

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Imex Group s. r. o.**, se sídlem Milíčova 1343/16, Ostrava, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 10. 4. 2015, č. j. 51878/08/07400, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2018, č. j. 11 A 98/2015 - 57,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2018, č. j. 11 A 98/2015 - 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudky městského soudu

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

[2] Žalovaný dne 7. 11. 2008 vydal rozhodnutí o neudělení licence. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, ve kterém namítal zejména nezákonnou změnu závazného stanoviska a skutečnost, že se prvostupňový správní orgán nevypořádal s otázkou, proč považuje přípis z 6. 10. 2008 za platné závazné stanovisko. Dále namítal i nesprávnost příslušného stanoviska, ze

kterého správní orgán při vydání rozhodnutí o neudělení licence vycházel. Ministr průmyslu a obchodu rozhodnutím ze dne 29. 4. 2009 rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

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

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

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

[6] Žalobce i proti druhému rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu brojil žalobou, kterou městský soud posoudil jako částečně důvodnou, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Městský soud nepřisvědčil žalobci, že byl zkrácen na právu vyjádřit se k obsahu závazných stanovisek a že tato stanoviska nebyla dostatečně konkrétní. Soud shledal důvodnou námitku, že správní orgán měl rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, tedy v květnu 2015. Ministr zahraničních věcí se sice v potvrzujícím stanovisku zabýval i aktuální situací a dospěl přezkoumatelným způsobem k závěru, že ani ke 2. 5. 2014 nebylo možné z důvodu trvající nestabilní situace v zemi vydat kladné stanovisko. Nelze však odhlédnout od toho, že ministr průmyslu a obchodu napadené rozhodnutí vydal až 10. 4. 2015, tedy téměř rok poté, co ministr zahraničí vydal své stanovisko. Žalovaný rozhodoval na základě skutkového stavu, který v době vydání napadeného rozhodnutí již nebyl aktuální. Ze správního spisu ani nevyplývá, že by ministr činil jakékoli úkony ke zjištění aktuálního stavu ke dni rozhodování. Ministr průmyslu a obchodu nemůže ovlivnit obsah závazného stanoviska, je však nutné, aby dbal na to, že stanovisko vychází z údajů, které budou přiměřeně aktuální v době vydání rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalovaný (stěžovatel) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností, navrhuje jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s právním závěrem městského soudu, že měl rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí o rozkladu, tedy v květnu 2015. Zmínka o situaci v Gruzii v roce 2014 obsažená v potvrzujícím stanovisku neměla pro rozhodování stěžovatele v rámci řízení o rozkladu zásadní význam, protože skutečně vycházel pouze ze závazného stanoviska Ministerstva zahraničních věcí z roku 2008. Zmínku o situaci v roce 2014 vnímal jen a pouze jako potvrzení toho, že závazné stanovisko bylo v roce 2008 vydáno v souladu se zákonem. Každé závazné stanovisko je spojeno s konkrétním řízením a nadřízený orgán jej může změnit nebo zrušit výhradně v přezkumném řízení. Zákonnost závazného stanoviska vydaného v roce 2008 nemůžou ovlivnit okolnosti vzniklé v pozdějších letech. Ostatně žalobce žádal o licenci časově omezenou do 31. 3. 2009. Soud tak měl skutkový a právní stav případu posuzovat i z hlediska tohoto omezení.

[10] Nadřízený správní orgán nemůže rozhodovat okamžitě po vydání závazného stanoviska. Od vydání stanoviska do doby podpisu rozhodnutí o rozkladu vždy proběhne doba delší než jeden měsíc. Naprostá aktuálnost stanoviska tedy není reálná. Tím spíše v povolovacím řízení, ve kterém jsou vyžadována závazná stanoviska současně od tří ministerstev. Závěr soudu by navíc znamenal, že v rámci rozkladového řízení by si stěžovatel měl vždy vyžádat aktuální závazná stanoviska i od ostatních dotčených orgánů. Byl by to precedent i v jiných druzích správních řízení. Pro odvolací správní orgán platí jednoznačná právní úprava obsažená v § 89 odst. 2 správního řádu. Předmětem přezkoumávání souladu prvoinstančního rozhodnutí s právními předpisy nemůže být z logiky věci skutečnost, která nastala až po jeho vydání a která nemohla být správnímu orgánu známa, tím spíše, pokud je správní orgán vázán závazným stanoviskem.

[11] Stěžovatel je přesvědčen, že hodnocení zahraničně politických aspektů povolení obchodu s vojenským materiálem je závislé na době rozhodování o každé konkrétní zakázce, a to podle poměrů v té které zemi právě v okamžiku, kdy ministerstvo závazné stanovisko vydává. Posuzování skutkového stavu existujícího v roce 2015 v řízení o žádosti z roku 2008 by přicházelo v úvahu, pokud by se jednalo o řízení v prvním stupni, nikoli však v řízení o rozkladu. Žalobci nic nebránilo, aby podle vývoje situace v Gruzii podal novou žádost o udělení licence, k níž by Ministerstvo zahraničních věcí vydalo nové závazné stanovisko dle aktuálního stavu v zemi.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci

[13] Soud se nejprve zabýval formálními náležitostmi kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je přípustná. Po věcném posouzení věci dospěl soud k závěru, že kasační stížnost je také důvodná.

[14] Podle § 14 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodu s vojenským materiálem“) je právnická osoba, které bylo vydáno povolení

podle tohoto zákona, oprávněna určitý obchod s vojenským materiálem provádět jen na základě, v rozsahu a za podmínek stanovených v licenci. O udělení licence požádá právnická osoby pro každou smlouvu, jejímž předmětem je obchod s vojenským materiálem podle § 2 odst. 1 písm. a) a ž c) nebo § 2 odst. 2.

[15] Podle § 15 odst. 3 písm. g) zákona o obchodu s vojenským materiálem musí žádost o udělení licence k provedení zahraničního obchodu s vojenským materiálem obsahovat též navrhovanou dobu platnosti licence. Podle § 16 odst. 3 písm. g) téhož zákona obsahuje rozhodnutí o udělení licence dobu platnosti licence.

[16] Řízení o udělení licence je tedy řízením zahájeným na žádost ve smyslu § 44 a násl. správního řádu. Pokud je řízení zahájeno na žádost, je žadatel tím, kdo vymezuje předmět řízení a s tímto též disponuje. Správní orgán je rozsahem podané žádosti vázán (srov. např. rozsudek ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ads 108/2012-31, č. 2815/2013 Sb. NSS).

[17] Soud ze správního spisu ověřil, a tuto skutečnost považuje pro rozhodnutí v posuzované věci za podstatnou, že žalobce požádal dne 31. 3. 2008 o udělení licence s navrhovanou dobou platnosti do 31. 3. 2009. Rozhodovaly-li tedy správní orgány o této žádosti, musely tak vždy činit právě s ohledem na to, že šlo o žádost o licenci limitovanou shora uvedenou dobu platnosti.
[18] Obecně lze vyjít ze závěru, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá však implicitně ze správního řádu, zejména s přihlédnutím např. k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (k tomu podrobněji rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, zejména body 36 a 37). Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26).

To ovšem neznamená, že by správní orgán měl odhlížet od toho, co je předmětem řízení, resp. co je předmětem žádosti, na jejímž základě bylo správní řízení zahájeno. Žádá-li účastník o udělení licence pro určité přesně vymezené časové období, není možno, aby správní orgán nad rámec této žádosti, kterou je vázán, posuzoval skutkové a právní otázky, které se vztahují k jinému časovému období. To platí pro správní orgány obou stupňů. Správní řád samozřejmě nevylučuje, aby správní orgán v řízení o řádném opravném prostředku doplňoval prvostupňové rozhodnutí o další úvahy, či vyjasňoval již zjištěný skutkový stav obstaráním dalších důkazů. Jak plyne z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody, či je změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškobrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47). Neznamená to ovšem, že by odvolací (rozkladový) orgán měl (či dokonce musel) zjišťovat nové skutkové okolnosti, které se vztahují k období zcela odlišnému od toho, pro něž žádá účastník řízení udělení licence, byť jde o období aktuální v době rozhodování odvolacího (rozkladového)

správního orgánu. Takové okolnosti nejsou pro věc rozhodné (à contr. § 3 správního řádu) a jejich pořizování je v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení (§ 6 správního řádu).

[19] Soud neopomněl, že v souzené věci bylo vydání prvostupňového rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem. Rozklad směřoval právě proti obsahu závazného stanoviska. V tom případě bylo povinností ministra průmyslu a obchodu postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu, tedy vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Ostatně pro nerespektování tohoto ustanovení městský soud první rozhodnutí o rozkladu zrušil. Dle soudu ani toto ustanovení správního řádu nezaložilo povinnost stěžovatele vyžádat si nové závazné stanovisko, aktuální k roku 2015, za situace, kdy předmětem řízení byla žádost o licenci s dobou platnosti do 31. 3. 2009. Jak správně poznamenává stěžovatel, takovou povinnost by správní orgány měly v případě, kdy by posuzovaly žádost o licenci s platností do roku 2015 či ještě delší.

[20] Soudu proto není zřejmé, z čeho městský soud dovodil povinnost rozkladového orgánu vyžádat si nové závazné stanovisko (vztahující se k roku 2015) před rozhodnutím o rozkladu. Městský soud neodkazuje na žádné zákonné ustanovení, ze kterého by dle jeho názoru tato povinnost vyplývala. S ohledem na shora uvedené proto Nejvyšší správní soud nesdílí právní závěr městského soudu, že ministr průmyslu a obchodu pochybil, pokud si pro rozhodnutí o rozkladu nevyžádal nové závazné stanovisko aktuální k okamžiku vydání svého rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, v němž

bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. srpna 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu