti a určitosti. Napadené rozhodnutí ani rozhodnutí Úřadu takovým požadavkům nevyhovují.
83. Lze sice přisvědčit žalovanému, že rozsah státního ověřování jakosti byl stanoven nejen v Příloze č. 3 Smlouvy, na kterou opakovaně odkazuje žalobkyně, ale taktéž v čl. 4.5. Přílohy č. 2 Smlouvy, avšak byl to právě žalovaný, který ve svém rozhodnutí uvedl (limitoval), že rozsah státního ověřování jakosti bude proveden (pouze) „podle § 17 a násl. Zákona č. 309/2000 Sb., a v souladu s čl. VII. Stat' B, bod 3 kupní smlouvy č. 155410010 a přílohou č. 3 ke kupní smlouvě č. 155410010.“; nikoliv však již v souladu s Přílohou č. 2.
84. Protože v aktuálně projednávané věci je rozsah státního ověřování jakosti uveden natolik široce a bez přímého vztahu ke konkrétnímu výrobku, může dojít k situaci, kdy by byl rozsah chápán stranami odlišně. To se ostatně také stalo, na což upozorňuje i žalobkyně, neboť Ministerstvo

obranu jakožto kupující tento rozsah chápe odlišně než Úřad. Je pravděpodobné (jak poukazovala žalobkyně), že si žalovaný (resp. ČR - Ministerstvo obrany jako kupující) tuto situaci následně uvědomil a v dalších obdobných případech začal specifikovat rozsah státního ověřování jakosti ve smlouvách, jak podpůrně vyplývá ze smluv předložených žalobkyní (viz Příloha č. 3 ke kupní smlouvě č. 1754100XX). Na rozdíl od Smlouvy č. 155410010 ze dne 12.2.2015 již tato smlouva, resp. její příloha, obsahuje způsob doložení splnění smluvně stanovených požadavků dodavatelem Úřadu, technických požadavků (fyzikálních vlastností materiálů), dále obsahuje určení materiálů, z nichž bude výrobek zhotoven, a které součástky, z nichž bude výrobek zkompleťován, mají splňovat požadavky smluvně stanovené mezi dodavatelem a Českou republikou – Ministerstvem obrany, a které tak budou Úřadem kontrolovány, a konečně obsahuje i specifikaci, ve které fázi plnění smlouvy budou materiály, z nichž bude výrobek zkompleťován, a součástky, z nichž bude výrobek zkompleťován, kontrolovány. Takovou specifikaci rozsahu však Smlouva mezi Ministerstvem obrany a Českou zbrojovkou a. s., uzavřená v aktuálně projednávané věci, neobsahovala. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Úřadu ve spojení s napadeným rozhodnutím odkazovalo na provedení státního ověřování jakosti v rozsahu nedostatečně stanoveném ve Smlouvě, nebyly splněny náležitosti § 68 s. ř., čímž se napadené rozhodnutí stalo nezákonným.

85. Jak již bylo uvedeno výše, nedostatečně specifikovaný rozsah státního ověřování jakosti mohl být chápán a vykládán různě jednak žalobkyní, jednak žalovaným a Úřadem. Z toho důvodu lze přisvědčit žalobkyni, že v důsledku tohoto pochybení mohla být zkrácena její práva, jelikož ochranné vesty vyrobené podle jí chápaného rozsahu státního ověřování jakosti by nemusely odpovídat rozsahu státního ověřování jakosti tak, jak jej chápe Úřad, což by mohlo v konečném důsledku vyústit ve zmaření daného obchodního případu. Podle článku VII odst. B bodu 3 kupní smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a ČR – Ministerstvem obrany zmaření provedení státního ověřování jakosti ze strany žalobkyně (prodávajícího, dodavatele) zakládá právo České republiky odstoupit od smlouvy a zároveň podléhá smluvní pokutě ve výši 3 500 000 Kč (článek XII bod 2 kupní smlouvy). Rozdílný výklad rozsahu státního ověřování jakosti tak může do práv žalobkyně významně zasáhnout.
86. Žalovaný pak pochybil v tom, že aproboval vadné a zákonu odporující rozhodnutí Úřadu a v rámci svých pravomocí odvolacího orgánu nezajistil, aby tyto vady spočívající v nedostatečné specifikaci rozsahu státního ověřování jakosti byly odstraněny. Tím žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť tento rozsah nebyl dostatečně specifikován ani ve výroku, ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Tato vada je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.
87. **V prvním žalobním bodě** žalobkyně namítla, že jí byla napadeným rozhodnutím uložena nová povinnost, aniž by se proti tomu mohla odvolat. Zrušením části rozhodnutí, které žalovaný označuje za „vedlejší výrok“, se státní ověřování jakosti rozšířilo i na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a v balistické odolnosti III A. Tím, že oproti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný rozhodl, že státní ověřování jakosti bude uplatněno taktéž na výrobu komponent určených pro výrobu zboží, skutečně došlo k rozšíření povinností, jež byly původně zúženy rozhodnutím Úřadu, v neprospěch žalobkyně.
88. Podle § 90 odst. 1 písm. c) věta první správního řádu platí, *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se (...).*

89. Vzhledem k tomu, že rozsah provedení státního ověřování jakosti nebyl ve Smlouvě řádně vymezen (viz výše), mohla mít žalobkyně důvodně za to, že napadeným rozhodnutím zrušená část výroku rozhodnutí Úřadu může být právě chybějícím vymezením rozsahu státního ověřování jakosti, byť vymezením negativním. Žalobkyně se tak důvodně mohla domnívat, že státní ověřování jakosti nebude prováděno na výrobu komponent určených pro výrobu zboží, což však pro rozpor se zákonem žalovaný odmítl a tuto část výroku zrušil. Tím rozšířil rozsah státního ověřování jakosti tak, aby odpovídal rozsahu uvedenému ve Smlouvě, kde však byl určen nedostatečně, jak bylo výše vyloženo. Žalobkyně mohla důvodně předpokládat, že rozsah vymezí ve svém rozhodnutí Úřad, potažmo žalovaný, to se však nestalo.
90. Jinými slovy řečeno, z rozhodnutí Úřadu mohla mít žalobkyně za to, že z konkrétních důvodů nebude provedeno na určitých jí dodávaných produktech státní ověřování jakosti, což by pro ni zcela zřejmě znamenalo nižší organizačně-technické nároky na výrobu těchto produktů, byť si byla vědoma toho, že stále musí splnit podmínky stanovené pro zboží ve Smlouvě. Nicméně tím, že by státní ověřování jakosti nebylo na určité produkty provedeno, by žalobkyně nadále nemusela činit kroky směřující k získání osvědčení, resp. zboží a proces jeho výroby by v tomto rozsahu nepodléhaly odbornému dozoru prováděnému Úřadem (se kterým jsou bezesporu spojeny vyšší nároky i na žalobkyni coby dodavatele). Žalobkyně za situace, kdy byla část výroku rozhodnutí Úřadu omezující rozsah státního ověřování jakosti zrušena, si nemohla být jistá tím, v jakém rozsahu nakonec státní ověřování jakosti proběhne. Uvedením rozsahu státního ověřování jakosti s odkazem na Smlouvu v napadeném rozhodnutí oproti původnímu rozhodnutí Úřadu tak žalobkyně skutečně byla zkrácena na možnosti podat proti tomuto výroku, jímž fakticky došlo k rozšíření jejích povinností nad rámec rozhodnutí Úřadu, odvolání, a to v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) s. ř.
91. Ve vztahu ke **druhému žalobnímu bodu**, v němž žalobkyně odkázala na § 21 odst. 5 zákona č. 309/2000 Sb., soud uvádí následující. Zrušená část výroku rozhodnutí Úřadu o tom, že „*státní ověřování jakosti nebude, z důvodu deklarované rozpracovanosti výroby komponent a z důvodu pozdního schválení technických podmínek a referenčních vzorků odběratelem, uplatněno na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IIIA (dále jen „zboží“) vyjma komponent, na které již Úřad delegoval státní ověřování jakosti do zahraničí*“, není vedlejším ustanovením výroku (nebo jak uvádí nepřesně žalovaný - vedlejším výrokem). Vedlejšími ustanoveními jsou totiž například doplnění, výhrady, časové doložky, zpřesnění výroku nebo podmínky, za kterých lze dané rozhodnutí realizovat, např. podmínky obsažené v rozhodnutí vydaném ve stavebním nebo územním řízení podle stavebního zákona nebo podmínky nakládání s vodami podle vodního zákona (viz JEMELKA, Luboš, a kol. Správní řád. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 368).
92. Nelze se ztotožnit se závěrem žalovaného, že by tato část výroku byla pouhou podmínkou, za které lze dané rozhodnutí realizovat. Soud má za to, že tato část výroku může sama o sobě obstát jako samostatný výrok o neprovedení státního ověřování jakosti v rozsahu v něm uvedeném (na výrobu komponent určených pro výrobu vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IV a vest ochranných modulárních v balistické odolnosti IIIA vyjma komponent, na které již Úřad delegoval státní ověřování jakosti do zahraničí). V této části se tak materiálně jedná o rozhodnutí o neprovedení státního ověřování jakosti, proti kterému není možné podat řádný opravný prostředek. Považoval-li žalovaný tento postup Úřadu za nezákonný, měl přistoupit ke zrušení rozhodnutí Úřadu, nikoli k jeho změně, což však neučinil, a zkrátil tak žalobkyni na jejích procesních právech, resp. právu na odvolání, jak již bylo uzavřeno výše.
93. Ve **třetím žalobním bodě** žalobkyně namítala, že v rozporu s ust. § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., Úřad po obdržení žádosti o státní ověřování jakosti neprojednal a nedohodl s odběratelem (Ministerstvem obrany) navrhovaný rozsah státního ověřování jakosti pro výrobek,

