



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobce: **CLMT, a.s.**, se sídlem ul. 5. května, Jihlava, zastoupený Dr. a Mgr. Jiřím Taišlem, advokátem se sídlem Pobřežní 4, Praha 8, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2015, č. j. 3 Af 4/2012 – 113,

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 :

Městský soud v Praze usnesením ze dne 20. 1. 2015, č. j. 3 Af 4/2012 – 113, odmítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal přezkoumání rozhodnutí bankovní rady České národní banky (dále jen „ČNB“) ze dne 1. 12. 2011, č. j. 2011/3575/110, kterým bylo zrušeno rozhodnutí České národní banky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 8. 2011, č. j. 2011/9292/570, a současně bylo zastaveno správní řízení vedené pod sp. zn. Sp/2010/238/573. Městský soud žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. d) s. ř. s. z důvodu nepřipustnosti, neboť v ní stěžovatel brojil pouze proti důvodům napadeného rozhodnutí.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že se rozkladem domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavení řízení z důvodu překážky věci zahájené. ČNB sice napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušila a řízení zastavila, ale pro odpadnutí důvodu řízení (zánik povolení stěžovatele k činnosti obchodníka s cennými papíry). Podle stěžovatele je rozhodnutí ČNB z formálního hlediska rozhodnutím o zastavení řízení, nicméně při zohlednění jeho materiální stránky je zjevné, že výrok není obsažen pouze v části, jež je jako výroková označena, nýbrž je obsažen i v části formálně označené jako odůvodnění. Tento „skrytý výrok o vině“ stanoví, že se stěžovatel dopustil správních deliktů, pro něž bylo řízení před správním orgánem I. stupně zahájeno. Napadené rozhodnutí je tudíž vnitřně rozporné. Ačkoliv skrytý výrok o vině není formálně závazný, způsobil stěžovateli zásah do jeho práv a je způsobilý ovlivnit jeho poměry a postavení např. v civilních soudních řízeních

a u veřejnosti. Stěžovatel dále poukázal i na důsledky zastavení řízení, např. nemožnost bránit se proti tvrzením uvedeným v napadeném rozhodnutí, proti předběžným opatřením atp. V kasační stížnosti dále uvedl námitky obsažené v žalobě, které se týkají procesních pochybení ve správním řízení. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

ČNB se vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry uvedenými v napadeném usnesení s tím, že v řízení o rozkladu se vypořádala se všemi stěžovatelskými námitkami, přičemž zastavení správního řízení bylo vynuceno kroky stěžovatele, který v průběhu řízení přijal rozhodnutí, na základě něhož mu zaniklo povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry. Stěžovatel se podáním rozkladu snažil dosáhnout zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavení správního řízení, čemuž ČNB vyhověla, ale z jiných důvodů. Podle ČNB je z uvedeného zřejmé, že žaloba směřovala pouze do odůvodnění napadeného rozhodnutí o rozkladu. Pouze s výrokem rozhodnutí je spojeno autoritativní rozhodnutí o právech a povinnostech adresáta. Odůvodnění rozhodnutí pouze na výrok navazuje a vysvětluje důvody, které k jeho formulaci vedly. S ohledem na výše uvedené ČNB navrhla, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal pochybení ve smyslu ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu lze kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby podat pouze z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srv. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz). Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení zmatečné ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li usnesení nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 - 13). Podřazení stížních důvodů pod konkrétní písmeno ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srv. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

Dále je třeba v souladu s konstantní judikaturou uvést, že pokud nebyla žaloba věcně projednána, může se Nejvyšší správní soud zabývat pouze otázkou, zda městský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek pro věcný přezkum. Meritorní přezkum je vyloučen (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2004, č. j. 4 Ads 54/2003 - 91, publ. pod č. 393/2004 Sb. NSS, a ze dne 30. 9. 2010, č. j. 4 Ads 107/2010 - 70). V rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[v] řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumává pravomocné rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.); zkoumá tedy, zda rozhodnutí krajským soudem vydané a zejména důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda krajský soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí krajského soudu je z povahy věci vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí – jedná-li se o rozhodnutí, kterým se [...] končí řízení před krajským soudem z důvodu, že není splněna předepsaná procesní, tedy zjednodušeně řečeno ‚vstupní‘ a ve své podstatě formální podmínka věcné projednatelnosti žaloby, aniž by se zabývalo meritem, tedy vlastním věcným obsahem žaloby, je na Nejvyšším

správním soudu, aby v mezích rozsahu a důvodů kasační stížnosti (resp. nad rámec těchto mezí v limitech daných § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal rozhodnutí krajského soudu z hlediska toho, zda tento soud správně posoudil nesplnění této ‚vstupní‘ podmínky. Zabývání se meritem by znamenalo vybočení z přezkumné role, kterou Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti hraje, a tedy překročení pravomocí, jež jsou mu zákonem v řízení o kasační stížnosti svěřeny.“ Ostatně i Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06, č. 85/2007 Sb. ÚS, uvedl, že „[r]ozhodnutí o odmítnutí návrhu, protože je rozhodnutím procesním, jež nevychází z věcného přezkumu návrhem napadeného rozhodnutí, žádnou vazbu na (věcné) rozhodnutí předchozí nemá, a tím nemůže být – z povahy věci – vystaveno stejné kritice jako předchozí rozhodnutí správního orgánu.“ Nejvyšší správní soud proto pouze posuzoval, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl.

Podle obsahu správního spisu vedl správní orgán I. stupně tři správní řízení. V prvním řízení vedeném pod sp. zn. Sp/2009/55/573 vydal správní orgán I. stupně dne 8. 10. 2010 rozhodnutí čj. 2010/8798/570, kterým byla uložena stěžovateli pokuta podle ust. § 187 odst. 14 písm. c) zákona č. 256/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podnikání na kapitálovém trhu), ve výši 20 000 000 Kč za to, že porušil řadu povinností obchodníka s cennými papíry. Po vydání tohoto rozhodnutí zahájil správní orgán I. stupně další správní řízení vedené pod sp. zn. Sp/2010/215/573, které se týkalo skutku stěžovatele oznámeného zahraničními orgány dohledu. Na základě výsledků státní kontroly zahájil správní orgán I. stupně následně další správní řízení vedené pod sp. zn. Sp/2010/238/573. V řízeních vedených pod sp. zn. Sp/2010/215/573 a sp. zn. Sp/2010/238/573 vydal správní orgán I. stupně předběžná opatření ukládající stěžovateli, aby neposkytoval své investiční služby ve spolupráci s investičními zprostředkovateli a zdržel se poskytování investičních služeb na území jiných členských států Evropské unie. Usnesením ze dne 16. 2. 2011 správní orgán I. stupně spojil řízení vedena pod sp. zn. Sp/2010/215/573 a Sp/2010/238/573 a v řízení dále vedl pod sp. zn. Sp/2010/238/573. Dne 15. 12. 2010 potvrdila ČNB rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 8. 10. 2010. S účinností od 1. 3. 2011 rozhodl jediný akcionář stěžovatele o změně předmětu podnikání, a téhož dne tak zaniklo stěžovateli ze zákona povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry. Následně dne 4. 8. 2011 vydal správní orgán I. stupně v řízení vedeném pod sp. zn. Sp/2010/238/573 rozhodnutí, v němž ve výrokové části deklaroval, že se stěžovatel dopustil správních deliktů. Neuložil mu však sankce či opatření k nápravě, a to s ohledem na časový překryv s předchozím řízením vedeným pod sp. zn. Sp/2009/55/573 a uplatnění zásady absorpce, jelikož již v tomto řízení byla stěžovateli uložena pokuta v maximální možné výši. Stěžovatel proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 8. 2011, čj. 2011/9292/570, podal rozklad, kterým se domáhal zrušení tohoto rozhodnutí a zastavení správního řízení z důvodu překážky věci zahájené. ČNB vydala napadené rozhodnutí, kterým rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušila a správní řízení zastavila. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že z povahy věci vyplývá, že uložení opatření obchodníkovi s cennými papíry má smysl pouze tehdy, pokud hodlá pokračovat v poskytování investičních služeb a má k této činnosti povolení. Se změnou předmětu podnikání, resp. se zánikem povolení, zanikl také důvod pro další pokračování v řízení. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud usnesením odmítl. V žalobě stěžovatel namítl, že sice v rozkladu navrhl zastavení správního řízení, avšak z důvodu existence překážky věci rozhodnuté, která zde byla již v době zahájení řízení správním orgánem I. stupně. ČNB však zastavila řízení s odůvodněním, že odpadl důvod řízení, neboť stěžovatel přestal vykonávat činnost obchodníka s cennými papíry. Stěžovatel v žalobě také namítl, že napadené rozhodnutí obsahuje v odůvodnění skrytý výrok o vině a je vnitřně rozporné. Dále poukazoval na důsledky předběžných opatření a procesní vady řízení.

V dané věci je nepochybné, že stěžovatel se podaným rozkladem domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavení správního řízení. Těmto požadavkům ČNB

v rozhodnutí o rozkladu vyhověla. Stěžovatel však jak v žalobě, tak v kasační stížnosti vytýkal ČNB, že zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavila řízení z jiných důvodů, než které uváděl v rozkladu.

Podle ust. § 68 písm. d) s. ř. s. je žaloba nepřijatelná tehdy, směřuje-li proti důvodům rozhodnutí.

Výkladem tohoto ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 9 As 102/2012 - 37, kdy žalobkyně v podané žalobě vyjádřila nesouhlas s obsahem odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, a vyslovil, že taková žaloba je podle ust. § 68 písm. d) s. ř. s. nepřijatelná, protože „[ž]alobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založena tvrzením, že žalobce byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Založit, měnit, rušit nebo závazně určit práva či povinnosti je způsobitelné pouze výrokem rozhodnutí, nikoliv jeho odůvodnění. Účelem kompetenční výluky dle § 68 s. ř. s. je zamezit přezkoumání těch částí rozhodnutí, které nemohou zasáhnout do práv a právní sféry účastníků.“ Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010-69, ve kterém uvedl, že „soubhlasí-li stěžovatel s napadeným zrušujícím rozhodnutím žalované, avšak nikoliv s důvody pro které tak učinila, tak by jeho žaloba směřovala proti důvodům rozhodnutí a taková žaloba je podle § 68 písm. d) s. ř. s. nepřijatelná“.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že ust. § 68 písm. d) s. ř. s. upravuje situaci, kdy žalobce nechce podanou žalobou docílit změny výroku rozhodnutí, protože ho považuje za správný, ale domáhá se pouze změny důvodů, o které je výrok opřen. O takovou situaci se podle Nejvyššího správního soudu jedná i v nyní projednávané věci. Stěžovatel nezpochybňoval výrokovou část napadeného rozhodnutí ČNB, ale brojil proti jeho odůvodnění. Bylo-li stěžovateli výrokem napadeného rozhodnutí ČNB vyhověno, nemohlo jeho odůvodnění samo o sobě stěžovatele zkrátit na jeho subjektivních právech. Žaloba podaná stěžovatelem proti napadenému rozhodnutí ČNB tak mimo jakoukoliv pochybnost směřovala pouze proti jeho důvodům. Městský soud proto postupoval v souladu se zákonem, když žalobu odmítl.

Pokud stěžovatel v této souvislosti namítl, že výrok rozhodnutí ČNB není obsažen pouze v části, jež je jako výroková označena, ale i v části formálně označené jako odůvodnění, přičemž tímto „skrytým výrokem o vině“ bylo stanoveno, že se stěžovatel dopustil správních deliktů, pro něž bylo řízení zahájeno, Nejvyšší správní soud konstatuje, že výroková část je v rozhodnutí ČNB zvýrazněna a je zcela zřetelně odlišena od části nazvané „odůvodnění“. Ve výrokové části je uveden jeden výrok, který zní: „Rozhodnutí České národní banky ze dne 4. 8. 2011, č. 2011/9292/570, se podle § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 152/4 téhož zákona a s § 6 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu ruší a správní řízení vedené pod sp. zn. Sp/2010/238/573 se zastavuje.“ Tento výrok je přezkoumatelným způsobem odůvodněn na str. 24 napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno, že stěžovatel se dopustil mimořádně závažného protiprávního jednání, avšak z důvodu zániku povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry, které představuje odpadnutí důvodu řízení, ČNB s ohledem na ust. § 90 odst. 4 správního řádu zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavení řízení. Podle Nejvyššího správního soudu je z uvedeného zřejmé, ČNB v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuváděla žádný „skrytý výrok“, nýbrž pouze konstatovala skutkové okolnosti případu, které jí vedly k formulaci výroku. Napadené rozhodnutí tudíž neobsahuje ani „skrytý výrok o vině“, ani není vnitřně rozporné, jak v kasační stížnosti namítl stěžovatel. Ani tato stížní námitka proto není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítl, že v důsledku zastavení řízení mu bylo znemožněno bránit se jak proti tvrzením uvedeným v napadeném rozhodnutí, tak proti

předběžným opatřením, která mu byla v průběhu správního řízení uložena. Domáhal-li se stěžovatel zrušení rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně a zastavení řízení z důvodu překážky věci zahájené a ČNB by mu byla vyhověla tak, že by akceptovala důvody uvedené v rozkladu, tj. shledala by překážku věci zahájené, pak by ani v takovém případě nebyl možný přezkum předběžných opatření soudem a žaloba by rovněž nebyla přípustná s ohledem na ust. § 68 písm. d) s. ř. s. Ani tato námitka proto není důvodná. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že ČNB řízení zastavila v důsledku změny předmětu podnikání stěžovatele, která má podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu za následek zánik povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry. Nemožnost vydat meritorní rozhodnutí tak způsobil stěžovatel sám svým jednáním, když rozhodl o změně předmětu podnikání. Výklad zastávaný stěžovatelem by vedl k tomu, že by rozhodnutí správního orgánu mohl napadat žalobou i ten, komu by bylo rozhodnutím správního orgánu vyhověno a domáhal by se pouze úpravy odůvodnění tohoto rozhodnutí. Účelem soudního přezkumu ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. je však poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům (srv. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005 - 108, publ. pod č. 1259/2007 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem městského soudu, že byly dány důvody pro odmítnutí žaloby. Za této situace se městský soud nemohl zabývat věcně žalobními námitkami. Správností závěrů správních orgánů se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Pokud se totiž městský soud nezabýval žalobou věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti jen to, zda správně posoudil nesplnění procesních podmínek.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a ČNB žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 30. dubna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu