



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **KEDROS s. r. o.**, se sídlem Milíčova 16, Ostrava, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 8 A 20/2016 - 93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. MPO 52249/2015, žalovaný zamítl žádost žalobce o teritoriální rozšíření povolení č. X k provádění zahraničního obchodu s vojenským materiálem do Běloruska a na Kubu.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Neztotožnil se s žalobcem, že by měl posoudit, zda závazná stanoviska Ministerstva zahraničních věcí (dále též „MZV“) skutečně obsahují utajované informace. Utajení informace představuje její objektivní vlastnost, o které rozhoduje výhradně její původce. Žalovanému ani soudu nepřísluší hodnotit, zda je dán důvod pro utajení konkrétních informací. Soud nemá

pravomoc zrušit utajení pro bezdůvodnost. Může však umožnit nahlížení za situace, kdy by nebyl žalobce seznámen se závazným stanoviskem MZV, aniž by pro takový postup byl důvod. V dané věci byl nicméně žalobce s písemnostmi MZV řádně seznámen a mohl se k nim vyjádřit. Omezení žalobce při nakládání se závaznými stanovisky vyplývají z podstaty přítomnosti utajovaných informací a nejsou takového rozsahu, aby učinily správní řízení jako celek nespravedlivým. Posuzovaná závazná stanoviska MZV jsou dle městského soudu logická, srozumitelná a dostatečně odůvodněná. Žalovaný nebyl oprávněn přezkoumávat správnost jejich závěrů, neboť - na rozdíl od MZV - nemá zákonné zmocnění ani odbornou licenci k posouzení zahraničně politických zájmů ČR. Ze stanovisek plyne, že MZV dospělo k závěru o nevhodnosti obchodování s vojenským materiálem s Kubou a Běloruskem na základě poznatků a informací získaných z vlastní činnosti i z veřejných zdrojů. Pro posouzení věci jsou stanoviska plně akceptovatelná. Soud rovněž přisvědčil žalovanému, že je kvalitativní rozdíl mezi běžnými obchodními vztahy a obchodováním s vojenským materiálem. Účast zástupců ČR na obchodních či diplomatických misích do určité země pak není důkazem o demokratičnosti daného režimu a dodržování lidských práv v této zemi. Žalovaný nebyl dále povinen vyžádat si podklady, ze kterých stanoviska MZV vycházela, resp. kompletní spis. Zabývá se totiž pouze úplností, určitostí a srozumitelností těchto stanovisek. Nepřezkoumává však jejich věcnou správnost. Jelikož je závazným stanoviskem vázán, bylo by bezpředmětné, aby vedl dokazování k jeho zpochybnění. Nezákonnost rozhodnutí nemůže bez dalšího založit ani spekulace žalobce, že si MZV možná v rozporu s ustálenou praxí nevyžádalo v dané věci stanovisko příslušného zastupitelského úřadu. Rovněž návrh žalobce na vyžádání podkladů (kompletního spisu) k závaznému stanovisku shledal městský soud nedůvodným. Účastník řízení má obecně právo seznámit se s poklady rozhodnutí, tedy i s podklady závazného stanoviska, nejedná-li se o informace všeobecně známé nebo nevylučuje-li takovou možnost režim utajení. V dané věci však MZV správní spis k věci údajně nevedlo. Bylo tedy úkolem soudu uvážit, zda závazná stanoviska ob stojí po obsahové stránce sama o sobě, či zda je nutno je pro absenci podkladových materiálů, na jejichž základě byla vydána, hodnotit jako nepřezkoumatelná. Povaha obsahu závazných stanovisek v posuzované věci si dle soudu žádné další podkladové materiály nevyžadovala. Žalovaný nepochybil ani tím, že neprovedl důkazní návrhy žalobce a nevypovádal se s jeho námitkami, neboť tyto byly vzneseny až po vydání napadeného rozhodnutí.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost uspořádal takto. Podle stěžovatele nemá žalovaný mechanicky vycházet z tvrzení MZV, ale má posoudit, zda jsou jemu předkládané informace opodstatněné a dostatečné. V daném případě MZV opakovaně a bez odkazu na zdroj toliko reprodukovalo obecná tvrzení uváděná zahraničními disidentskými kruhy. Závazná stanoviska jsou nezákonná, nepřezkoumatelná a jejich obsah je zcela obecný. Neměla být ani označena za utajovanou informaci, neboť žádné takové informace neobsahují. Vychází výlučně z otevřených zdrojů a nemohou jakkoliv ohrozit zájmy ČR. Status utajení má pouze ztížit procesní obranu stěžovatele a soud by měl rozhodnout, zda se objektivně o utajovanou informaci jedná, či iniciovat řízení směřující ke zrušení nezákonného utajení. Není možné aprobovat postup

pokračování

správních úřadů, které účelově označují obecné informace jako utajované. Městský soud ani žalovaný nevyvrátili námitky, že závěry žalovaného jsou v diametrálním rozporu s obecně známými skutečnostmi. Vývozu vojenského materiálu na Kubu či do Běloruska nebrání žádná restrikce. Žalovaný ani soud se nezabývali rozsahem povolení obchodu, ačkoliv je třeba rozlišovat, zda se jedná o dovoz či vývoz vojenského materiálu. Dále se stěžovatel vymezil proti tomu, že si žalovaný ani městský soud nevyžádali správní spis MZV. Jejich postup se omezil na vyžádání si přezkumu a potvrzení závazného stanoviska, přestože toto se nezabývalo aktuální situací. Nesprávný je i předpoklad soudu, že MZV žádný spis ke zpracovávaným stanoviskům nevede. Městský soud měl striktně a důsledně od MZV vyžadovat předložení kompletních podkladů. Jeho postupem bylo zkráceno právo stěžovatele na uplatnění námitek proti těmto podkladům.

[4] Dále stěžovatel obsáhle vytýká žalovanému, že nepožadoval po MZV předložení spisu ani odstranění vad stanovisek. Tyto dle stěžovatele spočívající v absenci konkrétních a určitelných podkladů, z nichž MZV vycházelo, úvah, kterými se řídilo, v absenci označení zahraničně politického zájmu ČR, s nímž by bylo teritoriální rozšíření licence stěžovatele v rozporu, jakož i v jejich celkové obecnosti. S těmito námitkami se žalovaný řádně nevypořádal (tato část kasační stížnosti je v podstatě doslovnou reprodukcí příslušné části žaloby, pozn. soudu).

[5] Závěrem stěžovatel uvedl, že v případě zrušení rozhodnutí žalovaného má soud současně zrušit rozhodnutí nalézacího správního úřadu, neboť jsou zatížena stejnými vadami, které lze odstranit toliko v nalézacím správním řízení. Tím Nejvyšší správní soud předejde tomu, že žalovaný rozhodne zcela identicky s krátkým odůvodněním odvolávajícím se na stanoviska MZV, a následně si nechá své rozhodnutí opět zrušit, a takto bude postupovat opakovaně. Důkazem má být mimo jiné právě projednávaný případ. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na již učiněná předchozí podání a na napadený rozsudek městského soudu.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále též „s. ř. s.“).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatele, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní

soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozsudek městského soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí městského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu 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“* (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58).

[10] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že námitky uplatněné v kasační stížnosti jsou v převažujícím rozsahu pouze doslova zkopírované žalobní námitky. Slovy výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu tak stěžovatelem uplatněné námitky směřují proti jinému než nyní přezkoumávanému rozhodnutí (napadenému rozsudku), a nejedná se tak o námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel pouze zopakoval část svých žalobních námitek, které již byly vypořádány v řízení před městským soudem, aniž by proti závěrům soudu postavil vlastní konkurující argumentaci. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40, podle kterého *„[s]těžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem – v tomto případě nevyčerpání žalobou vymezeného předmětu řízení). Nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nablížit jako na nepřipustnou, neboť se mýjí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.).“* Z tohoto pohledu se zdejší soud zaměřil pouze na vypořádání těch námitek, které výše uvedenými nedostatky netrpí (srov. shodný postup Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 7. 2019, č. j. 1 As 60/2019 - 50, týkajícím se rovněž problematiky licence na obchodování s vojenským materiálem ve věci stěžovatele zastoupeného týměž advokátem). I k těmto námitkám je však třeba předeslat, že řada výtek stěžovatele se vůbec netýká nyní projednávané věci, ale zcela jiného sporu (zřejmě vývozní licence vojenského materiálu do Gruzie).

[11] Za projednatelnou námitku by bylo možné považovat tu část kasační stížnosti, v níž se stěžovatel vymezil proti tomu, že se žalovaný a městský soud nezabývali otázkou rozsahu povolení obchodu (rozlišením na vývoz a dovoz) a dále námitku poukazující na opakovaná identická rozhodnutí žalovaného odvolávající se na stanoviska MZV, která jsou opětovně rušena. Tyto námitky však stěžovatel v žalobě neuplatnil, přičemž druhá z nich se nadto netýká nyní souzené věci (městský soud přezkoumával rozhodnutí žalovaného v nyní napadeném rozsudku poprvé; k žádnému „zacyklení“ tak v nyní souzené věci nemohlo dojít).

pokračování

[12] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná mimo jiné tehdy, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[13] Např. v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, zdejší soud uvedl, že: „*Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné.*“ V rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, pak zdejší soud uvedl, že „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních).* Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno“ (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). Uvedené dvě námitky jsou tak rovněž nepřípustné.

[14] První přípustná námitka stěžovatele směřuje vůči dle jeho názoru účelovému označování obecných informací za utajované s cílem krátit práva účastníka řízení seznámit se s podklady rozhodnutí a účinně využívat svých práv na procesní obranu. Dle názoru stěžovatele by měl mít soud možnost rozhodnout, zda se v daném případě objektivně skutečně jedná o utajovanou informaci či nikoliv, popřípadě iniciovat řízení směřující ke zrušení nezákonného utajení.

[15] V posuzované věci vyznačilo MZV za utajovanou informaci svá závazná stanoviska, v nichž vyjádřilo nesouhlas s povolením k provádění zahraničního obchodu s vojenským materiálem do požadovaných zemí (Kuba, Bělorusko). Tuto utajovanou informaci klasifikovalo stupněm utajení „Vyhrazené“, který podle § 4 zákona o ochraně utajovaných informací znamená, že by její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití mohlo být *nevýhodné* pro zájmy České republiky. To znamená, že může mít za následek např. poškození významných ekonomických zájmů České republiky či narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí (§ 3 odst. 5 téhož zákona).

[16] Touto námitkou se však již podrobně zabýval městský soud, konkrétně v bodech 17 až 27 odůvodnění napadeného rozsudku. Jeho závěry shledává kasační soud za správné a v podrobnostech na ně odkazuje. Obdobnou otázkou se totiž již opakovaně zabýval se shodnými závěry. Je výhradně na původci informace, aby rozhodl o jejím utajení a v souladu s § 21 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti o ochraně utajovaných informací (dále též „zákon o ochraně utajovaných informací“) vyznačil stupeň jejího utajení, případně jej podle § 22 odst. 4 téhož zákona změnil či zrušil. Byť je takovým postupem nepochybně zasaženo do procesních

práv účastníka řízení, jedná se o zásah odůvodněný zájmem na ochraně utajovaných informací (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 As 188/2014 - 38, ze dne 30. 9. 2015, č. j. 1 As 146/2015 - 88 a ze dne 19. 7. 2018, č. j. 9 As 134/2017 - 42, dále nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 28/02, a ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000). Ač nejsou okolnosti v uvedených rozhodnutích zcela totožné s právě projednávanou situací, jejich závěry a východiska jsou na ni plně přenositelná. Soudům nepřísluší hodnotit či rozhodovat o tom, zda se v konkrétním případě jedná o utajovanou informaci, či snad iniciovat řízení směřující ke zrušení utajení.

[17] Nejvyšší správní soud dodává, že nespatřuje nic zvláštního či *a priori* nelegitimního a účelového na tom, že jsou v utajovaném režimu se stupněm vyhrazené vedeny informace o důvodech, pro které ČR nepovažuje ze zahraničně politického hlediska za strategické obchodovat s natolik specifickým zbožím jako je vojenský materiál s konkrétní zemí, zvláště pak za situace, kdy je v jiných oblastech obchodní spolupráce naopak rozvíjena. Na tom nic nemění, že okolnosti, které ČR považuje za tyto důvody, mohou být veřejnosti dostupné. Jinými slovy, i veřejně známé údaje o určité zemi a o v ní panujících poměrech lze klasifikovat jako utajované informace, pakliže právě v nich ČR spatřuje důvod pro nerealizování takto specifických obchodních vztahů s danou zemí. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2021, č. j. 9 As 145/2019 - 68: „*Důvodem utajení závazného stanoviska evidentně není popis faktické situace na základě veřejně dostupných informací, ale politické důvody.*“ Ostatně, do seznamu utajovaných informací v oblasti působnosti MZV (příloha 9 nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací) byla od 1. 1. 2018 pod bodem 12 výslovně zařazena: *Dokumentace související s licenčním řízením, včetně zdůvodnění zamítavých závazných stanovisek Ministerstva zahraničních věcí.* Stalo se tak na základě připomínky MZV ze dne 13. 6. 2017, č. j. 105194/2017-OPL. Důvodová zpráva k návrhu změny nařízení vlády k tomu uvádí: „*Navrhuje se do seznamu utajovaných informací explicitně uvést položku č. 12, která věcně souvisí s licenčními řízeními. Ministerstvo zahraničních věcí pravidelně zasílá v rámci licenčního řízení o zahraničním obchodu s vojenským materiálem zdůvodnění zamítavých stanovisek, případně doplňující informace či odůvodnění pro určitá omezení ke stanoviskům nějakým způsobem podmíněným. Tyto informace jsou citlivé ze zahraničně-politického či bezpečnostního pohledu. Ministerstvo zahraničních věcí též podle jiných zákonů v rámci licenčního řízení figuruje v roli dotčeného orgánu, jehož stanovisko je závazné. Rolí Ministerstva zahraničních věcí je poskytnout vyjádření k žádostem o licence či povolení k exportu zmíněných citlivých položek z pohledu zahraničně-politických zájmů České republiky. V případě, že se Ministerstvo zahraničních věcí k žádosti vyjádří negativně (či stanoví určité podmínky udělení souhlasu), zasílá následně zpravidla ve stupni utajení Vyhrazené zdůvodnění a argumenty, které vedly k zamítnutí. Důvodem pro utajení je mimo jiné fakt, že informace mohou mít citlivý charakter ve vztahu k zemi konečného užití předmětného vojenského materiálu, zbraní a střeliva či zboží dvojího užití. Dalším důvodem je, že v daném zdůvodnění může být uvedena informace o existenci zamítavého stanoviska (tzv. denialu) jiného členského státu Evropské unie, což je opět utajovaná informace. V neposlední řadě může zdůvodnění obsahovat citlivé analytické informace zahraničně-polického či vojensko-bezpečnostního charakteru.*“

[18] Obecnému tvrzení, že informace byly utajeny pouze za účelem ztížení procesní situace stěžovateli, nelze v posuzované věci přisvědčit i z toho důvodu, že byl s

pokračování

utajovanými částmi spisu řádně seznámen a měl možnost se k nim vyjádřit (což neučinil, resp. učinil až po lhůtě, kterou si k tomu sám určil a po vydání žalovaného rozhodnutí). Stěžovatel tak nemohl být relevantně dotčen na svých procesních právech ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“).

[19] Zbývající přípustné námitky stěžovatele směřují proti obsahu závazných stanovisek MZV a tomu, že MZV neposkytlo žalovanému (ani městskému soudu) podklady, ze kterých vycházelo při jejich tvorbě. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by MZV nevedlo správní spis ke zpracovávaným stanoviskům a má za to, že si jej měl městský soud vyžádat.

[20] Z ustálené judikatury vyplývá, že stanovisko vydané Ministerstvem zahraničních věcí podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 38/1994 Sb., 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. Soudní přezkum jeho 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).

[21] 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 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 od 1. 1. 2018).

[22] Tyto požadavky závazná stanoviska v posuzované věci splňují. Jak již uvedl městský soud, obě závazná stanoviska se opírají zejména o poznatky týkající se povahy a fungování režimů v daných zemích. Přestože jsou obě stanoviska poměrně stručná, nelze přisvědčit stěžovateli, že by byla obecná a nicneříkající. V obou je totiž zřetelně vymezen konkrétní zahraničně politický zájem, o jehož dosažení Česká republika ve své zahraniční politice ve vztahu k oběma zemím usiluje. Stanoviska rovněž srozumitelně ozřejmují důvody, proč by bylo povolení obchodování s vojenským materiálem s danými zeměmi v rozporu s tímto zájmem, resp. jaký (negativní) vliv by mohl mít obchod právě s vojenským materiálem na dosažení tohoto zájmu v obou zemích. Závazné stanovisko k Bělorusku nadto upozorňuje i na zbraňové embargo zavedené vůči této zemi rozhodnutím Rady 2012/642/SZBP ze dne 15. října 2012 o omezujících opatřeních vůči Bělorusku, které ke dni vydání stanoviska trvalo.

[23] Zcela mimoběžná je tak argumentace stěžovatele odkazující na to, že závazná stanoviska reprodukují obecná tvrzení uváděná zejména zahraničními disidentskými kruhy země určení a že nejsou aktuální, neboť se upínají k válečnému konfliktu v roce 2008 a neřeší faktický stav v okamžiku rozhodování MZV. Ani jedno ze stanovisek neodkazuje na žádný konflikt či jiný válečný incident. Jsou založena na obecně známých informacích a dostatečně objasněných politických důvodech. Nyní souzené věci se netýká ani výtky stěžovatele, že se městský soud a žalovaný omezili na vyžádání přezkumného stanoviska. Tento krok žalovaný učinil teprve po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, neboť stěžovatel se vyjádřil k podkladům rozhodnutí po uplynutí jím uvedené lhůty a poté, kdy žalovaný ve věci rozhodl. Již městský soud stěžovatele ostatně upozornil, že v rámci řízení žádné námitky ani důkazní návrhy nevznese, ačkoliv mu byla poskytnuta dostatečná doba pro to, aby se k podkladům vyjádřil. Jinými slovy, stěžovatel napadá závazná stanoviska a postup žalovaného z důvodů, které se zcela míjí s nyní projednávanou věcí. Takové pochybení přitom nelze nijak přičítat skutečnosti, že stěžovatel nemůže otevřeně uvést zcela konkrétní výtky k obsahu závazných stanovisek z důvodu ochrany utajovaných informací.

[24] Co se týče absence podkladů, ze kterých MZV vycházelo při tvorbě závazných stanovisek, 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 obстоjí 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 vedly k vydání negativního závazného stanoviska a proti nimž mohl účastník řízení brojit, obстоjí bez dalšího*“ (srov. již zmiňovaný rozsudek ve věci sp. zn. 1 As 60/2019, důraz přidán).

[25] Městský soud v posuzované věci dospěl k závěru, že povaha důvodů nesouhlasu MZV s prováděním zahraničního obchodu s vojenským materiálem do Běloruska a na Kubu opírající se především o poznatky o fungování tamějších režimů, nevyžadovala žádné další podkladové materiály. I Nejvyšší správní soud má za to, že závazná stanoviska v nynější věci obstojí přes svou stručnost sama o sobě, notabene týkají-li se stěžovatelem uplatněné výtky zjevně jiných stanovisek. Ze stanovisek vyplývá, že k hodnocení vnitropolitické situace v obou zemích ministerstvo dospělo na základě poznatků a informací, jež jsou známy z veřejných zdrojů, které soud navíc hodnotí jako obecně známé, jakož i informací získaných vlastní činností (k tomu viz bod 36 rozsudku ve věci sp. zn. 9 As 145/2019). Bylo-li stanovisko odůvodněno tímto způsobem, nebylo nutné dokládat je dalšími podklady, u kterých by připadalo v úvahu, aby s nimi byl stěžovatel

pokračování

seznámen. Městský soud tedy nijak nepochybil, pokud po MZV nepožadoval předložení podkladů, z nichž při tvorbě závazných stanovisek vycházelo.

[26] Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že závěry žalovaného (resp. MZV) jsou v „*diametrálním rozporu s obecně známými skutečnostmi*“. Nejenže stěžovatel nespecifikuje, s jakými obecně známými skutečnostmi by měly být závěry správních orgánů v rozporu, ale v podstatě popírá svou stěžejní argumentaci, že stanoviska jsou založena na obecně známých skutečnostech. Měl-li tímto snad stěžovatel na mysli, že mezi Českou republikou a oběma zeměmi existují obchodní a politické styky, pak nelze než poukázat na vypořádání těchto žalobních námitek ze strany městského soudu. Ten stěžovateli přesvědčivě vysvětlil, proč nelze klást rovnítko mezi rozvíjením obecných obchodních, politických, příp. humanitárních vztahů s nedemokratickými zeměmi a vyvážením vojenského materiálu do takových zemí. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s názorem městského soudu, že případné diplomatické a obchodní mise do těchto zemí nemají žádný vliv na závěr, že s ohledem na zachování stability a při zohlednění vnitřní situace není vhodné do takové země 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 dané zemi (jak tomu bylo i v nyní souzené věci). V případě Běloruska bylo nadto v platnosti zbraňové embargo založené rozhodnutím Rady 2012/642/SZBP (viz výše).

[27] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud posoudil projednávanou věc správně. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. dubna 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu