



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Imex Group, s. r. o.**, se sídlem Ostrava, Milíčova 1343/16, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Bubeníčková 502/42, proti žalovanému **Ministerstvu průmyslu a obchodu**, se sídlem Praha 1, Na Františku 32, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2019, č. j. 10 A 37/2016-70,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **ne má** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Licenční správy Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „licenční správa“) ze dne 4. 9. 2015, č. j. 44860/08/07430/07400, byla žalobkyni odňata licence k vývozu 66 000 ks min pro minomet ráže 82 mm HE do Gruzie, jejíž platnost byla omezena do 31. 12. 2008 včetně. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad. Ministr průmyslu a obchodu rozhodnutím ze dne 14. 12. 2015, č. j. MPO 47060/15/10200/01000, rozhodnutí licenční správy postupem dle § 90 odst. 4 správního řádu zrušil a řízení o odnětí uvedené licence, zahájené dne 17. 10. 2008, zastavil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem označeným v návěti zamítl. Městský soud vycházel ze zjištění, že rozhodnutím ze dne 22. 5. 2008, č. j. VM-269/08, č. B081220390, vyhověla licenční správa žádosti žalobkyně ze dne 28. 2. 2008 o udělení licence pro vývoz 66 000 ks min pro minomet ráže 82 mm HE do Gruzie, s dobou platnosti licence od 22. 5. 2008 do 31. 12. 2008 včetně. Dne 6. 10. 2008 podalo Ministerstvo zahraničních věcí (dále jen „MZV“) podnět řediteli licenční správy k zahájení řízení o odejmutí udělené licence z důvodu ohrožení zahraničně politických zájmů ČR. V odůvodnění podnětu popsalo, že situace v Gruzii je v důsledku gruzínsko-ruského ozbrojeného konfliktu velmi nestabilní. Dne 17. 10. 2008 zahájila licenční správa z moci úřední řízení o odejmutí výše specifikované licence. Na základě negativního závazného stanoviska MZV k vývozu předmětného vojenského materiálu do Gruzie ze dne 5. 11. 2008 rozhodla licenční správa rozhodnutím ze dne 27. 11. 2008, č. j. 44860/08/07430/07400 MIPOX 01EJLZE, o odnětí této licence. Rozklad proti tomuto rozhodnutí ministr průmyslu a obchodu rozhodnutím ze dne 29. 7. 2009, č. j. 55872/08/07400/01000, zamítl a rozhodnutí licenční správy potvrdil. K žalobě proti posledně uvedenému rozhodnutí městský soud rozsudkem ze dne 28. 11. 2012, č. j. 9 Ca 317/2009-70, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; konstatoval, že rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 9 As 26/2013-46, odmítnuta. Rozhodnutím ze dne 19. 11. 2014, č. j. 44860/08/07430/07400 PID MIPOX01UUIKJ, licenční správa řízení ve věci odnětí licence podle § 60 odst. 2 správního řádu zastavila, neboť platnost licence vypršela, a důvod řízení tak odpadl. K rozkladu žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 4. 2015, č. j. MPO 56413/14/51700/01000, rozhodnutí licenční správy zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení, neboť došel k závěru, že podle výše citovaného rozsudku městského soudu mělo být ve věci meritorně rozhodnuto. Licenční správa tedy vydala rozhodnutí ze dne 4. 9. 2015, č. j. 44860/08/07430/07400, jímž předmětnou licenci žalobkyni odejmula. Žalovaný následně rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím.

[3] Městský soud nepřisvědčil námitkám žalobkyně, že žalovaný nemohl řízení o odnětí licence zastavit podle § 90 odst. 4 správního řádu, protože meritorní rozhodnutí o rozkladu by pro žalobkyni mělo zásadní význam z hlediska náhrady škody, kterou hodlá uplatňovat. Uvedl, že podle citovaného ustanovení musí být pro zastavení řízení kumulativně splněny dvě podmínky: a) musí zde existovat skutečnost odůvodňující zastavení řízení podle § 66 správního řádu a b) jiné rozhodnutí o odvolání nemůže mít význam pro právní nástupce účastníků nebo pro náhradu škody. Ve vztahu k naplnění první podmínky žalovaný správně uvedl, že důvod řízení o odnětí licence odpadl, neboť její platnost zanikla ke dni 31. 12. 2008. Žalobkyně si již od doby, kdy jí byla licence udělena, musela být vědoma toho, že její platnost skončí dne 31. 12. 2008. Ve chvíli, kdy platnost licence vypršela, nemohl správní orgán z logiky věci rozhodnout meritorně, tj. o jejím odejmutí ani ponechání. I kdyby *in eventum* licenční správa dospěla k závěru, že není důvod licenci odebírat, nemohla by ji žalobkyně po uvedeném datu stejně využívat a předmětný vojenský materiál vyvážet.

pokračování

[4] Návrh doby platnosti licence vymezený v žádosti o její vydání byl přitom zcela v dispozici žalobkyně. Bylo tedy na ní, aby za situace, kdy v průběhu správního řízení vypršela platnost původní licence, podala žádost o prodloužení její platnosti nebo požádala o udělení vývozní licence nové. K námitce (uplatněné až při ústním jednání před soudem), že nebyla o blížícím se konci platnosti licence poučena, městský soud nepřihlížel, neboť byla uplatněna opožděně. Pouze *obiter dictum* uvedl, že není úkolem správního orgánu v řízení o odnětí licence upozorňovat účastníka na to, že uplyne doba její platnosti.

[5] Co se týče naplnění druhé podmínky zastavení řízení, městský soud konstatoval, že vývozní licence je podle § 13 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem (dále jen „zákon č. 38/1994 Sb.“) nepřenosná a při zániku právnické osoby nebo úmrtí fyzické osoby nepřechází na právní nástupce. Ve shodě se žalovaným dospěl také k závěru, že jiné rozhodnutí by nemohlo mít význam ani pro náhradu škody, neboť podle § 19 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb. stát neodpovídá právnické osobě, které byla udělena licence, za případnou škodu, která jí vznikla odnětím nebo pozastavením licence. Žalobkyně by tedy ani v případě odnětí licence neměla žádný nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

[6] Městský soud se neztotožnil ani s námitkami, podle kterých napadené rozhodnutí trpí stejnými vadami, jako rozhodnutí licenční správy, pro které je již jednou zrušil Nejvyšší správní soud. Krom toho, že v této věci Nejvyšší správní soud nevydal žádné meritorní rozhodnutí, a v úvahu by tedy připadala vázanost správních orgánů (pouze) právním názorem vysloveným v rozsudku městského soudu č. j. 9 Ca 317/2009-70, není tato vázanost názorem soudu absolutní a může být prolomena v případě doplnění dokazování, zjištění jiného skutkového stavu či v případě změny právního předpisu. V této věci nastala v průběhu správního řízení nová právní skutečnost, neboť dne 31. 12. 2008 skončila platnost udělené licence. V důsledku toho odpadl předmět řízení, a žalovaný se tak mohl odchýlit od právního názoru městského soudu. Jiný postup by byl nejen nezákonný, ale rovněž nesmyslný, neúčelný a v rozporu se zásadou hospodárnosti. Odklon od názoru vysloveného v citovaném rozsudku městského soudu byl žalovaným v tomto směru dostatečně odůvodněn.

[7] Žalovaný nebyl podle městského soudu povinen vypořádat ani argumentaci směřující proti správnosti a zákonnosti rozhodnutí licenční správy o odnětí licence, nýbrž pouze odpovídajícím způsobem odůvodnit svůj závěr, že nastaly podmínky pro zastavení řízení. Takové odůvodnění bude z povahy věci zahrnovat vypořádání námitek odvolatele jen tehdy, jestliže se tyto námitky dotýkají právě důvodů a okolností, pro něž odvolací správní orgán řízení zastavil, popřípadě okolností, jež jsou z jiného důvodu rozhodné i pro rozhodnutí odvolacího orgánu.

[8] K dalším žalobním námitkám, týkajícím se postupu MZV, žalovaného a licenční správy při udělování, respektive odnímání vývozních licencí, městský soud poznamenal, že směřují do merita věci a zcela se míjí s nosnými důvody, na nichž stojí napadené

rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že jsou pro posouzení zákonnosti napadeného procesního rozhodnutí irelevantní, věcně se jimi nezabýval.

[9] Proti tomuto rozsudku brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem městského soudu, že žalovaný nemohl ve věci meritorně rozhodnout poté, co platnost licence již vypršela. Optikou tohoto závěru by totiž žalovaný musel řízení zastavit již při rozhodování o prvním podaném rozkladu dne 29. 7. 2009. Úvaha, že správní orgán má rozhodovat *k původnímu termínu platnosti*, tj. k roku 2008 popírá zásady zákonnosti a dobré správy, jakož i teorii správního práva, podle níž odvolací správní orgán rozhoduje na základě skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí o opravném prostředku. Žalovaný se svým postupem pouze snažil ukončit řetězcí se pokračování nezákonného postupu správních orgánů obou stupňů, spočívajícího v neschopnosti donutit MZV, aby řádně odůvodňovalo závazná stanoviska k žádostem o udělení vývozní licence.

[11] Stěžovatelka nerozporuje zjištění městského soudu, že v původní žádosti byla platnost licence navrhována do konce roku 2008, má však za to, že pokud se v důsledku zrušujícího rozsudku městského soudu č. j. 9 Ca 317/2009-70, „*staly některé části žádosti zjevně neúčinné*“, měl žalovaný podle § 45 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 2 správního řádu stěžovatelku vyzvat, aby tyto vady odstranila a určila novou dobu platnosti požadované licence; stěžovatelce v tomto směru svědčilo legitimní očekávání. Protože tak žalovaný neučinil, byla stěžovatelka krácena na procesních právech a právu na spravedlivý proces. Argument městského soudu, že stěžovatelka mohla podat žádost novou nebo požádat o prodloužení platnosti udělené licence, není přiléhavý. Stěžovatelka zvolila pevně stanovenou dobu platnosti licence, protože nepředpokládala, že se řízení protáhne. Za situace, kdy se věc vrátila žalovanému po vypršení platnosti tohoto oprávnění, měl žalovaný stěžovatelku vyzvat k odstranění vad žádosti, konkrétně k novému stanovení doby platnosti a poučit ji o následcích nevyhovění této výzvě; namísto toho žalovaný rozhodoval za nesplněných podmínek řízení. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214. Má za to, že využití opravných prostředků bylo náznakem toho, že má nadále zájem o předmětnou licenci. Žalovaný ji tak byl povinen poučit o možném prodloužení lhůty.

[12] Stěžovatelka nesouhlasí ani s názorem městského soudu, že jiné rozhodnutí o rozkladu nemohlo mít význam z hlediska náhrady škody. Domnívá se, že zdůvodnění odnětí licence skutečnostmi vyplývajícími z § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 38/1994 Sb., tj. zahraničně politickými zájmy ČR nebo ochranou veřejného pořádku, bezpečností a ochranou obyvatelstva, je velmi nebezpečné pro právní stát. Zejména za situace, kdy jsou zahraničně politické zájmy odůvodněny tak, jako v nyní řešené věci. Stěžovatelka považuje závazné stanovisko MZV vydané pro řízení o odnětí licence za nepřezkoumatelné a nezákonné. Rozhodnutí podmíněné nezákonným závazným stanoviskem má za následek zmaření obchodu v nezanedbatelné hodnotě. Zmařená transakce, za niž nese odpovědnost původce pochybení, tj. stát, přitom pro dotčený subjekt může mít likvidační dopad.

pokračování

Stěžovatelka se tedy domnívá, že i odnětí licence by mělo spadat do působnosti zákona č. 82/1998 Sb. Ustanovení § 19 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb. považuje za protiústavní, neboť porušuje právo na ochranu vlastnictví. Stěžovatelka připouští, že na základě zákona může dojít ke zmaření obchodní transakce a vzniku souvisejících závazků z důvodů, jež nemají původ v protiprávním jednání držitele licence, ale mělo by se tak dít vždy za náhradu. Nelze připustit, aby stát z jakéhokoli, byť veřejného, zájmu zmařil konkrétní obchod v jeho průběhu a vystavil jednu ze stran sankcím a poškození obchodního jména jinak, než na základě zákona a za náhradu. Z tohoto důvodu stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil a podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení § 19 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb. pro rozpor s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[13] Dále stěžovatelka namítá, že městský soud postupoval ryze formalisticky tím, že se odmítl zabývat jejími námitkami, které směřovaly k meritu věci. Tento postup považuje za porušení práva na spravedlivý proces a zákazu libovůle. V této souvislosti obsáhle rekapituluje judikaturu Ústavního soudu zapovídající obecným soudům, ale i správním úřadům přepjatě formalistický přístup a libovůli (čl. 2 odst. 2 Listiny), a požadující zachování práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Dále poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k problematice přezkoumatelnosti rozhodnutí. Uvedla, že uvedenou judikaturu městský soud porušil tím, že zaměřil svoji pozornost výlučně na zodpovězení otázky, zda mohl žalovaný řízení zastavit. Tím fakticky založil absolutní nemožnost přezkoumat zákonnost rozhodnutí licenční správy v situaci, kdy platnost licence skončila.

[14] Stěžovatelka uzavírá, že napadené rozhodnutí i rozsudek městského soudu jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože v nich chybí mimo jiné náležité vypořádání se s ustálenou judikaturou a s touto judikaturou jsou v rozporu. Tato rozhodnutí, včetně rozhodnutí licenční správy, byla vydána na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť MZV aplikovalo výklad zahraničně politických zájmů ČR odlišně, než v jiných skutkově podobných případech. MZV nepřipustným způsobem zavedl do českého právního řádu precedenční systém nepřezkoumatelného neurčitého pojmu „*zahraničně-politické zájmy ČR*“, navíc nezákonným utajením podkladů, na jejichž základě bylo napadené rozhodnutí vydáno, krátil práva stěžovatelky na účast v řízení, a tím porušil její právo na spravedlivý proces. Městský soud i žalovaný zcela ignorují rozhodovací praxi kasačního soudu v této problematice, neboť napadené rozhodnutí je jedním z typově zcela identických rozhodnutí vydávaných od roku 2008 do současnosti, vycházejících z obecných a nepřezkoumatelných stanovisek MZV, která jsou postupně soudy rušena. Jediný posun v tomto ohledu je ten, že zhruba od roku 2010-2011 začalo MZV tato svá stanoviska utajovat, čímž účastníkům ztížilo možnost proti nim efektivně brojit. Z toho důvodu má stěžovatelka za to, že by Nejvyšší správní soud měl zrušit krom napadeného rozsudku a rozhodnutí žalovaného také rozhodnutí licenční správy, jako to učinil městský soud ve věci vedené pod sp. zn. 8 A 127/2015.

[15] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný odmítl názor stěžovatelky, že ji měl upozornit na vadu žádosti a poskytnout lhůtu k opravě doby platnosti licence s tím, že stěžovatelka spojuje dvě zcela samostatná řízení, a to řízení o udělení licence zahajované na

žádost a řízení o odnětí licence zahajované z moci úřední. Tato skutečnost musí být stěžovatelce dobře známa, neboť v posledních deseti letech jí bylo vydáno téměř sto licencí k zahraničnímu obchodu s vojenským materiálem. V řízení o udělení licence bylo stěžovatelce plně vyhověno a byla jí udělena licence v rozsahu, v jakém požadovala, tj. do 31. 12. 2008. Vzhledem k tomu, že pro odnětí tohoto oprávnění vyvstaly objektivní důvody v podobě vyostření rusko-gruzínského konfliktu, zahájila licenční správa z moci úřední řízení o odnětí licence. Uplynutím doby platnosti licence však odpadl důvod pro další vedení tohoto řízení. Z logiky věci přitom není možné změnit v řízení vedeném z moci úřední dobu platnosti licence, která byla pravomocně udělena v řízení zahájeném na žádost. Stěžovatelce nic nebránilo, aby po vypršení platnosti licence znovu požádala v rámci řízení zahájeného na žádost o udělení licence nově.

[16] Žalovaný nesouhlasí ani s názorem, že § 19 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb. je v rozporu s ochranou vlastnictví, zakotvenou v čl. 11 Listiny. Popírá, že by stěžovatelku jakkoli krátil na tomto ústavně zaručeném právu, stěžovatelka ostatně ani nerozvedla, v čem toto zkrácení na právech spatřuje. V rámci předmětného řízení mohlo dojít pouze k omezení podnikání stěžovatelky v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny. Taková omezení jsou v oblasti obchodu s citlivým materiálem běžná, neboť vychází z mezinárodního práva (Smlouva o obchodu se zbraněmi, č. 36/2015 Sb. m. s.) a přímo použitelných předpisů EU. K tomu žalovaný citoval čl. 1 odst. 1 společného postoje Rady 2008/944/SZBP, kterým se stanoví společná pravidla pro kontrolu vývozu vojenských technologií a vojenského materiálu, a čl. 10 a čl. 11 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 258/2012, kterým se provádí čl. 10 protokolu Organizace spojených národů proti nedovolené výrobě střelných zbraní a jejich součástí, dílů a střeliva a obchodování s nimi, který doplňuje Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (č. 76/2013 Sb. m. s.). Uvedené předpisy stanoví státům možnost, respektive povinnost, povolení k vývozu zbraní nevydat, pozastavit, změnit či zrušit například z důvodů plnění závazků vyplývajících ze sankcí či zbrojních embarg, anebo z důvodu podezření, že by vyvezené zbraně mohly být použity pro spáchání teroristických trestných činů nebo v rozporu s mezinárodním humanitárním právem. Česká republika je povinna s ohledem na členství v mezinárodních organizacích přijmout opatření, kterými splní výše uvedené závazky; ty jsou bezesporu součástí jejich *zahraničně politických zájmů*. Uvedený pojem není ani neurčitým pojmem, jak tvrdí stěžovatelka. Zákonodárce jej používá opakovaně i v jiných předpisech; pravomoci v této oblasti jsou pak v souladu s § 6 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, svěřeny MZV.

[17] Žalovaný konečně odmítá, že by MZV utajovalo informace týkající se vydávání závazných stanovisek pro účely řízení ve věcech vývozních licencí, a že by sám byl v této otázce nečinný. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 As 188/2014-38, podle něhož je výhradně na původci informace, aby o jejím utajení rozhodl, vyznačil stupeň jejího utajení nebo stupeň utajení změnil či zrušil.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasací stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní

pokračování

uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Ve vztahu k uplatněnému důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu, stěžovatelka obecně namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a proto, že se městský soud náležitě nevypořádal s ustálenou judikaturou a s touto judikaturou je v rozporu; tuto ustálenou judikaturu ovšem nijak nespecifikovala. Přezkoumatelností rozsudku městského soudu je nicméně kasační soud povinen zabývat se z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s. i bez námítky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský (zde městský) soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Městský soud v nyní posuzované věci řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se s žalobními námitkami a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací (viz str. 11-13 napadeného rozsudku). Fakt, že je napadený rozsudek opřen o dostatek relevantních důvodů, ostatně potvrzuje i skutečnost, že stěžovatelka s jeho závěry obsáhle polemizuje.

[21] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nelze spatřovat ani v tom, že městský soud nevypořádal věcné námitky stěžovatelky vztahující se k důvodům odnětí licence. Městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 1 As 313/2017-31, správně konstatoval, že s ohledem na procesní povahu napadeného rozhodnutí nebylo povinností žalovaného reagovat na námitky týkající se merita věci. Jelikož je napadené rozhodnutí opřeno o skutečnosti odůvodňující zastavení řízení a obligatorní zrušení rozhodnutí licenční správy (§ 90 odst. 4 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu), byly žalobní námitky zpochybňující (věcné) důvody pro odnětí vývozní licence pro posouzení zákonnosti procesního postupu žalovaného zcela irelevantní. Městský soud proto nebyl povinen se jimi zabývat. Z výše popsanych důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[22] Shora uvedený závěr poskytuje rovněž výstižnou odpověď na námitku stěžovatelky, jíž městskému soudu vytýká přepjatě formalistický přístup, spočívající v tom, že se zaměřil pouze na posouzení důvodů zastavení řízení, čímž prakticky vyloučil možnost meritorního přezkumu rozhodnutí licenční správy. K souvisejícím výtkám rozporujícím postup žalovaného Nejvyšší správní soud dále podotýká, že z předestřené kasační argumentace není zcela zřejmé, jakého výsledku správního řízení se stěžovatelka vlastně domáhá. Stěžovatelka totiž na jedné straně žalovanému vytýká, že neměl aplikovat § 90 odst. 4 správního řádu, na druhou stranu ovšem netvrdí, jakým jiným konkrétním způsobem by měl žalovaný rozhodnout. Ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu přitom dopadá právě na ty situace, kdy odvolací (rozkladový) orgán zjistí, že v průběhu řízení (včetně řízení odvolacího, respektive rozkladového) nastala skutečnost odůvodňující zastavení řízení podle § 66 správního řádu. V takovém případě tento orgán neprovádí přezkum podle § 89 odst. 2 tohoto zákona, ale pouze odůvodní zastavení řízení

a konsekvantní zrušení prvoinstančního rozhodnutí, aniž by reagoval na všechny odvolací námitky (viz výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 313/2017-31, či rozsudek tohoto soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56).

[23] Uvedené pravidlo je projevem zásady procesní ekonomie, jejímž účelem je mimo jiné umožnit správním orgánům skončit řízení bez meritorního vyřízení věci, tam, kde se jeho pokračování stalo bezpředmětným. Jak ostatně stěžovatelka správně podotkla, pro rozhodování správního orgánu (tj. i orgánu odvolacího) je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Tato zásada sice není ve správním řádu výslovně zakotvena, vyplývá z něj však implicitně, a to zejména z § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, či rozsudek ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40).

[24] V nyní projednávané věci stěžovatelka disponovala vývozní licencí s platností do konce roku 2008. Oprávnění vyvézt předmětný vojenský materiál do Gruzie jí tak zaniklo dne 31. 12. 2008, po tomto datu proto na jeho základě nemohla provést žádnou další transakci. Na této skutečnosti přitom nemohlo ničeho změnit žádné rozhodnutí žalovaného, potažmo licenční správy, které nabylo účinku po 31. 12. 2008. To znamená, že licenci, která v důsledku plynutí času vyhasla, nebylo možno odejmout, protože již materiálně neexistovala. Zánik věci nebo práva, kterého se řízení týká, je pak jednou z významných právních skutečností, která zakládá obligatorní důvod k zastavení řízení [viz § 66 odst. 1 písm. f) a za stanovených podmínek též § 66 odst. 2 správního řádu]. Jak již bylo také vyloženo výše, zjistí-li orgán rozhodující o oprávněm prostředku takovou skutečnost, je podle § 90 odst. 4 správního řádu oprávněn a zároveň povinen řízení zastavit a zrušit prvoinstanční rozhodnutí, a to za podmínky, že jiné rozhodnutí nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalovaný postupoval v nyní projednávané věci správně, pokud z důvodu expirace odnímané licence aplikoval § 90 odst. 4 správního řádu. Správným je taktéž závěr městského soudu, který postup žalovaného aproboval.

[25] Stěžovatelka v tomto ohledu podotkla, že optikou závěrů městského soudu bylo za daných skutkových okolností namíste zrušit rozhodnutí licenční správy ze dne 27. 11. 2008 a řízení zastavit již při rozhodování o prvním podaném rozkladu dne 29. 7. 2009. Této argumentaci lze s ohledem na výše podaný výklad zajisté přisvědčit, pro nyní projednávanou věc je ovšem bez významu, neboť žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodoval ke dni vydání tohoto rozhodnutí se zřetelem k vyhasnutí práva, o jehož odnětí se v řízení jednalo. Žalovaný ani nerozhodoval retrospektivně, jak také tvrdí stěžovatelka, nýbrž podle skutkového a právního stavu ke dni jeho rozhodování (viz bod [23] až [24] výše).

[26] Stěžovatelka dále zpochybňovala správnost postupu žalovaného, který po zjištění, že platnost udělené licence již vypršela, řízení o jejím odnětí bez dalšího zastavil, aniž by ji vyzval ke změně navrhané doby platnosti licence a poučil ji o následcích nevyhovění této výzvě. Tato argumentace (jež se ovšem z pohledu předmětu správního řízení, kterým bylo *ex officio* vedené řízení o odnětí licence, jeví jako obtížně uchopitelná) se však poprvé objevila až v replice k vyjádření žalovaného datované dnem 29. 3. 2016, kterou stěžovatelka

pokračování

předložila až při ústním jednání před městským soudem dne 20. 6. 2019, tj. jednoznačně po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Jak setrvale judikuje Nejvyšší správní soud, „*jádro soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů se soustředí v řízení před krajským [zde městským] soudem, s čímž souvisí i poměrně striktní pravidla o koncentraci řízení a možnosti vymezení žalobních bodů (tzn. vymezení rámce soudního přezkumu) pouze ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.)*“ (srov. rozsudky ze dne 16. 8. 2018, č. j. 3 Afs 199/2017-41, či ze dne 12. 7. 2018, č. j. 9 As 131/2017-33). V nyní projednávané věci byl rámec soudního přezkumu napadeného rozhodnutí předurčen argumentací uvedenou (v otevřené lhůtě) v žalobě ze dne 29. 2. 2016. Argumentací uplatněnou v replice se proto v souladu s § 71 odst. 2, větou třetí s. ř. s. městský soud nezabýval a nemůže se jí věcně zabývat ani Nejvyšší správní soud pro její nepřipustnost (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Pokud jde dále o námitku, již stěžovatelka rozporuje důvod zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu s poukazem na údajnou protiústavnost vyloučení odpovědnosti státu za škodu podle § 19 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb., je nutné znovu připomenout, že rámec přezkumu napadeného rozhodnutí byl vymezen obsahem žaloby ze dne 29. 2. 2016, a s ním i míra podrobnosti, v níž se městský soud mohl a měl žalobními body zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2017, č. j. 3 As 193/2014-37). Stěžovatelka na str. 2 žaloby, v části I. bod (1) odstavci druhém v tomto směru pouze obecně tvrdila, že na meritorním posouzení věci žalovaným má zájem proto, že v případě vyhovění jejímu oprávněmu prostředku hodlá následně uplatňovat právo na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Na tuto námitku obdržela dostatečnou odpověď v bodech 68. až 71. napadeného rozsudku, kde městský soud konstatoval, že podle § 19 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb. stát nenese odpovědnost za škodu, která by odnětím licence případně vznikla, a že tuto skutečnost neopomněl zdůraznit ani žalovaný v napadeném rozhodnutí.

[28] Stěžovatelka, zastoupená právním profesionálem, si zmíněné právní úpravy musela být jistě vědoma přinejmenším od doručení napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný na toto specifikum řízení o odnětí vývozní licence výslovně upozornil na str. 4 až 5. Krom toho předmětné ustanovení (§ 19 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb.) navazuje na úpravu důvodů pro odnětí (pozastavení) licence v odstavcích 1 a 2; bylo by proto s podivem, kdyby stěžovatelka, respektive její zástupce, neměli o této úpravě povědomí už dříve. Námitku rozporu § 19 odst. 3 citovaného zákona s čl. 11 Listiny tedy stěžovatelka (na principu *vigilantibus iura*) zajisté mohla uplatnit již v žalobě. Vzhledem k tomu, že ústavní rozměr vyloučení povinnosti k náhradě škody způsobené nezákonným odnětím vývozní licence stěžovatelka nepředestřela městskému soudu (přičemž nic nenasvědčuje tomu, že by o kolizi daného ustanovení s některým z ústavně zaručených práv měl městský soud vlastní pochybnosti), neexistoval důvod, pro který by se městský soud měl k tomuto aspektu věci explicitně vyjadřovat. Smyslem řízení o kasační stížnosti, jakožto mimořádném oprávněm prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, je přitom přezkum zákonnosti závěrů a procesního postupu krajského (městského) soudu. Důvody, které lze v kasační stížnosti s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k rozhodnutí tohoto soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). S ohledem na to, že předmětná kasační argumentace nemá svůj

předobraz v konkrétní řádně a včas uplatněné žalobní námitce, vyhodnotil ji Nejvyšší správní soud jako námitku novou, a proto nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační soud si je přitom vědom toho, že případný nesoulad aplikovaného ustanovení zákona s některým z ustanovení Listiny by byl povinen zohlednit i *ex officio*, stěžovatelkou předestřené pochybnosti o ústavní konformitě § 19 odst. 3 zákona č. 38/1994 Sb. nicméně nesdílí. Za této situace (tj. při neexistenci odpovídající projednatelné kasační námítky) není jeho povinností explicitně uvádět důvody, pro které k tomuto závěru dospěl.

[29] Nad rámec výše uvedeného lze dodat, že z okolností nyní projednávaného případu není ani zřejmé, k jaké újmě na právech stěžovatelky mělo rozhodnutím licenční správy, potažmo žalovaného dojít. Z rekapitulace průběhu řízení před oběma správními orgány je evidentní, že první rozhodnutí licenční správy o odnětí licence ze dne 27. 11. 2008 bylo vydáno pouhý měsíc před vypršením její platnosti, přičemž v poučení je výslovně uvedeno, že podaný rozklad má odkladný účinek. Stěžovatelka napadla toto rozhodnutí rozkladem, o němž však bylo rozhodnuto teprve 29. 7. 2009, tedy více než půl roku po zániku předmětné licence (uplynutím doby její platnosti). Prvoinstanční rozhodnutí, jež stěžovatelku zbavovalo oprávnění vyvézt 66 000 kusů min do Gruzie, tedy v době platnosti tohoto oprávnění nejen nenabylo právní moci, ale nezaložilo ani jakékoli předběžné účinky; do konce roku 2008 tak postupem licenční správy, potažmo žalovaného, stěžovatelce nemohla být *de iure* zmařena žádná transakce podmíněná touto licencí. Jelikož stěžovatelka v tomto ohledu ani vznik žádné konkrétní újmy způsobené napadeným rozhodnutím v žalobě netvrdila, nemohla z logiky věci naplnit ani kritérium aktivní procesní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jelikož její *tvrzení* o možném zkrácení na právech, respektive vzniku škody v důsledku vydání napadeného rozhodnutí jsou jen zcela obecná a neurčitá.

[30] Stěžovatelka v závěru kasační stížnosti také namítala, že napadený rozsudek, jakož i rozhodnutí obou správních orgánů, spočívají na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a dále zopakovala svoji žalobní argumentaci týkající se praxe MZV při vydávání závazného stanoviska pro účely licenčního řízení. V této souvislosti je vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře zastává názor, že „[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 ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Obecně vzato „stěžovatelům 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 nevycherpání 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 nahlížet jako na nepřipustnou, neboť se mýjí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.)“ (rozsudek ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40). Jak již bylo výše popsáno, tímto směrem kasační argumentace vedena není. Odhlédne-li kasační soud

pokračování

od toho, že není zřejmé, jak mají výtky týkající se (ne)dostatečnosti skutkových zjištění v řízení o odnětí licence a praxe MZV při vydávání závazných stanovisek souviset s důvody zastavení řízení, je zřejmé směřují *de facto* pouze proti postupu žalovaného, respektive MZV, neboť (až na nutné doplnění slov „*napadený rozsudek*“ a „*soudu*“, která vytýkaná pochybení správních orgánů připisují nově také městskému soudu) kopíruje argumentaci žalobní uvedenou na str. 9 žaloby. Slovy výše citovaného rozsudku č. j. 8 Afs 106/2006-58, tak stěžovatelkou uplatněné námitky směřují proti jinému, než nyní přezkoumávanému rozhodnutí (napadenému rozsudku), a nejedná se tedy o námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Touto částí kasační stížnosti se proto Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat pro její nepřipustnost (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[31] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[32] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v soudním řízení před Nejvyšším správním soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly; soud tak žalovanému náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu