



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **NA Engineering s.r.o.**, sídlem Na Anežce 109, Horoušany, zastoupená JUDr. Zuzanou Smítkovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Trojanova 2022/12, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 32, Praha 1, týkající se žaloby proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu ve vydání opatření Licenční správy Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 5. 8. 2011, zn. 30734/2011/07400, PID MIPOX01L01Q3, ve znění usnesení Licenční správy Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 30. 12. 2013, č. j. 30734/2011/07400, PID MIPOX01RG98F, a v nepřijetí opatření dle závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. 6467/2012/VOP/PN, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 5 A 7/2020-34,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný opatřením ze dne 5. 8. 2011, zn. 30734/2011/07400, s odvoláním na čl. 4 bod 1 nařízení Rady (ES) č. 428/2009 ze dne 5. 5. 2009, kterým se zavádí režim Společenství pro kontrolu vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího

užití, a zákon č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití (dále jen „prováděcí zákon č. 594/2004 Sb.“), sdělil žalobkyni, že zboží vyvážené běloruské společnosti AEROMASH by mohlo být celé nebo jeho část určeno k použití ve spojení s vývojem, výrobou, nakládáním, provozem, údržbou, skladováním, zjišťováním nebo rozšiřováním chemických, biologických nebo jaderných zbraní nebo jiných jaderných výbušných zařízení nebo s vývojem, výrobou, údržbou nebo skladováním raketových systémů schopných takové zbraně nést. Z tohoto důvodu lze proto vývoz zboží (zboží dvojího použití) jmenované běloruské společnosti uskutečnit pouze na základě individuálního vývozního povolení uděleného Licenční správou Ministerstva průmyslu a obchodu. Až do odvolání tak byl vůči žalobkyni tímto opatřením zaveden režim omezeného vývozu zboží pro uvedenou společnost (dále jen „opatření catch-all“).

[2] Následně žalovaný vydal dne 30. 12. 2013 pod č. j. 30734/2011/07400 opravné usnesení, v němž vymezil konkrétní druhy zboží, kterého se opatření "catch-all" týká (komponenty, přípravky nebo technologie použitelné pro vývoj nebo výrobu bezpilotních vzdušných prostředků nebo trenažerů pro výcvik vojenských pilotů), a opravil citaci přímo použitelného evropského předpisu odkazem na čl. 4 bod 1 a 2 nařízení (dále jen „opravné usnesení“). Co do svého obsahu opravné usnesení fakticky nahradilo text původního opatření "catch-all".

[3] Dne 17. 1. 2020 žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu ve vydání opatření "catch-all", ve znění opravného usnesení, a v nezrušení tohoto opatření dle stanoviska veřejného ochránce práv. V žalobě podrobně rozvedla, jak vydané opatření konkrétně porušuje její práva, v čem spočívá jeho nezákonnost a proč popisovaný zásah nadále trvá.

[4] Městský soud v Praze usnesením označeným v záhlaví podanou žalobu odmítl. Opatření "catch-all" a opravné usnesení posoudil jako rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a s ohledem na subsidiární povahu zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí (§ 85 s. ř. s.) dospěl k závěru, že podaná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem není přípustná [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Městský soud zároveň nepřistoupl k poučení žalobkyně o možnosti provedení změny žaloby (z žaloby zásahové na žalobu proti rozhodnutí), neboť vzhledem k datu oznámení opatření "catch-all" žalobkyni (dne 18. 8. 2011) a datu oznámení opravného usnesení (dne 20. 1. 2014) zjevně uplynula dvouměsíční zákonná lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí (§ 72 odst. 1 s. ř. s.).

[5] V odůvodnění usnesení městský soud vycházel ze skutečnosti, že v případě zboží neuvedeného v příloze I nařízení vývozce nemusí žádat o povolení pro vývoz (viz čl. 3 odst. 1 nařízení *a contrario*). Oznámením sdělení, že k vývozu zboží dvojího použití bude vyžadováno povolení (čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení), dochází k dotčení právní sféry žalobkyně, neboť jí tím vznikla nová povinnost zažádat v každém individuálním případě o povolení k vývozu, která dříve neexistovala (materiální znak rozhodnutí). S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud shledal rovněž naplnění formálního znaku rozhodnutí. Z opatření "catch-all", ve znění opravného usnesení, zřetelně vyplývá, jaká konkrétní povinnost žalobkyni vznikla, jaký je právní základ této povinnosti, rozhodnutí

pokračování

byla označena spisovou značkou, podepsána a datována. Pravomoc žalovaného k vydání rozhodnutí je zakotvena v § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 594/2004 Sb. Městský soud dále uvedl, že z právních předpisů vyplývá rovněž procedura (formalizovaný postup) přijetí rozhodnutí, byť minimalistická. Rozhodnutí také bylo žalobkyni oznámeno a žalovaný ve věci vedl spisovou dokumentaci.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž obsáhle popsala skutkové okolnosti daného případu a průběh ukládání napadeného opatření "catch-all" a opravného usnesení, včetně zmaření stěžovatelčiny spolupráce s běloruskou společností. Dle stěžovatelky již po dobu 11 let dochází k porušování jejího ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces a práva na soudní ochranu, porušena byla také zásada legality. Dle stěžovatelky nadále trvá zásah žalovaného v podobě vydaného opatření "catch-all" a rovněž nečinnost žalovaného, který nepřistoupil ke zrušení tohoto opatření v přezkumném řízení.

[7] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že opatření "catch-all" a opravné usnesení představují rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Dle jejího názoru nenaplnují materiální stránku rozhodnutí, neboť přímo nezakládají, nemění, ani neruší stěžovatelčina práva, pouze zasahují do její právní sféry, což je definiční znak zásahu. Opatření "catch-all" pouze omezilo stěžovatelku při nakládání s dotčeným zbožím při jejím podnikání, avšak teprve následné rozhodnutí o (ne)povolání vývozu představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[8] Stěžovatelka namítala, že nebyl naplněn ani formální znak rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť opatření "catch-all" a opravné usnesení nesměřovaly výlučně vůči stěžovateli (byť byla v jejich záhlaví označena), nýbrž vůči všem osobám, které mají v úmyslu vyvážet dotčené zboží jmenované běloruské společnosti. Stěžovatelka tedy nebyla konkrétním individualizovaným adresátem správního úkonu, a tedy se nemohlo jednat o rozhodnutí. Dle stěžovatelky nebyl naplněn formální znak rozhodnutí také z toho důvodu, že žádný právní předpis neupravuje postup žalovaného při vydávání opatření. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na skutečnost, že nebyla účastníkem žádného správního řízení a nemohla obsah vydaného opatření nijak ovlivnit. Stěžovatelka připodobnila vydané akty usnesením zastupitelstva kraje, která taktéž nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.

[9] K odkazu městského soudu na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, které se zabývalo posouzením povahy výtky vedoucího státního zástupce jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., stěžovatelka namítla, že městský soud argumentaci obsaženou v tomto judikátu vytrhl z kontextu. Sama naopak zdůraznila jinou jeho pasáž, že vytykanému musí být dán prostor k vyjádření, k čemuž v dané věci nedošlo.

[10] Dle stěžovatelky opatření "catch-all" neobsahuje ani náležitosti rozhodnutí (odůvodnění a poučení o opravném prostředku). Stěžovatelka rovněž poukázala na vady jeho odůvodnění, které je natolik obecné, že z něj nelze seznat, proč žalovaný k přijetí opatření přistoupil. Opravné usnesení sice tyto náležitosti již nepostrádá, nicméně ani jeho

vydání nepředcházelo žádné řízení, jehož by byla stěžovatelka účastníkem a v němž by mohla uplatnit svá procesní práva.

[11] Stěžovatelka dále poukázala na výslovné znění zákona, který hovoří o „sdělování, zda k vývozu zboží dvojího použití bude vyžadováno povolení“, nikoli o „udělování povolení“ jako v případě jiných kompetencí žalovaného.

[12] Povaha napadaných aktů (jako nezákonných zásahů, nikoli rozhodnutí) vyplývá dle stěžovatelky rovněž z usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1384/17, kterým byla odmítnuta její ústavní stížnost.

[13] Stěžovatelka rovněž městskému soudu vytkla, že se nezabýval namítanou nečinností žalovaného, který doposud neučinil žádné kroky k nápravě. Závěrem stěžovatelka poukázala na celkovou délku řízení před městským soudem, od níž odvíjela očekávání, že se soud bude žalobou věcně zabývat. Stěžovatelce v této souvislosti nebylo zřejmé, proč městský soud nejprve nařídil ve věci jednání, aby posléze (aniž jednání proběhlo) věc vyřídil tak, že žalobu odmítl. Stěžovatelka z tohoto důvodu považovala postup městského soudu za zmatečný.

[14] Žalovaný práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil, pouze odkázal na předchozí vyjádření k žalobě.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] Podle § 2 s. ř. s. *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*

[17] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Žalobu proti rozhodnutí lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebi jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou (§ 72 odst. 1 s. ř. s.).*

[18] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je však nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). V takovém případě soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*

pokračování

[19] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem představuje subsidiární prostředek soudní ochrany k žalobě proti rozhodnutí. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, ve věci *Jihočeská univerzita*, bod 52: „Hlavním řízením před správními soudy je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Poskytování ochrany proti úkonům správních orgánů v tomto řízení je tedy pravidlem. Další dva typy žalob, tj. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu pak tvoří doplňkové možnosti ochrany poskytované správními soudy proti jednání správních orgánů tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze aplikovat.“ Závěr o subsidiaritě zásahové žaloby má výslovnou oporu v citovaném § 85 s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS) a byl shledán ústavně konformním. V nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18 (N 7/92 SbNU 52, bod 67), Ústavní soud v této souvislosti vyslovil, že jde o „výklad, který vnáší do soudního řádu správního logické a systematické uspořádání jednotlivých žalobních (návrhových) typů“.

[20] Žalobci nicméně nemůže být k újmě nesprávná volba žalobního typu, a proto dojde-li k takové procesní situaci, musí být poučen, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být podrobeny soudnímu přezkumu, a vyzván, aby tomu žalobu a její obsah přizpůsobil. Vyzývat žalobce k úpravě žaloby však není nutno v situaci, nemůže-li odmítnutí žaloby (z důvodu nesprávně zvoleného žalobního typu) způsobit žalobci újmu, neboť nejsou splněny procesní podmínky ani pro projednání správního žalobního typu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, *souhlas podle stavebního zákona II*, bod 35).

[21] V daném případě městský soud žalobu odmítl jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] s odůvodněním, že se ochrany nebo nápravy bylo možno domáhat jinými prostředky (§ 85 s. ř. s.), konkrétně žalobou proti rozhodnutí. Právě závěry městského soudu týkající se posouzení povahy opatření "catch-all" a opravného usnesení coby rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. stěžovatelka napadla kasační stížností. Kasační stížnost tedy stěžovatelka opírá o důvod spočívající v nezákonnosti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[22] Je tedy zřejmé, že předmětem řízení o kasační stížnosti je výhradně otázka zákonnosti odmítnutí stěžovatelčiny žaloby, a proto se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat jinými námitkami, zejména zákonností samotného opatření "catch-all" a opravného usnesení, ani jejich případnými nedostatky a vadami, na které stěžovatelka v kasační stížnosti hojně poukazuje. Pro souzený případ bylo rozhodující výhradně posouzení právní otázky, zda vydané opatření "catch-all" a opravné usnesení jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.

[23] Podle § 2 odst. 1 prováděcího zákona č. 594/2004 Sb. *Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen "ministerstvo") provádí opatření, která jsou předpisy Evropských společenství upravujícími oblast kontroly vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího použití¹⁾ svěřena členskému státu Evropské unie*. Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona ministerstvo

a) uděluje povolení na vývoz zboží dvojího použití a jeho přepravu uvnitř Evropských společenství (dále jen "Společenství") z území České republiky,

b) sděluje, zda k vývozu zboží dvojího použití bude vyžadováno povolení,

(...)

(pozn: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[24] Podle § 3 odst. 1 prováděcího zákona č. 594/2004 Sb. povolení k vývozu zboží dvojího použití se vyžaduje, jestliže

a) je zboží dvojího použití uvedeno v příloze I nařízení Rady,

b) je tak stanoveno nařízením Rady.

[25] Citovaný § 3 odst. 1 písm. b) prováděcího zákona 594/2004 Sb. odkazuje na čl. 4 nařízení, podle jehož odst. 1 povolení pro vývoz zboží dvojího užití, které není uvedeno v příloze I, je vyžadováno, jestliže byl vývozce informován příslušnými orgány členského státu, ve kterém je usazen, že dotyčné zboží je nebo by mohlo být celé nebo z části určeno k užití ve spojení s vývojem chemických, biologických nebo jaderných zbraní nebo jiných jaderných výbušných zařízení, jejich výrobou, nakládáním s nimi, jejich provozem, údržbou, skladováním, zjišťováním, identifikací nebo rozšiřováním nebo s vývojem, výrobou, údržbou nebo skladováním raketových systémů schopných takové zbraně nést.

[26] Podle čl. 4 odst. 2 nařízení povolení pro vývoz zboží dvojího užití, které není uvedeno v příloze I, je rovněž vyžadováno, vztahuje-li se na kupující zemi nebo zemi určení zbrojní embargo, o němž bylo rozhodnuto společným postojem nebo společnou akcí přijatou Radou Evropské unie nebo rozhodnutím Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), nebo zbrojní embargo uložené závaznou rezolucí Rady bezpečnosti OSN a byl-li vývozce informován příslušnými orgány uvedenými v odstavci 1, že dotyčné zboží je nebo by mohlo být celé nebo z části určeno pro vojenské konečné použití (...).

[27] Zbožím dvojího užití se podle čl. 2 odst. 1 nařízení rozumí zboží, včetně softwaru a technologií, které lze použít jak pro civilní, tak i vojenské účely a které zahrnuje veškeré zboží, které může být použito jak pro nevýbušné účely, tak i pro jakoukoliv formu podpory výroby jaderných zbraní nebo jiných jaderných výbušných zařízení. Zboží a technologie dvojího použití představují širokou škálu produktů v průmyslové, jaderné, chemické a biologické oblasti. Ačkoli jsou vyráběny a předurčeny pro civilní použití, mohou být vzhledem ke svému charakteru a vlastnostem zneužity zejména k výrobě zbraní hromadného ničení a jejich nosičů, případně pro vojenské účely. Podrobný výčet zboží dvojího užití je obsažen v příloze I nařízení, u kterého je povolení vyžadováno vždy (čl. 3 odst. 1 nařízení). Nařízení však zároveň předpokládá (čl. 3 odst. 2), že vedle zboží uvedeného v příloze I může existovat také jiné rizikové zboží dvojího užití, jehož vývoz je třeba kontrolovat. Děje se tak právě prostřednictvím opatření "catch-all" (čl. 4 nařízení), jímž příslušný orgán členského státu oznámí podnikatelskému subjektu, že určité zboží podléhá individuálnímu vývoznímu povolení. Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že nařízení (ES) č. 428/2009 bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/821 ze dne 20. 5. 2021, kterým se zavádí režim Unie pro kontrolu vývozu, zprostředkování, technické pomoci, tranzitu a přepravy zboží dvojího užití.

[28] Nejvyšší správní soud považuje za přílehlavou argumentaci městského soudu, že okamžikem sdělení [§ 2 odst. 2 písm. b) prováděcího zákona], resp. informování (čl. 4

pokračování

odst. 1 a 2 nařízení) stěžovatelky, že k vývozu zboží dvojího použití bude vyžadováno povolení, dochází k dotčení její právní sféry, neboť od tohoto okamžiku stěžovatelce do budoucna vznikla nová (dříve neexistující) povinnost požádat v každém individuálním případě o povolení k vývozu, která významně omezila výkon její podnikatelské činnosti. Stěžovatelka se mylí, dovozuje-li ze soudem užitého pojmu *dotčení právní sféry*, že k dotčení právní sféry může dojít toliko nezákonným zásahem, nikoli rozhodnutím, a že se tedy z tohoto důvodu jednalo o nezákonný zásah. Ve skutečnosti k dotčení právní sféry žalobce dochází jak rozhodnutím (§ 65 s. ř. s.), tak zásahem (§ 82 s. ř. s.). V této souvislosti postačuje poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, které do správního soudnictví koncept *dotčení právní sféry* osoby vneslo, a týkalo se dotčení právní sféry právě rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nikoli zásahem.

[29] Se stěžovatelkou lze souhlasit do té míry, že žalobou napadané opatření "catch-all" jí výslovně nezaložilo, nezměnilo ani nezrušilo žádné její *právo*, avšak závazně jí založilo *povinnost* (srovnej znění § 65 odst. 1 s. ř. s.) zažádat do budoucna v každém jednotlivém případě o povolení k vývozu druhově vymezeného zboží konkrétní zahraniční společnosti. Vznik této nové omezující povinnosti nepochybně představuje dotčení stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv (její právní sféry) na základě učiněného rozhodnutí správního orgánu. Materiální znak rozhodnutí tedy napadené opatření "catch-all" beze zbytku naplnilo. Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že mezi stranami nebylo sporné, že žalovaný vydal opatření "catch-all" jako orgán moci výkonné v rámci výkonu veřejné správy.

[30] Městský soud správně posoudil také naplnění formálního znaku rozhodnutí. Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na názoru, že definice pojmu rozhodnutí uvedená v § 65 s. ř. s. je širší než vymezení rozhodnutí dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť akcentuje právě jeho obsah, resp. dopad takového aktu do právní sféry jeho adresáta, a do pozadí ustupuje procesní režim, v němž byl takový akt vydán. Nemusí se tedy nutně jednat o rozhodnutí vzešlé ze správního řízení ve smyslu § 9 správního řádu.

[31] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, ve věci *výtka státnímu zástupci*, bod 78, vyložil, že správní rozhodnutí (tedy individuální správní akt přezkoumatelný ve správním soudnictví v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.) musí naplňovat rovněž formální znak(y), a sice i) jde o úkon vydávaný ve formalizované podobě (která obvykle obsahuje výrok a odůvodnění); ii) v rámci formalizovaného postupu (byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu); iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace a iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení.

[32] Toto materiálně-formální pojetí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu upřesnil v již výše citovaném usnesení č. j. 1 As 436/2017-43, ve věci *souhlasy podle stavebního zákona II*, v němž vyslovil, že „*k naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u nějž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit*“ (bod 31).

V citovaném usnesení rozšířený senát rovněž zopakoval, že „v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno“.

[33] V souzené věci bylo opatření "catch-all" vydáno ve formalizované podobě, byť se nejednalo o správní rozhodnutí podle správního řádu, ale o sdělení dle § 154 téhož zákona. Skutečnost, že opatření nebylo formálně členěno na výrok a odůvodnění, neznámá, že podoba tohoto opatření nebyla formalizována ve smyslu vtělení aktu do písemného výstupu. Jak vyplývá z výše uvedené judikatury, formální členění na výrok a odůvodnění bývá u rozhodnutí obvyklé, nikoli však nezbytné. Stěžovatelkou namítaná nedostatečnost či nepřezkoumatelnost odůvodnění, včetně případného zhojení této vady opravným usnesením, je již otázkou vlastního posouzení vydaných správních aktů a jejich obsahu, které není a nemůže být (jak bylo vysvětleno výše) předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti.

[34] Žalovaný měl k vydání posuzovaného aktu kompetenci stanovenou zákonem [§ 2 odst. 2 písm. b) prováděcího zákona č. 594/2004 Sb., ve vazbě na evropské nařízení] a jeho vydání bylo výsledkem posouzení, zda konkrétní zboží (určené k prodeji konkrétní společnosti ze třetí země) naplňuje definici zboží dvojího užití. Opatření "catch-all" bylo rovněž výsledkem určitého formalizovaného postupu, byť se nejednalo o správní řízení ve smyslu části druhé a třetí správního řádu, nýbrž o méně formální postup dle části čtvrté tohoto zákona. Jak správně připomněl již městský soud (s odkazem na usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016-41, bod 79), postačuje, jedná-li se o zcela minimálně formalizovaný postup, kde je veřejná moc vázána toliko základními zásadami činnosti správních orgánů. Skutečnost, že stěžovatelka před vydáním opatření "catch-all" nedostala prostor k vyjádření, proto nemá žádný vliv na závěr, že žalovaný určitým formalizovaným způsobem postupoval. Prováděcí zákon ani evropské nařízení nepočítají s aktivní účastí vývozce před vydáním sdělení o nezbytnosti povolení k vývozu zboží dvojího použití. Výsledný správní akt je v tomto případě z důvodu nežádoucího prodlení vydáván neprodleně, aniž mu předchází interakce s jeho adresátem. Ten může nesouhlas s tímto aktem projevit až po jeho vydání (ať už případným podnětem k jeho přezkumu nebo právě žalobou ve správním soudnictví). Ustanovení § 154 správního řádu také počítá s tím, že se při vydávání sdělení postupuje přiměřeně dle § 17 správního řádu upravujícího vedení správního spisu. Žalovaný v dané věci vedl k případu jednoduchou spisovou dokumentaci.

[35] Opatření "catch-all" bylo následně stěžovatelce řádně oznámeno. Její námitky, že nebyla jmenovitým (individualizovaným) adresátem tohoto správního úkonu, nemají oporu v právní úpravě, ani ve spisové dokumentaci. Sama stěžovatelka uvedla, že byla v záhlaví opatření označena jako jeho adresát, doručení opatření nijak nezpochybnila. Je tedy zřejmé, že správní akt byl aktem výlučně adresovaným stěžovatelce, opatření jí bylo oznámeno, což ostatně předpokládá i právní úprava (viz její citace výše). I v těch případech, kdy dotčené zboží dvojího použití může vyvážet více vývozců, a cílem správního orgánu tedy bude zavedení režimu "catch-all" vůči všem těmto osobám, předpokládá právní úprava nastoupení účinků opatření jednotlivě vůči každému z vývozců, a tedy jako nutnou podmínku stanoví individuální informování každého z nich. Opatření nemá povahu

pokračování

právního předpisu ani opatření obecné povahy. S ohledem na specifickou právní úpravu obsaženou v evropském nařízení se jedná o individuální správní akt zakládající povinnost vždy konkrétnímu adresátovi.

[36] Nejvyšší správní soud nepovažuje za případné ani stěžovatelčiny úvahy, jimiž připodobňuje opatření "catch-all" (a opravné usnesení) usnesením zastupitelstva kraje, u nichž z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že obvykle nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Usnesení zastupitelstva kraje jsou totiž výrazem (ústavou předvídaného) autonomního rozhodování orgánu místní samosprávy, jimiž je tvořena vůle zastupitelstva jako kolektivního orgánu kraje. V případě usnesení zastupitelstva se proto ve většině případů nejedná o konstitutivní rozhodnutí (individuální správní akt) zakládající v konkrétním případě právo nebo povinnost určené osobě, jako tomu bylo v nyní posuzovaném případě.

[37] K povaze opravného usnesení pak Nejvyšší správní soud podotýká, že sama stěžovatelka spatřovala zásah ve vydání opatření "catch-all", ve znění opravného usnesení. Z hlediska posouzení povahy tohoto aktu je přitom rozhodující, že opravné usnesení fakticky převzalo celý obsah předchozího opatření "catch-all", upřesnilo některé v něm obsažené údaje, včetně odkazu na právní úpravu, a doplnilo chybějící odůvodnění. I v případě opravného usnesení tedy platí závěry vyslovené výše, že se materiálně jednalo o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[38] Stěžovatelka v souvislosti s vydaným opravným usnesením v žalobě i v kasační stížnosti uplatnila rovněž námitky směřující proti správnosti zvoleného procesního postupu, a sice že žalovaný měl namísto opravného usnesení postupovat podle § 156 odst. 2 správního řádu a usnesením v přezkumném řízení měl opatření "catch-all" zrušit. Tyto námitky ovšem opětovně směřují proti správnosti a zákonnosti žalovaným zvoleného postupu spočívajícího ve vydání opravného usnesení, jimiž se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Nezákonnost formální procedury by totiž bylo možno namítat pouze ve včasné žalobě proti tomuto rozhodnutí.

[39] K ostatním stěžovatelčiným námitkám uplatněným v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[40] Usnesením Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1384/17, byla odmítnuta stěžovatelčina ústavní stížnost pro nevyčerpání prostředků ochrany. Protože sama stěžovatelka v ústavní stížnosti tvrdila, že došlo k nezákonnému zásahu správního orgánu (žalovaného), v této logice také Ústavní soud poukázal na skutečnost, že stěžovatelka měla před podáním ústavní stížnosti vyčerpat prostředek ochrany (zásahovou žalobu). Z hlediska závěrů Ústavního soudu bylo rozhodující, že stěžovatelka nevyčerpala žádný prostředek soudní ochrany proti vydanému aktu žalovaného, aniž se zabýval věcnou povahou opatření "catch-all", tedy tím, zda má povahu rozhodnutí, anebo se jedná o zásah. Toto usnesení tedy nijak neovlivňuje nyní posuzovanou otázku a její řešení, Ústavní soud pouze správně poukázal na skutečnost, že obrana stěžovatelky ve správním soudnictví (tedy před podáním ústavní stížnosti) byla možná. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že s ohledem na výše vyloženou povahu napadaného správního aktu a plynutí času byla žaloba opožděná, neboť ji stěžovatelka podala po více než osmi letech od oznámení opatření "catch-all", resp. po šesti letech od oznámení opravného usnesení. Nad rámec

uvedeného pak Nejvyšší správní soud podotýká, že i v případě, že by posuzované úkony žalovaného byly hodnoceny jako stěžovatelkou tvrzený nezákonný zásah, jednalo by se o zásah jednorázový, jehož účinky (spočívající v založení změny vývozního režimu) plně nastoupily již oznámením opatření "catch-all", resp. oznámením opravného usnesení. V daném případě by tedy i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem byla žalobou opožděnou.

[41] K výtce, že se městský soud nezabýval následnou namítanou nečinností žalovaného, který nepostupoval v souladu se stanoviskem veřejného ochránce práv a nečinil žádné kroky k nápravě, Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že městský soud se podrobně zabýval podstatou žalobních námitek, jíž byl primárně zásah do stěžovatelčiných práv vydaným opatřením "catch-all" a opravným usnesením. Výslovné vypořádání námitek, že žalovaný sdělení (§ 154 správního řádu) nezrušil v přezkumném řízení (s odkazem na § 156 odst. 2 správního řádu), v napadeném usnesení skutečně chybí, avšak nejedná se o natolik zásadní vadu, pro kterou by Nejvyšší správní soud byl povinen usnesení městského soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost. Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem sloužícím k ochraně objektivního práva, nikoli nárokovým opravným prostředkem. Jeho nevyužití proto nezasahuje do právní sféry stěžovatelky a není soudně vynutitelné [stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS-st. 12/2000, (N 5/21 SbNU 484) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS]. Na tomto závěru nic nemění ani případné doporučení veřejného ochránce práv obsažené v jeho závěrečném stanovisku. Jak stěžovatelce v této souvislosti vysvětlil již Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 1384/17, jedná se o nezávazné doporučení, jehož nepřijetí žalovaným není způsobilé zasáhnout do stěžovatelčiných práv.

[42] Ani stěžovatelčin poukaz na délku řízení není způsobilý zpochybnit správnost závěrů napadeného usnesení stran povahy opatření "catch-all" a opravného usnesení jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Délka řízení nemůže účastníku založit očekávání co do výsledného posouzení případu soudem. Projednáváná věc nebyla dříve judikována ani krajskými soudy, ani Nejvyšším správním soudem. Městskému soudu proto nelze vytýkat, dospěl-li teprve v průběhu řízení k závěru, že posuzované akty nemají povahu zásahu a že z tohoto důvodu nelze žalobu věcně projednat. Přestože Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že stěžovatelka po nařízení jednání očekávala věcné projednání žaloby, dospěl-li městský soud v rámci přípravy po detailním prostudování věci k závěru o odmítnutí žaloby, nebyl povinen (s ohledem na zásadu procesní ekonomie řízení) jednání konat, byť je dříve nařídil. Tento postup není v rozporu se soudním řádem správním, a tedy se nejednalo o namítanou zmatečnost řízení.

[43] Městský soud tak dospěl v napadeném usnesení ke správnému právnímu závěru, že opatření "catch-all", ve znění opravného usnesení, jímž žalovaný stěžovatelce sdělil, že k vývozu zboží dvojího použití bude vyžadováno povolení, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[45] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 9. března 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu