



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Imex Group s.r.o.**, se sídlem Milíčova 1343/16, Ostrava, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 10. 4. 2015, č. j. 51878/08/07400, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2019, č. j. 11 A 98/2015 – 93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudky městského soudu

[1] Žalobce podal dne 31. 3. 2008 žádost o udělení vývozní licence vojenského materiálu do Gruzie s navrhovanou dobou platnosti licence do 31. 3. 2009. Dne 16. 5. 2008 Ministerstvo zahraničních věcí vydalo souhlasné stanovisko s udělením licence. Následně (dne 6. 10. 2008) totéž ministerstvo vydalo stanovisko, ve kterém doporučilo, aby licence nebyla udělena. Současně požádalo, aby žalovaný respektoval změnu předchozího stanoviska, které tímto ministerstvo vzalo zpět. Důvodem změny stanoviska bylo vypuknutí gruzínsko-ruského ozbrojeného konfliktu v srpnu 2008.

[2] Žalovaný dne 7. 11. 2008 vydal rozhodnutí o neudělení licence. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, ve kterém namítal zejména nezákonnou změnu závazného stanoviska a skutečnost, že se prvostupňový správní orgán nevypořádal s otázkou, proč považuje přípis z 6. 10. 2008 za platné závazné stanovisko. Dále namítal i nesprávnost příslušného stanoviska, ze kterého správní orgán při vydání rozhodnutí o neudělení licence vycházel. Ministr průmyslu a obchodu rozhodnutím ze dne 29. 4. 2009 rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Na základě podané žaloby Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ca 182/2009 – 61, rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem pro zrušení bylo porušení § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Ačkoli žalobce v podaném rozkladu napadal obsah závazného stanoviska, ministr průmyslu a obchodu si nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od ministra zahraničních věcí jako od orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.

[4] Ministr průmyslu a obchodu v návaznosti na zrušující rozsudek městského soudu požádal ministra zahraničních věcí o přezkoumání stanoviska Ministerstva zahraničních věcí ze dne 6. 10. 2008. Dne 2. 5. 2014 ministr zahraničních věcí sdělil, že po přezkoumání závazného stanoviska neshledal důvody pro provedení přezkumného řízení, neboť postup ministerstva byl zcela v souladu se zákonem. V případě předmětné žádosti se nejednalo o změnu stanoviska z důvodu jeho nezákonnosti, nýbrž z důvodu změny situace v zemi konečného užití. Ministr zahraničních věcí tak potvrdil závěry uvedené v závazném stanovisku. Závěrem uvedl, že i z pohledu dnešního (tedy ke dni 2. 5. 2014 - *poznámka soudu*) je rozhodnutí o neudělení licence na vývoz předmětného vojenského materiálu opodstatněné.

[5] Ministr průmyslu a obchodu proto opětovně (rozhodnutím ze dne 10. 4. 2015) rozklad zamítl a rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2008 potvrdil. Ministr v rozhodnutí shrnul dosavadní průběh řízení, konstatoval obsah potvrzujícího stanoviska ministra zahraničních věcí ze dne 2. 5. 2014 a s ohledem na závěry zde uvedené uzavřel, že jsou splněny důvody pro zamítnutí rozkladu.

[6] Žalobce i proti druhému rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu brojil žalobou, kterou městský soud posoudil jako částečně důvodnou a rozsudkem ze dne 10. 4. 2018, č. j. 11 A 98/2015 - 57, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Městský soud nepřisvědčil žalobci, že byl zkrácen na právu vyjádřit se k obsahu závazných stanovisek a že tato stanoviska nebyla dostatečně konkrétní. Soud shledal důvodnou námitku, že správní orgán měl rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, tedy v květnu 2015. Ministr zahraničních věcí se sice v potvrzujícím stanovisku zabýval i aktuální situací a dospěl přezkoumatelným způsobem k závěru, že ani k 2. 5. 2014 nebylo možné z důvodu trvající nestabilní situace v zemi vydat kladné stanovisko. Nelze však odhlédnout od toho, že ministr průmyslu a obchodu napadené rozhodnutí vydal až 10. 4. 2015, tedy téměř rok poté, co ministr zahraničních věcí vydal své stanovisko. Žalovaný rozhodoval na základě skutkového stavu, který v době

vydání napadeného rozhodnutí již nebyl aktuální. Ze správního spisu ani nevyplývá, že by ministr činil jakékoli úkony ke zjištění aktuálního stavu ke dni rozhodování. Ministr průmyslu a obchodu nemůže ovlivnit obsah závazného stanoviska, je však nutné, aby dbal na to, že stanovisko vychází z údajů, které budou přiměřeně aktuální v době vydání rozhodnutí.

[8] Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že žádá-li účastník o udělení licence pro určité přesně vymezené časové období, není možno, aby správní orgán nad rámec této žádosti, kterou je vázán, posuzoval skutkové a právní otázky, které se vztahují k jinému časovému období. To platí pro správní orgány obou stupňů. Správní řád nevylučuje, aby správní orgán v řízení o řádném opravném prostředku doplňoval prvostupňové rozhodnutí o další úvahy, či vyjasňoval již zjištěný skutkový stav obstaráním dalších důkazů. Dle soudu však ani § 149 odst. 4 správního řádu nezaložil povinnost žalovaného vyžádat si nové závazné stanovisko, aktuální k roku 2015, za situace, kdy předmětem řízení byla žádost o licenci s dobou platnosti do 31. 3. 2009.

II. Nový rozsudek městského soudu

[9] Městský soud následně v záhlaví popsaným rozsudkem žalobu zamítl. S ohledem na vyslovený závazný právní názor kasačního soudu neshledal důvodnou námitku rozhodování na základě nedostatečně zjištěného stavu věci.

[10] Soud dále uvedl, že žádná z listin založených ve spise není vedena v režimu „vyhrazené“, žalobce měl možnost se seznámit se všemi listinami obsaženými ve spise. Ze spisu neplyne ani skutečnost, že by existovala i jiná (utajená) stanoviska, která nejsou součástí spisu. To, že měl žalobce možnost se s obsahem stanovisek seznámit, je patrné i z toho, že v podané žalobě z těchto stanovisek rozsáhle cituje. Žalobcovo právo na spravedlivý proces tak nebylo porušeno.

[11] Městský soud dospěl k závěru, že závazná stanoviska jsou jednoznačná a konkrétní, aby z nich žalovaný mohl vycházet. Na souzenou věc nelze aplikovat závěry uvedené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 9 As 202/2018 – 47 a č. j. 9 As 203/2018 – 52, neboť skutkové okolnosti byly odlišné. Není pravdou, že žalovaný neuvedl, v rozporu s jakými zájmy ČR by bylo vydání souhlasného stanoviska, neboť zejména z potvrzujícího stanoviska ministra zahraničních věcí vyplývá, že Česká republika je členem mezinárodního společenství a partnerem v Evropské unii, a proto je v jejím zájmu postupovat ve spolupráci s mezinárodním společenstvím a poskytovat součinnost mezinárodnímu společenství při snaze o mírové řešení vzniklého konfliktu i následné krize. A právě povolení vývozu vojenského materiálu by v této situaci bylo v rozporu se zájmy státu a se snahami, které mezinárodní společenství v této oblasti vykonávalo, neboť Česká republika rozhodně nemá zájem na tom, aby dovozem smrtícího vojenského materiálu přispívala k destabilizaci situace v daném území.

III. Kasační stížnost

[12] Žalobce (stěžovatel) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Navrhuje zrušit rozsudek městského soudu i správní rozhodnutí obou stupňů.

[13] Kasační soud níže shrnuje pouze tu část argumentace, kterou lze ve smyslu ustálené judikatury považovat za řádné kasační námitky. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tedy musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek (...) nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem.“ (rozsudek ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). Za námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. tak lze považovat pouze tu část kasační argumentace, která směřuje proti nyní přezkoumávanému rozhodnutí (napadenému rozsudku městského soudu).

[14] Stěžovatel namítá, že závazné stanovisko nedostatečně specifikuje rizika vyplývající z konfliktu mezi Ruskou federací a Gruzii v roce 2008. Závazné stanovisko je příliš obecné. Česká republika nyní i v rozhodné době udržovala čilé obchodní a politické styky s Gruzii, což je v rozporu se skutečnostmi tvrzenými v napadeném závazném stanovisku. Gruzie není na seznamu embargovaných či jinak mezinárodně diskriminovaných lokalit, vztahy se zeměmi EU a NATO lze označit jako těsné. V protikladu k závaznému stanovisku stojí dobový postoj České republiky, která ničím nevyprovokovanou agresi Ruské federace na území Gruzie (při kterém fakticky došlo k anexi Abcházie a Severní Osetie) odsoudila. Neexistuje žádná překážka, která by vývozu vojenského materiálu do Gruzie bránila. Stěžovatel nesouhlasí s obecně formulovanými důvody uvedenými v závazných stanoviscích, která odkazují na Společný postoj Rady EU 2008/944/SZBO. Rozhodnutí žalovaného i městského soudu jsou nepřezkoumatelná.

[15] Soud i správní orgány si měly vyžádat doplnění a konkretizaci údajů o Gruzii, zejména přesnou specifikaci podkladů, ze kterých Ministerstvo zahraničních věcí své závěry čerpalo. Měly si tedy vyžádat správní spis Ministerstva zahraničních věcí k závaznému stanovisku a tento provést jak důkaz. Soud se s námitkou, že si správní orgány měly jako přílohu správního spisu vyžádat spis Ministerstva zahraničních věcí, řádně nevypořádal.

[16] Žalovaný měl po zrušení prvního rozhodnutí o rozkladu soudem stěžovatele vyzvat, aby určil novou dobu platnosti požadované licence (aby byla aktuální). Stěžovatel byl v legitimním očekávání, že tak žalovaný učiní. Daným postupem žalovaný porušil stěžovatelova práva na spravedlivý proces. Soud i žalovaný pochybili, pokud rozhodovali podle skutkového a právního stavu v roce 2008, aniž by se jakkoli vypořádali s hodnocením stavu v daném regionu ke dni rozhodnutí žalovaného o rozkladu.

[17] Městský soud se zásadně odchýlil od rozhodovací praxe jiných senátů (rozsudek ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 A 127/2015 - 60). Pokud městský soud komentuje situaci v Gruzii v roce 2008, přebírá toliko mechanicky obsah závazného stanoviska, aniž by tvrzené skutečnosti jakkoli ověřil. To, co soud ve svém rozsudku označuje za gruzínsko-ruský ozbrojený konflikt, bylo ve skutečnosti ruskou agresí proti svrchovanému státu. Nedodání

zbraní státu, o jehož demokratické orientaci nebylo pochyb, nelze považovat za destabilizaci regionu. Není pravdou, že by stěžovatel nezpochybňoval závěry Ministerstva zahraničních věcí, jak uvádí městský soud. Stěžovatel nestabilitu v regionu a dopady ruské agrese srovnával s nestabilitou v Iráku a Sýrii, kde byla situace mnohokrát horší, což však České republice nebránilo dodávat do těchto zemí zbraně. Žalovaný se nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné.

[18] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[19] Kasační stížnost splňuje všechny zákonem vyžadované formální náležitosti, je přípustná a projednatelná. Po věcném posouzení věci dospěl soud k závěru, že není důvodná.

[20] Soud se v první řadě zabýval obecně uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu a dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění napadeného rozsudku seznatelné. Soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by městský soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost rozsudku nelze spatřovat ani v tom, že by soudem přezkoumávané rozhodnutí bylo samo nepřezkoumatelné (srov. rozsudky ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, nebo ze dne 27. 6. 2011, č. j. 4 As 21/2011 - 60). Žalovaný vypořádal všechny námitky obsažené v rozkladu.

[21] Stěžovatel namítá, že se městský soud nevypořádal s požadavkem na vyžádání správního spisu Ministerstva zahraničních věcí a provedení důkazu tímto spisem. S tímto tvrzením se kasační soud neztotožňuje; městský soud se k návrhům na doplnění dokazování přezkoumatelně vyjádřil v bodu 52 rozsudku. Další námitky, které jsou v kasační stížnosti označeny jako námitky nepřezkoumatelnosti, směřují do věcného vypořádání žalobních námitek. Kasační soud se jimi proto bude zabývat níže.

[22] Podle § 14 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodu s vojenským materiálem“) je právnická osoba, které bylo vydáno povolení podle tohoto zákona, oprávněna určitý obchod s vojenským materiálem provádět jen na základě, v rozsahu a za podmínek stanovených v licenci. O udělení licence požádá právnická osoba pro každou smlouvu, jejímž předmětem je obchod s vojenským materiálem podle § 2 odst. 1 písm. a) a ž c) nebo § 2 odst. 2.

[23] Podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o obchodu s vojenským materiálem rozhodne ministerstvo o žádosti o udělení licence ve lhůtě 60 dnů ode dne jejího doručení mj. na

základě závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí z hlediska zahraničně politických zájmů České republiky a dodržování mezinárodních závazků České republiky, zejména závazků vyplývajících z vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a z členství České republiky v mezinárodních organizacích.

[24] Z ustálené judikatury vyplývá, že stanovisko vydané Ministerstvem zahraničních věcí podle § 16 zákona o obchodu s vojenským materiálem, má charakter závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Představuje úkon dotčeného orgánu prováděný podle části čtvrté správního řádu. Při jeho vydání je proto třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, nebo ze dne 15. 12. 2010, č. j. 9 As 60/2010 – 125). Nejedná se však o rozhodnutí ve smyslu § 67 a § 65 s. ř. s., které by bylo samostatně přezkoumatelné soudem, neboť závazné stanovisko nezakládá, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti. Jde o závazný podklad pro vydání konečného rozhodnutí. Jeho přímým adresátem je správní orgán, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno. Správní orgán je obsahem závazného stanoviska vázán, není oprávněn jej po věcné stránce jakkoli přezkoumávat. Pro vydání konečného rozhodnutí je obvykle zapotřebí větší počet závazných stanovisek, teprve souhrn těchto stanovisek tvoří východisko pro rozhodování správního orgánu. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn toliko v rámci přezkumu konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, dále např. rozsudky ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012 – 32, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 As 18/2012 – 29).

[25] Podle § 149 odst. 3 správního řádu jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Podle § 149 odst. 4 správního řádu jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (viz rozsudek ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 – 30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

[26] Kasační soud dále připomíná, že odůvodnění závazného stanoviska dle § 149 správního řádu by mělo alespoň v základních parametrech odpovídat požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 téhož zákona (viz rozsudek ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150). Musí z něj tedy být zřejmé, jaké skutkové okolnosti dotčený orgán posuzoval a z jakých úvah vycházel při svém odborném hodnocení. Odborné posouzení musí být srozumitelné a dostatečně odůvodněné, jinými slovy musí naplňovat kritéria přezkoumatelnosti (srov. též znění § 149 odst. 2 správního řádu účinné do 1. 1. 2018).

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti (i v průběhu předcházejícího řízení) zejména zpochybňoval přezkoumatelnost negativního závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí ze dne 6. 10. 2008 (potvrzeného stanoviskem ze dne 5. 11. 2008) a na něj navazujícího stanoviska (vydaného podle § 149 odst. 4 správního řádu během rozkladového

řízení) ze dne 2. 5. 2014. V této souvislosti namítá, že mu nebyly zpřístupněny podklady, na jejichž základě bylo vydáno a související správní spis Ministerstva zahraničních věcí.

[28] Soud na tomto místě shrnuje nosné důvody, na kterých jsou negativní stanoviska Ministerstva zahraničních věcí založena. Ve stanovisku ze dne 6. 10. 2008 ministerstvo uvedlo, že situace v Gruzii je po vypuknutí gruzínsko-ruského ozbrojeného konfliktu v srpnu roku 2008 nadále velmi nestabilní. Na území Gruzie jsou přítomny jednotky Ruské federace, dochází k řadě vojenských incidentů. Probíhá rozmísťování neozbrojené pozorovatelské Monitorovací mise Evropské unie, jejímž cílem je monitorování implementace mezinárodního mechanismu pro dohled nad plněním šestibodového plánu a zajištění trvalého mírového řešení krize v Gruzii. Špatná humanitární situace a problémy s návratem uprchlíků a vnitřně vysídlených osob do zón konfliktu jsou jen dalšími aspekty složité situace na území Gruzie. Pozastavení vývozu do Gruzie deklarovaly i další členské země Evropské unie. Za dané situace by dodávky vojenského materiálu mohly destabilizovat již tak křehkou situaci v zemi, a byly by tudíž v příkrém rozporu se zahraničně politickými zájmy České republiky.

[29] V závazném stanovisku ze dne 2. 5. 2014 ministr zahraničních věcí konstatoval, že všechny dříve uvedené důvody považuje za platné a opodstatněné. Tyto důvody následně zopakoval a doplnil, že ze zpětného pohledu může potvrdit závažnost situace, která v Gruzii během srpnového konfliktu v roce 2008 vznikla, včetně jejího devastujícího humanitárního rozměru. Přítomnost ruských ozbrojených složek na území Gruzie si vyžádala stovky mrtvých a zraněných. Tisíce osob byly nuceny opustit domovy, lidské i materiální škody byly vysoké. *„Fakta o průběhu konfliktu a jeho dopadu na gruzínské civilní obyvatelstvo lze jednoznačně vyčíst z otevřených zdrojů. Dále lze vyčíst z otevřených zdrojů i skutečnost, že NATO v odpovědi na nepřiměřené použití síly ze strany Ruska suspendovalo s tímto formální zasedání Rady NATO-Rusko a spolupráci v některých oblastech.“* Ministr dále zmínil závěrečnou zprávu nezávislé vyšetřovací mezinárodní mise o konfliktu v Gruzii zveřejněnou dne 30. 9. 2009, podle které *„konflikt v Gruzii nadále představuje ohrožení míru v oblasti Kavkazu a má destabilizující účinky i mimo tento region“*, a *„dodávky zbraní a vojenského materiálu, jako i poskytování vojenských školení v konfliktní oblasti, jsou nadále citlivou záležitostí. Poskytování vojenské pomoci, i když se odehrává v souladu s mezinárodním právem nebo dobrovolnými politickými závazky, musí být usměrňováno omezeními danými zdravým rozumem a důkladným přezkoumáním a zohlednit zamýšlené i nezamýšlené použití dodaných zbraní a materiálů“*. Ministr zdůraznil, že za této situace by pro Českou republiku, jako zodpovědného člena mezinárodního společenství a partnera v Evropské unii, bylo nemyslitelné jednat v rozporu s těmito snahami a vyvézt do Gruzie smrtící vojenský materiál.

[30] Ministr zahraničních věcí též doplnil, že Česká republika je při rozhodování o udělování licencí na vývoz vojenského materiálu vázána společným postojem Rady EU 2008/944/SZBP ze dne 8. 12. 2008, kterým se stanoví pravidla pro kontrolu vývozu vojenských technologií a vojenského materiálu (dále též „společný postoj Rady“) a jeho osmi kritérii. Kritérium č. 3 ukládá členským státům zohlednit při vývozech vojenského materiálu vnitřní situace v zemi konečného užití. Kritérium č. 4 dále ukládá posoudit navrhovaný vývoz v kontextu bezpečnostní situace s cílem zachování stability a zachování regionálního míru.

[31] Obecně platí, že předpokladem toho, aby se účastník řízení mohl vyjádřit k závaznému stanovisku vydanému podle § 149 správního řádu dotčeným orgánem, je nejen jeho seznámení se s obsahem tohoto stanoviska, ale též s podklady, ze kterých dotčený orgán při jeho vydání vycházel, je-li to z jeho obsahu zřejmé. Pokud tedy závazné stanovisko bylo vydáno s odkazem na podkladové materiály, resp. jejich obsah, a nejedná se přitom o informace obecně známé, účastník řízení má v zásadě právo na to se s těmito podklady, které by měly být součástí správního spisu dotčeného orgánu (v širším slova smyslu), seznámit. V opačném případě, kdy stanovisko na obsah podkladových materiálů (které nepředstavují obecně známou informaci) neodkazuje a správní spis k závaznému stanovisku není součástí spisového materiálu, je úkolem soudu zvážit, zda závazné stanovisko ob stojí po obsahové stránce samo o sobě, či je nutno jej z důvodu absence podkladových materiálů, na jejichž podkladě mělo být vydáno, hodnotit jako nepřezkoumatelné. Jinými slovy, soud musí zkoumat, zda argumenty, které dotčený orgán vedl k vydání negativního závazného stanoviska a proti nimž mohl účastník řízení brojít, ob stojí bez dalšího.

[32] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že závazná stanoviska bez dalšího ob stojí. Jak vyplývá ze shora uvedeného, zásadním důvodem, na nichž byla (negativní) závazná stanoviska založena, byl probíhající rusko-gruzínský konflikt. Podle Nejvyššího správního soudu je skutečnost, že v zemi, pro kterou je licence na vývoz vojenského materiálu žádána, probíhá válečný konflikt v zásadě sama o sobě dostačujícím důvodem pro vydání negativního závazného stanoviska. Existence vnitřního ozbrojeného konfliktu je důvodem plně dostačujícím k vydání negativního stanoviska, neboť je také v souladu se společným postojem Rady, zejména jeho čl. 2, kritérii 3 a 4 (Vnitřní situace v zemi konečného určení jako výsledek napětí nebo ozbrojených konfliktů a Zachování regionálního míru, bezpečnosti a stability).

[33] Shora uvedený závěr dotčený orgán učinil na základě poznatků získaných v rámci výkonu vlastní odborné působnosti. Ve vztahu k důvodům týkajícím se hodnocení vnitropolitické situace země vývozu soud zdůrazňuje skutečnost, že Ministerstvo zahraničních věcí je ústředním orgánem státní správy pro oblast zahraniční politiky, který mj. koordinuje vnější ekonomické vztahy a zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky v zahraničí a uděluje souhlas v případech dovozu a vývozu vojenského materiálu (§ 6 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy). Jedná se tedy o dotčený orgán, který má zákonodárcem svěřenou odbornou působnost k posouzení zahraničně politických zájmů České republiky. Je to právě tento dotčený orgán, který při posouzení věci chrání veřejný zájem (zde v oblasti bezpečnostní politiky státu), přičemž vydání negativního závazného stanoviska je jedním z nástrojů této ochrany. Přijímání vlastních odborných hodnotících závěrů stran vnitropolitické situace v určité zemi je tak imanentně spjato s činností ministerstva jako takového.

[34] Pokud tedy tento dotčený orgán v závazném stanovisku uzavřel, na základě poznatků získaných v rámci vlastní věcné působnosti (tj. hodnocení vnitropolitické situace uvnitř určité země), že nelze vydat kladné stanovisko, ob stojí v nyní posuzovaném případě takový závěr sám o sobě, bez nutnosti odkazovat na konkrétní podklad, ze kterého závěr o probíhajícím konfliktu na území určitého státu probíhá.

[35] Nadto, jak uvádělo též Ministerstvo zahraničních věcí, skutečnost, že na území Gruzie probíhal od srpna 2008 konflikt, byla obecně známá a nezpochybňuje ji ani stěžovatel (jehož skutkové pochybnosti směřovaly vždy až k období pozdějšímu, resp. k současnosti). Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud, skutečnosti obecně známé (tzv. notoriety) obdobně jako skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu) jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují. Účastníci řízení nicméně mohou svými tvrzeními popírat obsah notorií, mohou také navrhnout provedení důkazů za účelem prokázání svých odlišných tvrzení. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi nesdílí velmi restriktivní interpretaci notorií, jak je chápou některé obecné soudy, podle nichž za notorií se považují „*jen zcela obecně známé skutečnosti, jako např. že tráva je zelená*“ (takto usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 2. 2009, sp. zn. 1 Co 349/2008, *Justiční mafie I*, publ. in: Bulletin advokacie č. 4/2009, s. 37, publ. také v systému ASPI). Jak soud jednoznačně konstatoval v rozsudku ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58, č. 2312/2011 Sb. NSS, správní orgán nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. To by bylo z povahy věci nadbytečné.

[36] Nelze přisvědčit stěžovateli, že závěry žalovaného (resp. Ministerstva zahraničních věcí) jsou v „diametrálním rozporu s obecně známými skutečnostmi“. Stěžovatel ostatně ani nespecifikuje, s jakými obecně známými skutečnostmi by měly být závěry správních orgánů v rozporu. Skutečnost, že mezi Českou republikou v dané době i nyní existují čilé obchodní a politické styky a že Česká republika v roce 2008 příkře odsoudila ruskou agresi v Gruzii, nemá žádný vliv na závěr, že v době vyhrocené vnitrostátní situace v zemi vývozu způsobené otevřeným vojenským konfliktem není s ohledem na zachování stability a při zohlednění vnitřní situace do takové země vhodné vyvážet vojenský materiál. Pro vydání negativního závazného stanoviska není vždy nutné, aby existovala konkrétní restrikce či tzv. denial (tedy informace z jiného členského státu o rozhodnutí o neudělení licence k vývozu materiálu do třetích zemí ve smyslu společného postojů Rady) blokující vývoz do dané země, jak se domnívá stěžovatel. Negativní závazné stanovisko může být založeno i na jiných důvodech, než na oficiálním denialu – může vycházet ze zhodnocení aktuální situace v zemi vývozu (jak tomu bylo i v nyní souzené věci).

[37] Soud proto shrnuje, že závazná stanoviska byla přezkoumatelná. Ve svém odůvodnění neodkazovala na podklady (se kterými by měl být stěžovatel řádně seznámen) a byla založena na skutečnostech představujících zjištění získaná v rámci vlastní odborné činnosti, které byly současně skutečnostmi obecně známými. Z těchto důvodů také městský soud správně vyhodnotil stěžovatelův požadavek na předložení správního spisu a vyjmenovaných písemností (listin, ze kterých závěry získal, specifikace zdroje, či instituce, která informace poskytla, přesný odkaz na písemnosti poskytnuté zastupitelským úřadem) jako nadbytečný, neboť tento typ dokumentů zjevně nepředstavoval podklad pro vydané závazné stanovisko. Stěžovatelem požadované doplnění podkladů (např. o veškeré platné smlouvy o spolupráci mezi ČR a Gruzii, hodnocení situace českým velvyslanectvím v Gruzii, hodnocení příslušných orgánů EU, stanoviska vojenské rozvědky) by za takové situace bylo zcela nadbytečné. Na nezpochybněném závěru o probíhajícím konfliktu by zjevně nic nemohly změnit.

[38] Námitka, že žalovaný měl stěžovatele vyzvat k odstranění vady žádosti (chybně stanovená lhůta platnosti licence), nebyla součástí žaloby. Nejvyšší správní soud se jí proto nemůže pro nepřipustnost věcně zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Na okraj však lze poznamenat, že navrhouvanou dobu platnosti licence je povinen uvést žadatel. Správní orgán není povinen (a zjevně ani oprávněn) za žadatele domýšlet, pro jaké období o licenci žádá ani jej vyzývat k úpravě doby platnosti licence uvedené v žádosti.

[39] K otázce posuzování skutkového a právního stavu v případě žádostí o licenci na přesně vymezené časové období se kasační soud vyjádřil již ve svém předcházejícím rozsudku, na jehož odůvodnění lze v této souvislosti plně odkázat. Právní názor zde vyslovený lze stručně shrnout tak, že žádá-li účastník o udělení licence pro určité přesně vymezené časové období, není možno, aby správní orgán nad rámec této žádosti, kterou je vázán, posuzoval skutkové a právní otázky, které se vztahují k jinému časovému období. Nerelevantní jsou proto stěžovatelova skutková tvrzení vztahující se k aktuální situaci v Gruzii (respektování lidských práv, propustnost hranic), či v jiných státech, kam je vojenský materiál vyvážen (Irák, Kurdistan). Nesouvisející jsou též tvrzení o nutnosti prokázat porušování mezinárodních standardů lidských práv (popř. mučení vězňů), neboť na tomto závěru nejsou závazná stanoviska postavena. Ministerstvo zahraničních věcí netvrdilo, že vojenský materiál má sloužit k potlačování náboženských či politických svobod a že ohrožuje občany ČR či jiné spojence v rámci NATO, tudíž je nemuselo prokazovat, jak hypoteticky uvažuje stěžovatel (s. 7 kasační stížnosti).

[40] Je pravdou, že rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 9 As 202/2018,

9 As 203/2018 a 9 As 204/2018 sice uvedly, že „pouhý odkaz“ na společný postoj Rady jako odůvodnění nepostačí – je však nutno vnímat odlišnost souzených věcí. Ve věcech naposledy zmíněných byl totiž zbytek závazných stanovisek nepřezkoumatelný – za takové situace skutečně pouhý odkaz na společný postoj Rady nemůže nahradit přezkoumatelné odůvodnění. V nyní posuzované věci je ovšem situace odlišná – odkaz na společný postoj Rady je spíše okrajovým doplněním přezkoumatelné argumentace uvedené ve zbývající části odůvodnění závazného stanoviska. Závěr uvedený v citovaných věcech zcela vytržený z dalšího kontextu odůvodnění rozsudků, tak nelze vztáhnout, způsobem, který zamýšlí stěžovatel, na nyní souzenou věc.

[41] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou, podle které se městský soud odchýlil od vlastní rozhodovací praxe ve skutkově a procesně obdobných věcech. Stěžovatel konkrétně odkazuje na rozsudek ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 A 127/2015 – 60. Věc zde řešená byla sice skutkově obdobná, nikoli však totožná. Závazné stanovisko bylo založeno na existenci relevantního denialu a na důvodech zahraničně politického charakteru (hodnocení vnitropolitické situace v Bulharsku a důvěryhodnost kontrolních mechanismů pro export vojenského materiálu). Závazné stanovisko bylo tedy vydáno s odkazem na podkladové materiály, resp. jejich obsah, a současně se nejednalo o informace obecně známé. Tyto podkladové materiály však nebyly součástí spisu a účastník řízení s nimi nebyl seznámen – šlo zejména o denial z roku 2004. Soud tak nemohl plně přezkoumat relevanci jednoho z podstatných důvodů, na kterých bylo závazné stanovisko založeno (srov. zejména body 57 až 59 rozsudku č. j. 8 A 127/2015 – 60). Jde tedy o situaci odlišnou od nyní souzené věci, ve které závazné stanovisko neodkazovalo na žádné další

podkladové materiály, se kterými by bylo nutno se seznámit za účelem přezkumu závazného stanoviska.

[42] Námitku obsaženou v závěru kasační stížnosti, že žalovaný po zrušení rozhodnutí o žádosti rozhodne vždy téměř identicky a následně si nechává své rozhodnutí donekonečna rušit, a je proto třeba, aby soudy vždy zrušily rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, ponechává Nejvyšší správní soud zcela stranou, neboť se netýká nyní souzené věci. Rozhodnutí žalovaného zrušil pouze jednou městský soud (rozsudkem č. j. 6 Ca 182/2009 – 61), žalovaný následně respektoval závazný právní názor (vyžádal si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu) a vydal nové rozhodnutí, které již soudy zrušeno nebylo. K žádnému „zacyklení“ tak v nyní souzené věci nedochází.

V. Závěr a náklady řízení

[43] Soud vzhledem ke shora uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 26. července 2019

JUDr. Lenka Kaniová v. r.
předsedkyně senátu