podmínky pro provádění státního ověřování jakosti, požadavky kladené na dodavatele, výsledek analýzy rizik výrobku nebo služby a rizik dodavatele a rozsah zmocnění Úřadu k vyřízení žádosti dodavatele o povolení odchylek, výjimek a změn uvedených v § 20 odst. 3 písm. e) zákona č. 309/2000 Sb. V napadeném rozhodnutí se uvádí, že požadavek Ministerstva obrany na provedení státního ověřování jakosti v rozsahu odborný dozor nad jakostí a konečná kontrola vyplývá z žádosti Ministerstva obrany ze dne 8.1.2015, která byla Úřadu doručena dne 9.1.2015. K této žádosti Ministerstvo obrany přiložilo listiny dokládající Specifikaci zboží, Takticko-technické požadavky, Požadavky na zabezpečení státního ověřování jakosti, Katalogizační doložku, Seznam států, kde je možné zabezpečit státní ověřování jakosti, Rámcový časový harmonogram zkoušek a Technický deník. Z napadeného rozhodnutí a listin založených ve správním spise pak vyplývá, že dne 27.1.2015 Úřad tuto žádost posoudil a zaslal Ministerstvu obrany své stanovisko, v němž vytkl ministerstvu některé vady žádosti, resp. vytkl údajné nedostatky, které shledal v Přílohách kupní smlouvy mezi Ministerstvem obrany a žalobcem. Ministerstvo se s těmito připomínkami vypořádalo přípisem ze dne 29.1.2015.

94. Soud předně zdůrazňuje, že dne 15.1.2015 vydal Úřad rozhodnutí o přerušení správního řízení o vydání rozhodnutí o státním ověřování jakosti na dobu do 31.5.2015, a to z toho důvodu, že žádost Ministerstva obrany neobsahovala veškeré náležitosti uvedené v § 20 odst. 3 zákona č. 309/2000 Sb., jmenovitě dokumentaci schválenou odběratelem. Za tím účelem ve smyslu § 45 odst. 2 s. ř. Úřad vyzval Ministerstvo obrany k odstranění nedostatků žádosti (viz výzva ze dne 15.1.2015, č. j. 55-6/2015-1419). Následně dne 27.1.2015 zaslal Úřad Ministerstvu obrany výše uvedené stanovisko k žádosti.
95. Podle obecného ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. *po dobu přerušení řízení činí správní orgán a účastníci úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů přerušení. Správní orgán může rovněž činit úkony podle § 137 odst. 1 a § 138.* Jinými slovy, po dobu přerušení řízení nemůže správní orgán ani účastníci činit jiné úkony než ty, které jsou třeba k odstranění důvodů přerušení. Na základě tohoto ustanovení a na základě výše uvedeného lze tedy dospět k závěru, že stanovisko Úřadu k žádosti ze dne 27.1.2015 a vypořádání se s tímto stanoviskem Ministerstvem obrany ze dne 29.1.2015 směřovalo jen a pouze k odstranění nedostatku žádosti o provedení státního ověřování jakosti ze dne 8.1.2015. Strany řízení totiž vzhledem k přerušení řízení [§ 21 odst. 3 písm. b) zákona č. 309/2000 Sb.] nemohly předpokládat, že jejich vzájemná komunikace ze dne 27.1.2015 a 29.1.2015 směřuje k projednání rozsahu podle § 21 zákona č. 309/2000 Sb., jelikož ze zákona ani nemohly z důvodu přerušení správního řízení tyto podmínky projednávat.
96. Nelze se tak ztotožnit s argumentací žalovaného, že Úřad posoudil žádost o státní ověřování jakosti a dne 27.1.2015 odeslal kupujícímu (Ministerstvu obrany) své stanovisko. Dne 29.1.2015 kupující (Ministerstvo obrany) zaslal Úřadu vypořádání připomínek, čímž dle žalovaného došlo k projednání rozsahu a podmínek pro provádění státního ověřování jakosti a požadavků kladených na dodavatele. Naopak soud má ve shodě s názorem žalobkyně za to, že toto jednání (komunikace) mezi Úřadem a Ministerstvem obrany v době přerušeného řízení směřovalo nikoliv k projednání podmínek podle § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., ale k doplnění podstatných náležitostí žádosti uvedených v § 20 odst. 3 zákona č. 309/2000 Sb., tak, jak to ostatně zákon předpokládá i v ust. § 65 odst. 1 správního řádu.
97. I v případě, že by soud *in eventum* připustil, že projednat rozsah státního ověřování jakosti lze i v době přerušeného řízení, výše uvedená komunikace, byť ve spojení s přílohami k žádosti o provedení státního ověřování jakosti, obsahově nesměřovala k projednání podmínek podle § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb., ale k obsahu kupní smlouvy mezi Ministerstvem obrany a žalobkyní, která v té době ještě nebyla uzavřena.

98. Soud tedy přisvědčuje žalobní námitce, že Úřad řádně neprojednal rozsah státního ověřování jakosti a další podmínky uvedené v § 21 odst. 1 zákona č. 309/2000 Sb. Absence tohoto projednání způsobila nezákonnost rozhodnutí Úřadu, kterou nezhojilo ani řízení o odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.
99. V **pátém a šestém žalobním bodě** žalobkyně namítala neúplnost spisového materiálu a porušení § 3 správního řádu, kdy zejména poukazovala na to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela ignoroval výsledky dozorové činnosti Úřadu u žalobkyně a subdodavatelů jejího subdodavatele na základě dohod o spolupráci, resp. na základě čl. VII. B. 3 Smlouvy, kde se uvádí, že státní ověřování jakosti „*bude provedeno po ukončení VoZK s výsledkem „vyhovující“, následném schválení TP a jejich zpracování do smlouvy formou dodatku ke smlouvě ve smyslu bodu 5.12. čl. VII. stat' A smlouvy. Do té doby budou zástupci Úřadu provádět dozorovou činnost na základě dohody o spolupráci.*“
100. Rozhodnutí o státním ověřování jakosti je specifickým rozhodnutím, které zakládá právo Úřadu provést kontrolní činnost za účelem provedení státního ověřování jakosti. Na základě výše stanovených požadavků pak Úřad rozhodne, že provede státní ověřování jakosti tak, jak si smluvně ujednal kupující s prodávajícím, či že jej neprovede. Pro vydání kladného rozhodnutí musí být splněna kritéria uvedená v § 20 a § 21 zákona č. 309/2000 Sb., přičemž tato ustanovení neukládají Úřadu povinnost vypořádat se s platností dohod o spolupráci. To ostatně v průběhu správního řízení nenamítala ani žalobkyně, která tuto námitku poprvé uvedla až v žalobě.
101. V kupní smlouvě v bodě VII, jak je citován shora, se uvádí, že Úřad bude provádět dozorovou činnost, tedy nikoliv odborný dozor [§ 24 a násl. zákona č. 309/2000 Sb.], nikoliv konečnou kontrolu [§ 27 a násl. zákona č. 309/2000 Sb.] a nikoliv audit jakosti [§ 30 a násl. zákona č. 309/2000 Sb.], tedy činnost, která nemá charakter státního ověřování jakosti. Tyto dohody o spolupráci pouze vytváří zaměstnancům Úřadu podmínky pro provádění dozorové činnosti při realizaci produktů určených k zajištění obrany státu a zcela zřejmě obsah takových dohod nenaplnuje ani znaky veřejnoprávní smlouvy [§ 159 správního řádu]. Tyto dohody i se subdodavatelem dodavatele (žalobkyně) jsou nezbytné už jenom z toho důvodu, aby zaměstnancům Úřadu umožnily přístup k požadovaným informacím o produktu, případně vstup do služebních a provozních místností dodavatele (subdodavatele). Bez takových dohod by nemohlo dojít k naplnění požadavků vyplývajících ze Smlouvy, jelikož přístup do prostor dodavatele (subdodavatele) ve Smlouvě explicitně umožněn není.
102. K tomu soud na okraj s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31.10.2018, č.j. 11 A 40/2016-45 uvádí, že subdodavatelé nemají stejné postavení jako dodavatel (žalobkyně), kterému zákon č. 309/2000 Sb., ukládá povinnosti a přiznává práva. Dodavatel je zodpovědný za dodávku zboží podle smlouvy s odběratelem, a proto jsou jeho práva přímo dotčena. Státní ověřování jakosti se přitom provádí v rozsahu stanoveném ve smlouvě, jež je uzavřena mezi odběratelem a dodavatelem, nikoliv subdodavatelem. Subdodavatelé neuzavřeli žádnou smlouvu s odběratelem, na základě níž by s nimi Úřad mohl jednat jako s dodavateli. Všechny důsledky plynoucí ze smlouvy mezi žalobcem (dodavatelem) a jeho subdodavatelem, potažmo mezi smlouvami subdodavatele s jeho subdodavatelem, tak budou pouze v rovině soukromoprávní. Za výsledek práce subdodavatele nese odpovědnost dodavatel, tj. žalobkyně, která má povinnost dodat zboží podle Smlouvy a za podmínek podle Smlouvy. Je proto na dodavateli, aby se svými subdodavatelem sjednal takové podmínky, při kterých může dostat závazkům plynoucím ze smlouvy, resp. aby u subdodavatelů zajistil provedení státního ověřování jakosti v rozsahu stanoveném smlouvou.
103. Skutečnost, že tyto dohody nebyly součástí spisového materiálu, tak neměla vliv na rozhodnutí o státním ověřování jakosti, kdy při rozhodování, zda státní ověřování jakosti bude provedeno, Úřad a potažmo ani žalovaný nezkoumá ani rozpracovanost výroby komponent, jelikož toto není

podmínkou žádosti o státní ověřování jakosti stanovenou v § 20 odst. 3 zákona č. 309/2000 Sb., a podmínkou podle § 21 odst. 1 téhož zákona.

104. Soud tak shrnuje, že obsah Dohody o spolupráci Úřadu (tedy o možnosti přístupu Úřadu k potřebným informacím), potažmo listin s výsledky této dozorové činnosti, která probíhala ještě před vydáním rozhodnutí Úřadu, nejsou důkazy, které by byly pro vydání tohoto rozhodnutí podstatnými; jedná se o doklady relevantní až v rámci provádění kontrolního dozoru a zejména pro to, zda Úřad vydá osvědčení o jakosti či nikoliv [§ 27 odst. 2 zákona č. 309/2000 Sb.]. Tato žalobní námitka tedy není důvodná.
105. V **sedmém žalobním bodě** žalobkyně s odkazem na § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu namítla nezákonnost způsobu provedení listinných důkazů.
106. Podle § 51 odst. 2 s. ř. totiž *[o] provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nebrazí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.*
107. Podle § 53 odst. 6 s. ř. *[o] provedení důkazu listinou se učiní záznam do spisu. Za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah.*
108. Jakkoli byla žalobkyně účastníkem správního řízení podle § 27 odst. 2 s. ř. (k tomu viz též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31.10.2018, č.j. 11 A 40/2016-45, bod 36), s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu soud uvádí, že není nezbytné vyrozumět účastníka, že se bude provádět důkaz listinou spočívající pouze v tom, že ji správní orgán přečte, resp. učiní o tom podle § 53 odst. 6 s. ř. záznam do spisu, kdy nutnost přítomnosti účastníků při tomto přečtení listiny nelze dovozovat ani z § 53 odst. 6 s. ř. (srov. rozsudek NSS ze dne 13.3.2013, č.j. 1 As 157/2012-40).
109. Na druhou stranu správní spis obsahuje řadu listin, které jako důkaz provedeny řádně nebyly, neboť Úřad ani žalovaný neučinil ve vztahu k žádné ve spise založené listině záznam do spisu o provedení důkazu touto listinou ve smyslu § 53 odst. 6 správního řádu. Vycházely-li správní orgány z takových listin při rozhodování, byl tento postup v rozporu s ust. § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu. Pokud zároveň žalobkyni jako účastnici řízení nebyl poskytnut procesní prostor k tomu, aby se s podklady pro rozhodnutí seznámila a případně se k nim vyjádřila ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, je nutno takový postup správních orgánů hodnotit jako další podstatnou vadu řízení, která mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí Úřadu i napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.].
110. V **osmém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že se žalovaný nevypořádal se všemi jejími odvolacími námitkami. Jak vyplynulo z napadeného rozhodnutí i vyjádření žalovaného, z důvodu vypuštění celého „vedlejšího“ výroku včetně odůvodnění se již žalovaný nezabýval jednotlivými argumenty žalobkyně uvedenými v článku IV., V., VI., VII., X. a XI. odvolání. Konkrétně žalobkyně namítala, že žalovaný se nevypořádal s odvolací námitkou, že činnost Úřadu se týká pouze výrobku nebo služby (věcně) a že dopadá pouze na dodavatele (viz čl. IV. odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu), dále že se žalovaný nevypořádal s námitkou související s delegováním státního ověřování jakosti do zahraničí před vydáním prvostupňového rozhodnutí, a dále s námitkou, že část prvostupňového rozhodnutí je rozhodnutím o neprovedení státního ověřování jakosti ve specifikovaném rozsahu.
111. Soud se ztotožňuje s argumentací žalovaného potud, že poté, co rozhodl o vypuštění části výroku rozhodnutí Úřadu, nemusel se již zabývat odvolacími námitkami vztahujícími se právě k této

vypuštěné části rozhodnutí. Námitky uvedené v odvolání žalobkyně pod čl. IV., V., VI., VII., X. a XI. se totiž týkaly jen a pouze této části. Dle konstantní judikatury sice obecně platí, že nevyporádá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobí tím nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29.3.2016, č.j. 1 Afs 1/2016-38, ze dne 23.7.2008, č.j. 3 As 51/2007-84, či ze dne 7.9.2011, č. j. 6 Ads 99/2011-43). V tomto případě se tak ale nestalo, neboť napadené rozhodnutí bylo založeno zejména na závěru o pochybení, jehož se dle žalovaného dopustil Úřad tím, že onen „vedlejší“ výrok ve svém rozhodnutí uvedl. Námitky směřující do tohoto výroku tak z logiky věci bylo nadbytečné vypořádávat, resp. absence tohoto vypořádání nemohla způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Tato žalobní námitka je proto sama o sobě nedůvodná.

112. V **devátém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že ve výroku napadeného rozhodnutí absentuje označení účastníků řízení, přičemž toto označení absentovalo i ve výroku rozhodnutí Úřadu, načež žalovaný tuto náležitost doplnil, avšak dle žalobkyně k tomu neměl pravomoc a učinil tak nezákonně.

113. Podle § 68 odst. 2 s. ř. se v rozhodnutí *ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*

114. Ke členění a náležitostem výrokové části správního rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil v své rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č.j. 3 Ads 96/2011-118, v němž uvedl, že „*výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 [správního řádu], kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupci; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (...); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí, a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návěti, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy třeba odlišit ‚výrok‘ jako nejdůležitější součást správního aktu (většinou i vhodně graficky oddělený, zpravidla mezi slovy ‚rozhodl takto‘ a ‚odůvodnění‘) od ‚výrokové části rozhodnutí‘, která vyjadřuje, jakým způsobem bylo rozhodnuto v dané věci a, nabude-li právní moci, představuje překážku věci rozhodnuté a v případě nepravomocného rozhodnutí překážku litispendence a umožňuje řádné právo na obhajobu (...). Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 [správního řádu] jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení orgánu, který ve věci rozhodoval, označení účastníků řízení a příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky.*“

115. Z uvedeného vyplývá, že je nutno odlišovat „výrok“ od „výrokové části rozhodnutí“, přičemž pouze na „výrok“ je zákonem kladen požadavek jasného, srozumitelného, přesného a určitého znění. Jak přitom uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14.7.2015, č.j. 8 As 141/2012-57, „*konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návěti) a výrok (enunciát), zákon výslovně nestanoví.*“

116. Městský soud v Praze má ve shodě s ustálenou judikaturou NSS za to, že je na příslušném správním orgánu, jakým způsobem správní řízení specifikuje, přičemž to však musí učinit

takovým způsobem, aby bylo adresátovi rozhodnutí jasné, o jaké řízení se jedná. V nyní posuzovaném případě správní orgány tomuto požadavku dostály. Ve výrokové části rozhodnutí Úřadu jsou uvedeni oba účastníci řízení, byť nejsou výslovně specifikováni. Je však zcela zřejmé, a to i v kontextu, že účastníky řízení jsou, jak toto ostatně obsáhle zdůvodnil žalovaný v napadeném rozhodnutí k odvolací námitce žalobkyně, když přitom navíc, a dle náhledu soudu nadbytečně, prvostupňové rozhodnutí doplnil tak, že ČR - Ministerstvo obrany (v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně označené jako „kupující“) a žalobkyni (v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně označenou jako „prodávající“) výslovně označil jako účastníky řízení.

117. Napadené rozhodnutí pak ve výrokové části, v návěti (záhlaví) obsahuje obdobné informace jako rozhodnutí Úřadu, přičemž je zde doplněno, že se jedná o řízení o odvolání a označeno rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje. Fakt, že správní orgán prvního stupně a potažmo též žalovaný rozhodl o věci meritorně a označil zde dva účastníky řízení, byť v té době doposud nebyla pravomocně vyřešena otázka účastenství společnosti 4M SYSTEMS s.r.o. (viz k tomu rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31.10.2018, č.j. 11 A 40/2016-45), dle názoru soudu nezakládá nezákonnost rozhodnutí, jelikož meritorní řízení nemusí být nutně do doby vyřešení účastenského postavení určitého subjektu přerušeno (srov. rozhodnutí NSS ze dne 31.10.2008, č.j. 2 As 12/2008-63). Uvedená námitka žalobkyně tak není důvodná.
118. V **desátém žalobním bodě** žalobkyně namítala, že jí v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu nebyla poskytnuta možnost seznámit se s podklady pro jeho vydání a vyjádřit se k nim. Důvodnost této námitky byla naznačena již výše, podrobněji k tomu soud uvádí následující.
119. Podle § 36 odst. 2 s. ř. *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*
120. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13.2.2019, č.j. 8 Azs 76/2018-59, shrnul, že „[s]právní orgány mají zásadní povinnost danou v § 36 odst. 3 spr. ř. umožnit účastníkům řízení se seznámit s podklady rozhodnutí před vydáním rozhodnutí (s výjimkami povolenými zákonem, povahou věci, či dovozenými judikaturou, viz dále). Judikatura dovodila, že tato povinnost není naplněna pouze tím, že správní orgán nebrání účastníkům řízení se s podklady rozhodnutí seznámit, ale je povinen aktivně poučit a vyzvat k uplatnění tohoto práva (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 9 As 226/2015-44, č. 3408/2016 Sb. NSS, ze dne 14. 11. 2003, čj. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS, ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Azs 229/2016-44, č. 3560/2017 Sb. NSS, obdobně srov. i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20.3.1997, čj. 7 A 1/95-34). V obecné rovině tak nemůže nastat situace, kdy účastník řízení nebude mít možnost se se závazným stanoviskem seznámit a vyjádřit se k němu.“
121. Zajištění tohoto práva je nedílnou součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. Jak uvedl Ústavní soud např. v nálezu ze dne 12.10.2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000, „[z]ásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Jestliže tak správní orgán neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K takové skutečnosti musí soud přezkoumávající napadené správní rozhodnutí přihlídnout a rozhodnutí zrušit.“

122. Výjimky z uvedeného pravidla lze rozdělit do tří kategorií: 1) účastník řízení je se všemi podklady rozhodnutí již obeznámen (např. rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 Azs 33/2009-95); 2) rozhodnutí je prvním úkonem v řízení (viz rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2011, čj. 4 As 22/2010-54) a 3) jestliže tak stanoví zákon (např. v řízení o žádosti, když se žádosti vyhovuje, nebo v odvolacím řízení, když odvolací správní orgán nepořídil nové podklady rozhodnutí). V těchto typových případech by trváním na povinnosti umožnit účastníkům řízení seznámit se s podklady rozhodnutí nebyl naplněn cíl a smysl § 36 odst. 3 správního řádu. Účastníci řízení se mohou seznámit s podklady rozhodnutí dodatečně formou nahlížení do správního spisu dle § 38 správního řádu, následně mohou podat odolání v těch případech, kde je přípustné, popřípadě se obrátit s žalobou ke správnímu soudu. Uvedený postup nelze považovat za protizákonný, ani za porušující práva účastníků (srov. rozsudek NSS ze dne 13.2.2019, č.j. 8 Azs 76/2018-59).
123. V nyní projednávané věci však nebylo možné aplikovat žádnou z výše uvedených výjimek. Je totiž nanejvýš zřejmé, že žalobkyně nemohla být se všemi podklady rozhodnutí již dříve seznámena, protože spisový materiál obsahuje řadu listin, které byly Úřadu zaslány Ministerstvem obrany, a žalobkyně jimi tudíž nemohla disponovat (např. žádost o státní ověřování jakosti ze dne 8.1.2015, emailová komunikace mezi Úřadem a Ministerstvem obrany, stanovisko Úřadu k žádosti Ministerstva obrany ze dne 27.1.2015 a další). Rozhodnutí Úřadu taktéž nebylo prvním úkonem v řízení (vzhledem k tomu, že před vydáním rozhodnutí Úřad činil úkony za účelem doplnění žádosti o státní ověřování jakosti), a v dané věci ani žádný speciální zákon nestanoví, že by účastník řízení (žalobkyně) neměl právo se k podkladům rozhodnutí vyjádřit.
124. Tím, že Úřad neumožnil žalobkyni seznámit se s podklady pro rozhodnutí před jeho vydáním, zatížil toto rozhodnutí vadou spočívající nejen v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupoval v rozporu s právem žalobkyně na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny). Uvedené zásadní pochybení Úřadu je dalším z důvodů způsobujících nezákonnost napadeného rozhodnutí.
125. V rámci vypořádání **jedenáctého žalobního bodu**, v němž žalobkyně namítla, že správní orgán prvního stupně nejednal s korporací 4M SYSTEMS s.r.o., a dalšími subdodavateli žalobkyně jako s účastníky řízení, ačkoliv u nich prováděl dozorovou činnost v rámci jeho zákonné působnosti a také v rámci Smlouvy, soud jednak odkazuje na odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31.10.2018, č. j. 11 A 40/2016-45, jímž byl aprobován závěr žalovaného, že korporace 4M SYSTEMS s.r.o., není účastníkem tohoto řízení, neboť provedením státního ověřování jakosti není na svých právech a povinnostech přímo dotčena. Zároveň soud s odkazem na ustálenou judikaturu NSS uvádí, že v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, jíž byl zkrácen na svých právech sám žalobce. Pokud tedy žalobkyně namítala porušení práva účastenství jiných osob, činila tak mimo rámec ochrany vlastních veřejných subjektivních práv. Otázka účastenství osob odlišných od žalobkyně tak není pro účely rozhodnutí o žalobě relevantní, a nebylo proto nutné se touto námitkou zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.5.2018, č.j. 8 Azs 140/2017 – 48).

V. Závěr a náklady řízení

126. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Napadené rozhodnutí bylo jednak zatíženo procesními vadami s možnými dopady do zákonnosti napadeného rozhodnutí, a sice změnou rozhodnutí Úřadu v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c), řádným neprojednáním rozsahu státního ověřování jakosti, porušením práva žalobkyně na seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření se k nim ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, jakož i porušením § 53 odst. 6 správního řádu. Soud zároveň shledal pochybení spočívající v tom, že z výroku rozhodnutí, byť ve spojení se Smlouvou, ale ani z jeho odůvodnění nebylo zcela zřejmé, v jakém rozsahu má být státní ověřování jakosti provedeno. V tomto rozsahu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Pro tyto vady soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 s.ř.s., tedy bez jednání, aniž by musel přistoupit k provedení žalobkyní navržených důkazů. S ohledem na to, že uvedené vady mají těžiště již v řízení před správním orgánem prvního stupně, zrušil soud též rozhodnutí Úřadu (§ 78 odst. 3 s.ř.s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V dalším řízení budou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

127. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč, dále náklady za zastoupení advokátem za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsí žaloby, replika) a tři režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 10 200 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a konečně částkou 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše žalobkyni přiznaných nákladů tak činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. dubna 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu