



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy (soudce zpravodaje), Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'anové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **Městského soudu v Praze** na zrušení § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití, za účasti **Parlamentu České republiky**, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, jako účastníka řízení, a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Ustanovení § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.**

Odůvodnění:

## I.

## Vymezení věci

1. Městský soud v Praze (dále jen „navrhovatel“) navrhl podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“),

zrušení § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití (dále jen „zákon č. 594/2004 Sb.“). Napadené ustanovení vylučuje soudní přezkum správního rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „ministerstvo“) o udělení, neudělení, zrušení, pozastavení, změně nebo odvolání individuálního vývozního povolení nebo souhrnného vývozního povolení zboží dvojího užití nebo povolení k poskytnutí zprostředkovatelských služeb.

2. Z předloženého soudního spisu vedeného městským soudem pod sp. zn. 10 A 91/2023 se podává, že navrhovatel vede řízení o správní žalobě obchodní společnosti (dále jen „žalobkyně“), domáhající se zrušení rozhodnutí ministerstva ze dne 13. 4. 2023 č. j. MPO 15923/2023. Tímto rozhodnutím ministerstvo podle § 9 odst. 2 písm. d) zákona č. 594/2004 Sb. neudělilo žalobkyni povolení pro vývoz viru klasického moru prasat (Swine pest virus C) na lyofilizačním médiu (dále jen „zboží“) pro konečného uživatele do Ruské federace. Podle stručného odůvodnění správního rozhodnutí, čítajícího pouhou jednu stranu textu, si ministerstvo na základě § 20 odst. 1 zákona č. 594/2004 Sb. vyžádalo stanovisko (sc. vyjádření – viz bod 36. níže) Ministerstva zahraničních věcí, které nedoporučilo udělení povolení s tím, že by to neodpovídalo zahraničněpolitickým zájmům České republiky. Negativní „stanovisko“ k žádosti žalobkyně dále vyjádřil také Úřad pro zahraniční styky a informace (dále jen „ÚZSI“). Obsah stanovisek není ve správním rozhodnutí blíže rozveden. Obě stanoviska ministerstvo zaslalo žalobkyni k seznámení se s jejich obsahem formou vzdáleného přístupu a informovalo ji o možnosti nahlédnout do zbylých částí správního spisu a o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čehož žalobkyně nevyužila. Ministerstvo posléze rozhodlo o neudělení povolení k vývozu zboží, neboť povolení by bylo v rozporu s (blíže neupřesněným) zahraničněpolitickým zájmem České republiky.

3. Žalobkyně uvedla, že správní žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podává navzdory výluce ze soudního přezkumu zakotvené v napadeném ustanovení zákona č. 594/2004 Sb., neboť tuto výlukou považuje za protiústavní. Zdůraznila, že zboží bylo určeno pro farmaceutické využití, přičemž jej není možné využít jako biologickou zbraň, neboť virus klasického moru prasat používaný pro výrobu vakcín je oslabený a není schopen vyvolat onemocnění. Rozhodnutí ministerstva je v rozporu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/821 ze dne 20. 5. 2021, kterým se zavádí režim Unie pro kontrolu vývozu, zprostředkování, technické pomoci, tranzitu a přepravy zboží dvojího užití (dále jen „nařízení Parlamentu a Rady č. 2021/821“) a nařízením Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. 7. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizující situaci na Ukrajině. Žalobkyně tato unijní nařízení vykládá tak, že vývoz zboží dvojího užití pro farmaceutické účely do Ruské federace není zakázán. Rozhodnutí o neudělení povolení k vývozu zboží je podle žalobkyně svévolným výkonem veřejné moci, které v právním státě musí podléhat soudnímu přezkumu. Ministerstvo ve vyjádření k žalobě zpochybnilo argumentaci žalobkyně s tím, že výluce ze soudního přezkumu obsažená v napadeném ustanovení je ústavně slučitelná, neboť správní rozhodnutí nezasahuje do žádného jejího ústavně zaručeného základního práva. Žalobkyně je nadále vlastníkem zboží a nebylo tak porušeno její právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

4. Při projednávání správní žaloby dospěl městský soud k závěru, že § 10 odst. 5 věta druhá zákona č. 594/2004 Sb. je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s právem na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny a s principem demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy. Z toho důvodu usnesením ze dne 22. 4. 2024 č. j. 10 A 91/2023-38 přerušil řízení o správní žalobě a podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení uvedeného ustanovení.

## II.

### Argumentace navrhovatele

5. Navrhovatel rekapituluje průběh řízení o správní žalobě a upozorňuje, že na předcházející správní řízení dopadal zákon č. 594/2004 Sb., neboť ve věci šlo o (ne)povolení vývozu zboží dvojího užití. Ministerstvo žádným způsobem nehodnotilo splnění podmínek podle unijních nařízení a povolení neudělilo toliko s poukazem na zahraničněpolitické zájmy České republiky. Ze správního rozhodnutí ani ze stanovisek Ministerstva zahraničních věcí a ÚZSI podle městského soudu zřetelně nevyplývá, v čem konkrétně měl spočívat rozpor eventuálního vývozu se zahraničněpolitickými zájmy státu. V té souvislosti poukazuje na to, že zákon č. 594/2004 Sb. neupravuje ani výčet státních orgánů, od nichž je ministerstvo oprávněno žádat vyjádření k jednotlivým vývozům zboží dvojího užití. V posuzované věci lze snad jen nepřímou dovést, že negativní stanovisko k vývozu zboží se může odvíjet od momentálně nepříznivého vztahu České republiky a Ruské federace. Vývoz zboží dvojího užití na základě nařízení Parlamentu a Rady č. 2021/821 však podléhá regulaci i při určení do jiných států, s nimiž na první pohled nemusí pojit Českou republiku negativní vztahy. Napadené ustanovení zákona č. 594/2004 Sb. nerozlišuje, z jakého důvodu nebylo povolení uděleno, a ze soudního přezkumu obecně vylučuje všechna rozhodnutí ministerstva o vývozním povolení zboží dvojího užití. Podle navrhovatele je namístě, aby neudělení povolení k vývozu zboží, a to i z důvodů zahraničněpolitických nebo bezpečnostních, bylo konkrétně a srozumitelně odůvodněno, jasně vyplývalo z podkladů správního rozhodnutí, a především bylo soudně přezkoumatelné.

6. Výluka ze soudního přezkumu obsažená v napadeném ustanovení je podle navrhovatele v rozporu s právem na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Listina sice umožňuje, aby byl soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy vyloučen, z pravomoci soudů však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Žalobkyně přitom byla správním rozhodnutím ministerstva zkrácena na svém právu vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, konkrétně v jeho složce *ius disponendi*, neboť zboží nemůže vyvézt do Ruské federace. Nebude-li přitom zboží uloženo u konečného uživatele (viz bod 2. výše), nebude moci žalobkyně následně uskutečnit vývoz své vakcíny do Ruské federace a obchodovat s ní. Vzhledem k tomu, že daná činnost tvoří předmět podnikání žalobkyně, je tím dotčeno i její ústavně zaručené právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

7. Podle názoru navrhovatele nemůže být výluka ze soudního přezkumu ospravedlněna ani čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který pouze obecně deklaruje zásady svrchovanosti a územní celistvosti státu a nemůže být důvodem k tomu, aby ze soudního přezkumu byly vyloučeny zásahy do základních práv orgány veřejné správy. Byť je zahraničněpolitický zájem státu vyjádřený v § 9 odst. 2 písm. d)

zákona č. 594/2004 Sb. legitimní a může dokonce převážit nad zájmy žalobkyně, navrhovatel zdůrazňuje, že právě v soudním řízení má být dosaženo přezkumu poměření těchto zájmů, resp. ověření toho, zda skutečně v jednotlivém případě nad udělením povolení převážil zájem státu. Ustanovení § 10 odst. 5 zákona č. 594/2004 Sb. vylučuje přezkoumání důvodů pro neudělení povolení jak na úrovni správního, tak i soudního řízení. Automatické vyloučení přezkumu mimo sféru vlivu soudní moci s tím, že zákonodárce pověřil rozhodováním o povolení výlučně orgány moci výkonné, narušuje podle navrhovatele dělbu moci, a tudíž i princip demokratického právního státu. Oporu pro soudní výluky přitom nelze podle navrhovatele nalézt ani ve výše uvedených unijních nařízeních.

8. V návaznosti na vyjádření ministerstva ke správní žalobě navrhovatel zdůrazňuje, že napadené ustanovení není srovnatelné s výlukou ze soudního přezkumu obsaženou v § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), kterou Ústavní soud posuzoval v nálezu ze dne 2. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 39/17 (N 124/95 SbNU 8; 212/2019 Sb.), a neshledal žádné ústavně zaručené právo, které by bylo neudělením státního občanství dotčeno. Dále poukazuje na to, že i při kontrole obchodu s výrobky, jejichž držení se v České republice omezuje z bezpečnostních důvodů zvláštními právními předpisy, je možné, aby ministerstvo neudělilo povolení, pokud to vyžadují zahraničněpolitické nebo bezpečnostní zájmy [§ 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 228/2005 Sb., o kontrole obchodu s výrobky, jejichž držení se v České republice omezuje z bezpečnostních důvodů, a o zrušení některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kontrole obchodu s výrobky“)]. Tato právní úprava však žádnou soudní výlukou neobsahuje, což potvrdil také rozsudek městského soudu dne 12. 4. 2023 č. j. 11 A 95/2022-44 a na to navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2024 č. j. 1 As 61/2023-34. V tehdy projednávané věci konkrétně šlo o přepravu 760 kusů pušek ruského výrobce, přičemž ministerstvo neudělilo povolení k přepravě z důvodu ochrany zahraničněpolitických zájmů České republiky. Navrhovatel pak v samotné povaze zboží dvojího užití oproti přepravě zbraní, které k vojenskému užití slouží především, nevidí žádnou zásadní okolnost, kterou by mohla být odůvodněna výluka ze soudního přezkumu.

### III.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. Dospěje-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Soud je aktivně legitimován podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná, nepostačí jen hypotetické použití nebo jiné širší souvislosti [usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti zákona plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze takový, který překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by přitom odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [náleze ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26., nebo náleze ze dne 24. 1. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 44/21 (38/2023 Sb.), bod 28.].

10. Městskému soudu svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení, neboť má být použito v řízení o správní žalobě, které se před ním vede. Jeho použitím by v řízení nastal následek, který navrhovatel shledává neústavním, přičemž neústavnost spatřuje především v porušení čl. 36 odst. 2 Listiny. Z příloženého soudního spisu Ústavní soud ověřil, že ministerstvo o žádosti žalobkyně rozhodovalo podle zákona č. 594/2004 Sb., proto na posuzovanou věc dopadá výlučka ze soudního přezkumu obsažená v § 10 odst. 5 větě druhé téhož zákona (tj. napadené ustanovení).

11. Ústavní soud současně neshledal žádný důvod nepřipustnosti návrhu podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud konstatuje, že je podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy příslušný k projednání návrhu, který splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti, pročez přistoupil k jeho věcnému posouzení.

#### IV.

#### Průběh řízení před Ústavním soudem

12. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh komorám Parlamentu, které jsou oprávněny jednat jeho jménem [§ 9 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (stykový zákon)]. Zároveň jej podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu zaslal také vládě a veřejnému ochránci práv, tedy subjektům oprávněným vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

13. Vzhledem k výroku nálezu a obsahu vyjádření komor Parlamentu, omezujících se na průběh legislativního procesu, jakož i vyjádření vlády (ministerstva), které je navrhovatel v podstatných bodech známo již z řízení o správní žalobě, nezasílal Ústavní soud tato vyjádření k případné replice. Veřejný ochránce práv v zákonem stanovené lhůtě Ústavnímu soudu nesdělil, že vstupuje do řízení.

#### IV./a

#### Vyjádření komor Parlamentu

14. Ze stručného vyjádření Sněmovny se podává, že vládní návrh zákona, který obsahoval i napadené ustanovení, byl jako sněmovní tisk č. 750 rozeslán poslancům dne 29. 7. 2004 ve čtvrtém volebním období, přičemž současně bylo podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny“), navrženo, aby Sněmovna s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení. Sněmovna návrh zákona projednala v prvním čtení na 35. schůzi konané dne 23. 9. 2004 a po obecné rozpravě souhlasila s projednáváním návrhu zákona tak, aby mohl být přijat již v prvním čtení. Po následné podrobné rozpravě byl návrh zákona přijat (hlasování č. 73, usnesení č. 1264). Z přítomných 171 poslanců hlasovalo 98 pro přijetí návrhu zákona a 37 hlasovalo proti přijetí návrhu zákona.

15. Senát ve vyjádření rekapituloval obsah návrhu a konstatoval, že při projednávání návrhu zákona postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně

předepsaným způsobem. Návrh zákona byl Senátu postoupen dne 7. 10. 2004 a byl projednáván ve 4. funkčním období jako tisk č. 416. Byl projednán výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výborem garančním dne 20. 10. 2004, jakož i výborem pro záležitosti Evropské unie dne 3. 11. 2004. Na 18. schůzi pak Senát přijal usnesení č. 522, kterým schválil návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, neboť v hlasování č. 5 se pro návrh vyslovilo 46 senátorů z 52 přítomných a nikdo nebyl proti. Během projednávání návrhu zákona v Senátu nezazněly žádné pochybnosti ohledně jeho slučitelnosti s ústavním pořádkem.

## IV./b

## Vyjádření vlády

16. Vláda usnesením ze dne 12. 6. 2024 č. 378 schválila vstup do řízení a navrhla, aby Ústavní soud návrh zamítl. Současně zmocnila ministra průmyslu a obchodu k vypracování a zaslání vyjádření k návrhu.

17. Dne 25. 6. 2024 obdržel Ústavní soud vyjádření ministerstva. Z tohoto vyjádření, obsahově podobného s vyjádřením ke správní žalobě, se podává, že v posuzované věci jsou podle vlády splněny podmínky pro vyloučení správního rozhodnutí ze soudního přezkumu. Vláda má za to, že žalobou napadené správní rozhodnutí, kterým je v souladu s nařízením Parlamentu a Rady č. 2021/821 v rámci plnění mezinárodních závazků České republiky zamezeno nežádoucímu vývozu citlivého zboží dvojího užití, nezasahuje do základních práv a svobod podle Listiny. Rozhodnutí podle zákona č. 594/2004 Sb. jsou ministerstvem vydávána „na základě stanovisek určených státních orgánů, včetně zpravodajských služeb, která jsou s ohledem na jejich obsah zpravidla utajovanými informacemi“ podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Dále vláda odkázala na nález sp. zn. Pl. ÚS 39/17, kterým Ústavní soud zamítl návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství. Skutečnost, že u zákona o kontrole obchodu s výrobky, který vznikl v jiné době, neměl zákonodárce vůli využít ústavní možnosti vyloučení soudního přezkumu, nemůže být při posuzování ústavnosti ani podpůrným argumentem pro konstatování rozporu s ústavním pořádkem. Vláda si je vědoma toho, že napadené ustanovení může ve spojení s vyloučením opravného prostředku ve správním řízení v některých případech způsobovat „přílišnou tvrdost“. Proto předložila vládní návrh zákona, kterým by bylo umožněno podání rozkladu proti rozhodnutí ministerstva, a to při současném zachování výluky ze soudního přezkumu proti rozhodnutím o nepovolení vývozu citlivého zboží dvojího užití do třetí země z důvodu ochrany zahraničněpolitických nebo bezpečnostních zájmů.

## IV./c

## Ústní jednání

18. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu od něj upustil.

## V.

**Ústavní konformita zákonodárného procesu**

19. V řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve posoudil ústavnost zákonodárného procesu. V posuzované věci vyšel z vyjádření účastníků řízení a z veřejně dostupných sněmovních a senátních informací (<https://www.psp.cz> a <https://www.senat.cz>) a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Sněmovny a Senátu odpovídají skutečnosti. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 3. 12. 2004 a téhož dne nabyl účinnosti.

20. Vzhledem k tomu, že s návrhem zákona byl spojen návrh, aby s ním Sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení, Ústavní soud pro vyloučení pochybností současně ověřil, že byla splněna podmínka vyplývající z § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle které musí být tento návrh odůvodněn v důvodové zprávě k návrhu zákona. Odůvodnění návrhu je obsaženo na str. 19 a 20 důvodové zprávy, přičemž účelem návrhu bylo „*urychlené zajištění formálních požadavků na legislativu členských států Evropské unie při aplikaci nařízení Rady (ES) č. 1334/2000 ze dne 22. června 2000, kterým se zavádí režim Společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití*“, v tehdy účinném znění. V souladu s tímž ustanovením zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny byl k návrhu zákona také přiložen překlad příslušných ustanovení právních aktů unijního (dříve komunitárního) práva, které mají být návrhem zákona provedeny, a to v podobě srovnávací tabulky.

21. Výše uvedené postačuje k závěru, že zákon, jehož součástí je i napadené ustanovení, byl přijat ústavně předepsaným způsobem v mezích Ústavou stanovené kompetence Parlamentu (čl. 15 odst. 1 Ústavy). Tento závěr ostatně nezpochybňuje ani návrhové a proti procesy přijetí zákona, jehož součástí je i napadené ustanovení, nevznášejí žádné námítky.

## VI.

**Znění napadeného ustanovení**

22. Napadené ustanovení zákona č. 594/2004 Sb. a jeho kontext, včetně poznámky pod čarou číslo 24, je následující (napadená část je vyznačena tučně):

§ 10  
(...)

(5) *Proti rozhodnutí ministerstva o udělení, neudělení, zrušení, pozastavení, změně nebo odvolání individuálního vývozního povolení nebo souhrnného vývozního povolení nebo povolení k poskytnutí zprostředkovatelských služeb nelze podat rozklad. **Rozhodnutí se vylučuje z rozhodování soudu.***<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 192/2003 Sb. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Čl. 9 bod 2 nařízení Rady (ES) č. 1334/2000, v platném znění.

## VII.

## Věcný přezkum ústavnosti napadeného ustanovení

## VII./a

## Obecná východiska

23. Soudní kontrola aktů orgánů veřejné správy představuje nejvýznamnější složku vnější kontroly veřejné správy. Na ústavní úrovni je v čl. 36 odst. 2 větě první Listiny zakotvena tzv. generální klauzule pro soudní přezkum jejich rozhodnutí. Podle tohoto ustanovení Listiny platí, že „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“. Listina umožňuje, aby zákonodárce přistoupil k zakotvení výluky ze soudního přezkumu, avšak (vedle omezení implicitně plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy – viz níže bod 26.) z pravomoci soudu „nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. Ústavodárce tak v čl. 36 odst. 2 Listiny reflektoval nezbytnost pravidla soudní kontroly správních orgánů, které sice autoritativně rozhodují o právech a povinnostech osob, avšak podle Ústavy nejsou, na rozdíl od soudů (srov. čl. 81 Ústavy), nezávislé. To, zda správní akt bude přezkoumán soudy ve správním soudnictví, nebo soudy v občanském soudním řízení, je však z ústavněprávního hlediska již nerozhodné, jelikož případné „rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitost práva jednoduchého, nikoliv základních lidských práv a svobod“ (náleze ze dne 28. 5. 2007 sp. zn. IV. ÚS 120/06 (N 90/45 SbNU 317)).

24. Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 9/14 (N 228/75 SbNU 539; 14/2015 Sb.), kterým pro rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny zrušil zákonné ustanovení vylučující ze soudního přezkumu rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrní doby, zdůraznil, že je-li zákonem stanovena výluka ze soudního přezkumu správního rozhodnutí, které se „týká“ základních práv a svobod „podle Listiny“, jde o výluku odporující ústavnímu pořádku. Taková výluka by přitom vedle rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny byla ústavně neslučitelná mimo jiné s výhradou soudní pravomoci v oblasti základních práv a svobod podle čl. 4 Ústavy (bod 37. odůvodnění). Podmínkou však je, že musí být identifikováno konkrétní základní právo nebo svoboda [např. náleze ze dne 27. 7. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 112/20 (N 133/107 SbNU 94; 305/2021 Sb.), body 35. a násl.], kterého se bude rozhodnutí orgánu veřejné správy vydané ve správním řízení skutečně týkat. Podle judikatury Ústavního soudu však dostačuje, když se rozhodnutí orgánu veřejné správy „bude týkat základního práva (např. stanovení podrobností, povinností při zachování základních práv a svobod); zásah nebo dokonce porušení není podmínkou, neboť nejde o ústavní stížnost“ [náleze sp. zn. Pl. ÚS 9/14, bod 37., ad c)]. Týká-li se správní rozhodnutí některého ze základních práv a svobod, nemožnost uplatnění procesní záruky v podobě soudního přezkumu je bez dalšího neústavní (srov. KMEC, J. In KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAŘ, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 1425).

25. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny nestanoví, jakých konkrétních práv nebo svobod podle Listiny se musí rozhodnutí orgánu veřejné správy dotýkat. Toto ustanovení je však nutné vykládat ve prospěch (ústavní záruky) soudního přezkumu, a to již vzhledem k ústavní kauce zakotvené v čl. 4 odst. 4 větě první Listiny, podle níž „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“. Z čl. 4 odst. 4 Listiny lze ostatně dovodit požadavek minimalizace zásahu do základního



práva a svobody a princip zachování maxima každého ústavně zaručeného práva (srov. např. HEJČ, D. In HUSSEINI, F., BARTOŇ, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 195). Byť se v rozhodovací praxi Ústavního soudu v minulosti objevila usnesení, která přímou aplikaci čl. 36 odst. 2 Listiny ve vztahu k právům zakotveným v hlavě čtvrté Listiny (hospodářská, sociální a kulturní práva) s ohledem na čl. 41 odst. 1 Listiny vylučovala [viz např. usnesení ze dne 10. 7. 2001 sp. zn. III. ÚS 233/01 (U 25/23 SbNU 335) nebo ze dne 29. 11. 2006 sp. zn. II. ÚS 524/06], pozdější nálezková judikatura Ústavního soudu zdůraznila, že „není rozhodující, k jakému základnímu právu se správní rozhodnutí vztahuje..., neboť nic takového čl. 36 odst. 2 Listiny jako *sedes materiae* nestanoví“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 9/14, bod 39.), pročež čl. 36 odst. 2 Listiny dopadá i na práva zakotvená v její hlavě čtvrté. K obdobnému závěru dospěl Ústavní soud také v nálezu ze dne 19. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 10/07 (N 239/55 SbNU 311; 5/2010 Sb.), v němž konstatoval rozpor výluky ze soudního přezkumu obsažené v zákoně č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě (dále jen „zákon o BIS“), ve znění před účinností novelizace provedené zákonem č. 362/2003 Sb., a to mimo jiné pro rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

26. Ustanovení čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny však nepředstavuje jedinou „limitaci“ pro zakotvení výluky ze soudního přezkumu vůči rozhodnutím orgánů veřejné správy. Nedotýká-li se správní rozhodnutí základních práv a svobod, má zákonodárce určitou dispozici pro to, u jakých rozhodnutí orgánů veřejné správy a v jakém konkrétním rozsahu k omezení soudního přezkumu přistoupí, ale ani ta nemůže být absolutní. Zákonodárce je totiž ve svém uvážení vždy vázán čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachování základních principů demokratického právního státu [nálezy ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 39/17, bod 38. odůvodnění]. Zákonodárcem přijaté omezení práva na soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy v takovém případě musí sledovat legitimní cíl a být přiměřené (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 39/17, bod 70. odůvodnění).

27. Právo na soudní ochranu poskytovanou „nezávislým a nestranným“ soudem lze jako součást širšího práva na spravedlivý proces dovodit také z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to za předpokladu, že řízení v konkrétní věci spadá do jejich působnosti. Úmluva zaručuje právo na spravedlivý proces nejen vůči řízením „o trestním obvinění“, ale také u řízení „o občanských právech a závazcích“. Mezi tato řízení patří různá řízení dotýkající se převážně majetkových práv majících svůj základ ve vnitrostátním právu; nezáleží však na tom, podle jakého předpisu má být o věci rozhodováno (může jít i o předpis správněprávní), ani jaký orgán je pro rozhodnutí prioritně příslušný (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 16. 7. 1971 ve věci *Ringeisen proti Rakousku*, č. 2614/65, § 94; FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 64-65; KMEC, J. In *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 591). Typicky může jít i o nejruznější správní povolení (viz rozsudky ESLP ze dne 27. 10. 1987 ve věci *Pudas proti Švédsku*, č. 10426/83, § 37, a ze dne 25. 10. 1989 ve věci *Allan Jacobsson proti Švédsku*, č. 10842/84, § 66 a násl.), podstatné je, aby byl výsledek řízení rozhodující pro soukromá práva a povinnosti adresáta takového aktu. Sama skutečnost, že o občanském právu či závazku rozhodují správní orgány v řízení nenaplnujícím požadavky plynoucí z čl. 6 odst. 1 Úmluvy (zejména jde-li o jejich nezávislost a veřejnost jednání), není porušením Úmluvy, v takovém případě však musí být zajištěn „dostatečný soudní

přezkum“ (*sufficient review*), který tyto požadavky naplní [z nauky viz např. HARRIS, D., O'BOEYLE, M., BATES, E., BUCKLEY, C. *The Application of Art.6(1) in the context of administrative decisions*. In HARRIS, D. et al. *Law of the European Convention on Human Rights. 5<sup>th</sup> edition*. Oxford: Oxford University Press, 2023, s. 397 a 398].

## VII./b

## Uplatnění obecných východisek na posuzovanou věc

28. Ustanovení § 10 odst. 5 věta druhá zákona č. 594/2004 Sb., zakotvující výluky ze soudního přezkumu, z hlediska své meritorní (věcné) působnosti dopadá na veškerá správní rozhodnutí ministerstva o udělení, neudělení, zrušení, pozastavení, změně nebo odvolání individuálního vývozního povolení nebo souhrnného vývozního povolení nebo povolení k poskytnutí zprostředkovatelských služeb vydaná podle tohoto zákona. Navazuje přitom na první větu téhož odstavce, která u všech shora uvedených rozhodnutí vylučuje podání rozkladu jakožto řádného opravného prostředku proti rozhodnutí ministerstva ve správním řízení (§ 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Navrhovateli lze tudíž přisvědčit v tom, že napadené ustanovení (vztaženo k věci projednávané před městským soudem) nerozlišuje, z jakého důvodu došlo k neudělení vývozního povolení zboží dvojího užití; totéž pak platí i vůči ostatním z výše uvedených správních rozhodnutí. Jinak vyjádřeno, podle současné právní úpravy není rozhodné, zda k vydání deterioračního správního rozhodnutí (jimiž jsou z výše uvedeného výčtu všechna s výjimkou rozhodnutí o udělení povolení) došlo kupříkladu pro nesplnění podmínek vyplývajících z příslušných ustanovení unijního nařízení, nebo například proto, že „je to odůvodněno zahraničněpolitickými nebo bezpečnostními zájmy České republiky“ [§ 9 odst. 2 písm. d) zákona č. 594/2004 Sb.], byť podmínky podle unijních nařízení splněny jsou. Všechny zákonné důvody pro neudělení povolení (§ 9 odst. 2 a 3 téhož zákona), jeho zrušení, změnu nebo odvolání (§ 10 odst. 1 a 3), jsou tak pro účely výluky ze soudního přezkumu postaveny naroveň a soudní přezkum je vyloučen *en bloc*.

29. Napadené ustanovení, resp. celá právní úprava obsažená v zákoně č. 594/2004 Sb., rovněž nerozlišuje, jaká je cílová země vývozu – podstatné je, že jde o jakoukoliv třetí zemi. Nad rámec argumentace navrhovatele Ústavní soud upozorňuje na to, že povolovacímu režimu podléhá také přeprava některého zboží dvojího užití mezi členskými státy Evropské unie. Zákonem č. 594/2004 Sb. je povolení k přepravě zboží dvojího užití uvnitř Evropské unie upraveno v § 13, přičemž jeho odstavec 2 stanoví, že pro podání žádosti a pro postup ministerstva se použije § 10 téhož zákona „obdobně“, tj. na vymezené právní vztahy – mezi nimiž však není výslovně zmíněn soudní přezkum – se použije v plném rozsahu (srov. čl. 41 Legislativních pravidel vlády).

30. Vzhledem k východiskům uvedeným v bodu 24. výše je podstatné, zda se správní rozhodnutí o udělení, neudělení, zrušení, pozastavení, změně nebo odvolání individuálního vývozního povolení nebo souhrnného vývozního povolení nebo povolení k poskytnutí zprostředkovatelských služeb podle zákona č. 594/2004 Sb. „týkají“ základních práv a svobod. Ústavní soud na tuto otázku odpověděl kladně. Výše uvedená rozhodnutí (být každé z nich v jiné intenzitě) se bezpochyby „týkají“ především práva svobodně podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť těmito rozhodnutími se v zásadě

„individualizují“ zákonné meze, v nichž lze toto právo uplatňovat (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny). Neudělení povolení, jeho zrušení, pozastavení, změna nebo odvolání sice nepředstavuje samo o sobě (a bez dalšího) neústavní zásah do svobody podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny [což nicméně není pro použití čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny podmínkou (viz shora bod 24. *in fine*)], plně však postačuje, že se rozhodnutí tohoto práva bezpochyby „týká“. Nezíská-li totiž dotýčný podnikatel povolení k vývozu, na jehož vydání nadto existuje v případě splnění zákonných podmínek veřejné subjektivní právo, má to za následek (typicky) nemožnost realizace podnikatelské činnosti spojené se zbožím dvojího užití na území třetích států. Skutečnost, že právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 Listiny) je systematicky řazeno mezi práva hospodářská, sociální a kulturní a že se jej lze domáhat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny), je pro založení působnosti čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny (zákazu výluky ze soudního přezkumu) vzhledem k výše uvedeným východiskům (bod 25.) nerozhodná.

31. Ústavní soud z tohoto důvodu nepřisvědčuje argumentaci vlády (ministerstva), že správní rozhodnutí vyloučená podle § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 594/2004 Sb. ze soudního přezkumu, se nedotýkají práv a svobod podle Listiny. Rozhodnutí o neudělení vývozního povolení se ostatně také dotýká (byť ve spojení s právem podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny) vlastnického práva zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny. Není přitom podstatné, že rozhodnutími vypočtenými v § 10 odst. 5 zákona č. 594/2004 Sb. nedochází k odnětí vlastnického práva ke zboží dvojího užití (v takovém případě by ostatně šlo o vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny). Jak správně naznačil navrhovatel, složkou vlastnického práva není pouze právo věc držet (*ius possidendi*), užívat a případně i požívat (*ius utendi et fruendi*), ale také právo s věcí nakládat (*ius disponendi*). Není-li vyhověno žádosti o vývoz zboží do třetí země, rozhodnutí se „týká“ práva vlastnit majetek, neboť důsledkem neudělení povolení (došlo-li přitom ke splnění všech zákonných podmínek pro vydání povolení), resp. jeho zrušení, pozastavení nebo odnětí, je zúžení jedné ze složek vlastnického práva *ex actu*. Znemožnění vývozu nebo přepravy zboží ještě nemusí být samo o sobě rozporné s čl. 11 odst. 1 Listiny, protože nejde o právo neomezitelné (vlastník má ostatně právo s věcí nakládat v mezích právního řádu; srov. dále čl. 11 odst. 3 Listiny, podle kterého vlastnictví zavazuje). Pro posouzení souladnosti výluky ze soudního přezkumu s čl. 36 odst. 2 Listiny je však podstatné (a postačující) již to, že se rozhodnutí „týká“ základních práv a svobod, nemusí docházet k jejich porušení (viz bod 24. výše).

32. Obzvláště pak rozhodnutím o zrušení, pozastavení, změně nebo odvolání již uděleného (a pravomocného) povolení k vývozu, které je podle napadeného ustanovení rovněž vyloučeno ze soudního přezkumu (viz bod 28. výše), může nadto docházet ke kolizi rozhodnutí s ochranou dobré víry a legitimního očekávání. Jak přitom zdůraznil Ústavní soud již v nálezu ze dne 9. 10. 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/01 (N 117/31 SbNU 57) „podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva“. Judikatura Ústavního soudu chrání rovněž legitimní očekávání, a to nejen jako jeden z principů vyplývajících z principu právního státu [viz např. náleze ze dne 22. 11. 2004 sp. zn. I. ÚS 287/04 (N 174/35 SbNU 331)], ale také v souvislosti s ochranou vlastnického práva [nálezy ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 331);

278/2004 Sb.) nebo ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.)). S odkazem na možný zásah do legitimního očekávání Ústavní soud konstatoval protiústavnost výluky ze soudního přezkumu například ve vztahu k rozhodnutím o pozastavení výplaty části dotace (nález sp. zn. Pl. ÚS 12/14). V tomto nálezu Ústavní soud zdůraznil, že „i kdyby posléze poskytovatel dospěl k závěru, že nedošlo k porušení povinností příjemce, a následně pozastavené finanční prostředky příjemci vyplatil, prodlení v čerpání finančních prostředků z přiznané dotace způsobené státem může být vážným zásahem do majetkových práv příjemce, neboť může vyvolat... zmaření celé plánované investice. Tedy i v důsledku pozastavení čerpání dotace zpravidla dojde k zásahu do majetku příjemce tím, že mu bude způsobena majetková škoda“ (bod 52. odůvodnění). Zejména ve vztahu k rozhodnutí o zrušení či pozastavení již uděleného a pravomocného povolení k vývozu zboží dvojího užití lze přitom přiměřeně použít závěry stran možného zmaření investice a vzniku škody, plynoucí z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14. Především za takové situace se jeví argumentace vlády (ministerstva) o tom, že se rozhodnutí vyloučená ze soudního přezkumu nedotýkají práv a svobod podle Listiny, jako neudržitelná.

33. V posuzované věci neobstojí ani odkaz vlády na nález sp. zn. Pl. ÚS 39/17 týkající se posouzení vyloučení soudního přezkumu u rozhodnutí, kterým není uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu. Ústavní soud v dané věci totiž uzavřel, že neexistuje ústavně zaručené právo cizince na udělení státního občanství (a nárok neexistuje ani podle zákona o státním občanství, viz dále), a že rozhodnutí o neudělení státního občanství se nedotýká základních práv a svobod podle Listiny. V nynější věci naproti tomu Ústavní soud dospěl k závěru, že se rozhodnutí vyloučená ze soudního přezkumu na základě napadeného ustanovení „týkají“ základních práv a svobod podle Listiny (viz body 30. až 32. výše). Týkají-li se přitom rozhodnutí orgánů veřejné správy základních práv a svobod podle Listiny, není podle čl. 36 odst. 2 Listiny přípustná výluka ze soudního přezkumu, a to ani pro existenci konkurujících „statků“ ústavní povahy. V nyní posuzované věci pak v případě splnění všech podmínek vyplývajících z příslušných unijních nařízení a ze zákona č. 594/2004 Sb. existuje veřejné subjektivní právo na udělení povolení k vývozu zboží dvojího užití. Z právní úpravy obsažené v zákoně č. 594/2014 Sb., jakož ani z příslušných aktů unijního práva, nelze žádným způsobem dovodit, že by povolení k vývozu zboží dvojího užití bylo jakousi „nenárokovou“ koncesí. Při vydání rozhodnutí o neudělení vývozního povolení z důvodu podle § 9 odst. 2 písm. d) zákona č. 594/2004 Sb. (jako tomu bylo ve věci projednávané městským soudem – viz bod 2. výše), jde v prvé řadě o výklad neurčitých právních pojmů „zahraničněpolitický“ a „bezpečnostní“ zájem [k neurčitým právním pojmům ve správním právu viz např. nález ze dne 29. 5. 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149); z nauky např. VOPÁLKA, V., STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 54 a násl., SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 4. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 151 a násl.; k „bezpečnosti“ jako neurčitému právnímu pojmu např. RAMEŠOVÁ, K. *Právní regulace kybernetické bezpečnosti a její meze.* Praha: C. H. Beck, 2023, s. 77]. Nebude-li rozpor s těmito „pojmy“ shledán a budou-li splněny i všechny další předpoklady a podmínky vyplývající ze zákona a unijních nařízení, je povinností správního orgánu žádosti o vývoz vyhovět (pozn. obdobné důvody se mohou týkat také dalších rozhodnutí týkajících se individuálního vývozního povolení nebo souhrnného vývozního povolení nebo povolení k poskytnutí zprostředkovatelských služeb podle zákona č. 594/2004 Sb.). Naproti tomu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/17 žádné veřejné

subjektivní právo (ani podle podústavního práva) neexistovalo, neboť „na udělení státního občanství České republiky není právní nárok“ (§ 12 zákona o státním občanství).

34. Jelikož Ústavní soud shledal výlukou ze soudního přezkumu obsaženou v § 10 odst. 5 větě druhé zákona č. 594/2004 Sb. rozpornou s čl. 36 odst. 2 Listiny, což samo o sobě postačuje k derogaci tohoto ustanovení, není již nutné posouzení právní úpravy rovněž z hledisek uvedených v bodech 26. a 27. výše. Ústavní soud se proto níže pouze stručně vypořádá především s další argumentací vlády (ministerstva) k návrhu.

35. Vláda ve svém vyjádření dále argumentuje tím, že výlukou ze soudního přezkumu je odůvodněna požadavkem na ochranu utajovaných informací. V této souvislosti však Ústavní soud požaduje za nezbytné zdůraznit, že ani případná existence utajovaných informací, o které bude opřeno rozhodnutí ministerstva, nemůže vzhledem k čl. 36 odst. 2 Listiny (jenž se ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/17, kterého se dovolává vláda, neuplatnil – viz bod 33. výše) vést k vyloučení soudního přezkumu (viz výše bod 24. *in fine*, bod 33.). V obecné rovině lze uvést, že zájem na soudním přezkumu správních rozhodnutí založených na utajovaných informací může být dokonce vyšší, než je tomu v případě rozhodnutí vydávaných v řízeních, v nichž správní orgán z utajovaných informací nevychází. Účastník řízení se totiž s podklady rozhodnutí obsahujícími utajované informace nemůže seznámit, neboť jsou vyloučena z nahlížení do spisu (byť s výjimkou obsaženou v § 36 odst. 6 správního řádu), přičemž (závazná) stanoviska či vyjádření dotčených orgánů samostatně přezkoumatelná nejsou, neboť nejde o správní rozhodnutí [srov. kompetenční výlukou podle § 70 písm. a) s. ř. s.]. Výše uvedené samozřejmě neznamená, že by v navazujícím soudním řízení správním bylo možné rezignovat na ochranu utajovaných informací, k níž ostatně slouží mimo jiné vyloučení části spisu z nahlížení (§ 45 odst. 3 s. ř. s.) nebo vyloučení veřejnosti z jednání (§ 49 odst. 2 s. ř. s.). Přiměřeně lze v této souvislosti odkázat na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/07, v němž Ústavní soud konstatoval protiústavnost výluky ze soudního přezkumu zakotvenou v zákonu o BIS (srov. bod 25. výše). V tomto nálezu uvedl, že „si je vědom specifických rysů rozhodování o služebních záležitostech týkajících se příslušníků zpravodajských služeb. Informace vyšlé najevo v průběhu takového rozhodování se dotýkají oblasti bezpečnostních rizik a zájmů státu, což se může projevit v omezení garancí některých běžných procesních záruk... jako je například veřejnost jednání. Obdobnou situaci posuzoval... v nálezu ze dne 6. 9. 2007 sp. zn. II. ÚS 377/04 (N 136/46 SbNU 283) v souvislosti s projednáváním ústavní stížnosti napadající rozhodování ve věcech utajovaných skutečností a zde zdůraznil, že i v takovém typu řízení je úkolem zákonodárce umožnit zákonnou formou realizaci přiměřených záruk na ochranu soudem, byť podle povahy věci... na ochranu zvláštní a diferencovanou. Z hlediska ochrany základních práv a svobod nemůže veřejný zájem na nezveřejňování těchto konkrétních okolností znamenat úplnou rezignaci na ochranu základních lidských práv a svobod, zejména na soudní přezkum správních rozhodnutí“ (bod 46. odůvodnění).

36. Vzhledem k výše uvedenému je již z ústavněprávního pohledu nerozhodné, zda ve věci posuzované městským soudem obsahovala stanoviska (vyjádření) Ministerstva zahraničních věcí a ÚZSI utajované informace, nebo nikoliv. Nad rámec toho Ústavní soud pouze uvádí, že nelze přisvědčit vládě ani v tom, že by rozhodnutí vyloučená podle napadeného rozhodnutí ze soudního přezkumu byla (musela být) na základě zákonného požadavku vždy vydávána „na základě stanovisek určených státních orgánů, včetně zpravodajských služeb, která jsou s ohledem na jejich obsah zpravidla utajovanými

*informacemi*“. Jak správně upozornil navrhovatel, zákon č. 594/2004 Sb. pouze v obecné rovině zakotvuje oprávnění (nikoliv povinnost) ministerstva „žádat od státních orgánů vyjádření k jednotlivým případům vývozu“ (§ 20 odst. 1), přičemž výčet těchto orgánů zákon neupravuje. Tato vyjádření (ministerstvem označovaná jako „stanoviska“) pak nepředstavují závazná stanoviska coby obligatorní a závazný podklad pro rozhodnutí ve věci samé. V dalších ustanoveních zákon upravuje pouze vzájemné poskytování informací mezi ministerstvem na straně jedné a Generálním ředitelstvím cel (§ 20 odst. 2), Státním úřadem pro jadernou bezpečnost (§ 20 odst. 3) a Ministerstvem vnitra a ÚZSI (§ 20 odst. 4, podle něhož se informace poskytují toliko „v rozsahu stanoveném vzájemnou součinnostní dohodou“) na straně druhé.

37. Na posouzení věci nemůže nic změnit ani vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti správy daní (sněmovní tisk č. 784). Návrh zákona (část šedesátá devátá, čl. LXXVII, bod 24.) skutečně počítá s novelizací § 10 odst. 5 zákona č. 594/2004 Sb., v jehož důsledku by proti rozhodnutí ministerstva bylo možné podat rozklad; současně se počítá i se zúžením výluky ze soudního přezkumu (i tato výluka je přitom koncipována podstatně širěji, než uvádí vláda ve svém vyjádření – viz bod 17. výše). Předmětem řízení o zrušení zákona (jeho jednotlivého ustanovení) je však toliko aktuálně platná a účinná úprava § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 594/2004 Sb., přičemž Ústavní soud není oprávněn napadenou právní úpravu hodnotit ve světle její případné novelizace.

38. S vedlejší účastníci lze souhlasit v tom, že zákon o kontrole obchodu s výrobky, dopadající mimo jiné na obchodování se zbraněmi a neobsahující výluku ze soudního přezkumu (viz bod 8. výše), není referenčním kritériem při přezkumu ústavnosti § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 594/2004 Sb. Navrhovatel však správně poukázal na jistou „nepřiměřenost“ právní úpravy regulující vývoz zboží dvojího užití stran výluky ze soudního přezkumu, a to v porovnání s právní úpravou řízení o povolení vývozu či převozu zbraní. Byť v předchozí větě uvedené není důvodem pro zrušení napadeného ustanovení (tím je rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny), v minulosti již Ústavní soud obdobnou argumentaci akceptoval například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 112/20 týkajícím se zrušení výluky ze soudního přezkumu u rozhodnutí o uložení kázeňského trestu pokuty ve výkonu trestu odnětí svobody. V něm uvedl, že „akceptuje argumentaci navrhovatele, který poukázal na srovnání se soudním přezkumem pokut uložených správními orgány za přestupky, které ochrany ve správním soudnictví v plné míře požívají. Z hlediska souměřitelnosti možných sankcí a výše uvedeného akcentu na rozdílnost pocíťované újmy mezi osobou na svobodě a osobou, jejíž svoboda je omezena, tedy není možné, aby co do důsledků mnohem přísnější trest, zasahující do práva vlastnit majetek odsouzeného, stejně jako je tomu v případě pokuty za přestupek, nepožíval možnosti soudního přezkumu“.

39. Nad rámec výše uvedeného nelze vyloučit ani to, že přinejmenším některá z řízení, jejichž výsledkem bude vydání správních rozhodnutí vyloučených ze soudního přezkumu, budou spadat do působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy (řízení o občanských právech nebo závazcích – viz bod 27. výše). Vzhledem k čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy je přitom nezbytné, aby právní úprava přístupu k „nezávislému a nestrannému soudu“ naplňovala požadavky vyplývající z příslušných mezinárodních smluv. Jelikož však Ústavní soud shledal napadené zákonné ustanovení rozporné s čl. 36 odst. 2 Listiny, což samo

postačuje k jeho zrušení, blíže se v návaznosti na východiska uvedená v bodu 27. výše povahou předmětných řízení z pohledu Úmluvy již nezabýval.

### **VIII. Závěr**

40. Ústavní soud shledal, že napadené ustanovení, jež zakotvuje výluky správních rozhodnutí ze soudního přezkumu, je natolik jednoznačné, že jej není možné vyložit ústavně konformně; proto je nutné ve světle výše uvedených kautel práva na soudní ochranu ve vztahu k rozhodování orgánů veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny) přistoupit k jeho derogaci.

41. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 594/2004 Sb. je důvodný, proto mu vyhověl a napadené ustanovení podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 26. března 2025

Josef Baxa  
předseda Ústavního soudu