

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobce: **CLMT a.s.** (dříve CAPITAL PARTNERS a.s.), se sídlem v Praze 1, Dušní 22, IČ 60281308, zast. Dr. Jiřím Taišlem, advokátem se v Praze 8, Pobřežní 4, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem v Praze 1, Na Příkopě 28, o žalobě proti rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 1.12.2011, č.j. 2011/3575/110,

t a k t o :

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 7.2.2012 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí Bankovní rady České národní banky (dále jen „bankovní rada“ nebo „rozkladový orgán“) blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku. Napadeným rozhodnutím zrušila bankovní rada rozhodnutí České národní banky (dále jen „ČNB“ nebo „správní orgán I. stupně“ či „žalovaná“) ze dne 4.8.2011, č.j. 2011/9292/570 podle § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 152 odst. 4 téhož zákona a s § 6 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu“) a současně zastavila správní řízení vedené pod sp.zn. Sp/2010/238/573.

V podané žalobě nesouhlasí žalobce s napadeným rozhodnutím a tvrdí, že jím byl přímo zkrácen na svých právech. Žalobce blíže uvádí, že ačkoliv napadené rozhodnutí je procesní povahy, má zásadní dopad do jeho hmotněprávních poměrů jako účastníka řízení, neboť v průběhu správního řízení došlo k poškozujícím zásahům do práv žalobce.

Žaloba je strukturována do následujících žalobních bodů:

V prvním žalobním bodu namítá žalobce, že napadené rozhodnutí obsahuje v odůvodnění skrytý výrok o vině žalobce, tedy, že žalobce se dopustil správních deliktů, pro něž bylo řízení zahájeno a nadto je napadené rozhodnutí vnitřně rozporné, protože na jedné straně potvrzuje jako věcně správné rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4.8.2011, a na druhé straně toto rozhodnutí ruší a správní řízení zastavuje.

Ve druhém žalobním bodu brojí žalobce proti předběžným opatřením, která mu byla v průběhu správního řízení uložena a která mu dle jeho tvrzení znemožnila podnikání v zahraničí a poskytování služeb zahraničním klientům a současně mu znemožnila poskytovat služby ve spolupráci s jakoukoliv třetí osobou na území České republiky.

Ve třetím žalobním bodu namítá žalobce, že mu bylo odejmuto právo na meritorní rozhodnutí. Žalobce blíže uvedl, že sám v rámci řízení o rozkladu proti prvostupňovému

rozhodnutí navrhl zastavení správního řízení, svým návrhem však směřoval k zastavení pro existující překážku věci rozhodnuté existující v době zahájení řízení. Správní orgán však zastavil řízení s odůvodněním, že „odpadl důvod“ vedení řízení, když žalobce ke dni 1.3.2011 přestal vykonávat činnost obchodníka s cennými papíry.

Ve čtvrtém žalobním bodu namítá žalobce porušení jeho práva na náhradu škody. Žalobce tvrdí, že pouze zrušení napadeného rozhodnutí může založit důvod pro možné uplatnění žaloby ve věci odpovědnosti za způsobenou škodu při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

V pátém žalobním bodu poukázal žalobce na procesní vady řízení (nezákonně zahájené řízení, porušení zásady ne bis in idem, užití zahraničních rozhodnutí jako jediného podkladu rozhodnutí, neprovedení navržených důkazů, porušení zásady jednoty skutku).

V písemném vyjádření k žalobě navrhla žalovaná, aby soud usnesením dle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. návrh odmítl, in eventum, aby soud žalobu rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

K průběhu správního řízení žalovaná uvedla, že s žalobcem byla vedena tři, resp. dvě sankční správní řízení pro protiprávní jednání stejného charakteru.

První řízení vedené pod sp.zn. Sp/2009/55/573 vyústilo ve vydání rozhodnutí dne 8.10.2010, č.j. 2010/8798/570, kterým byla uložena žalobci pokuta v maximální výši 20 000 000 Kč.

Po vydání tohoto rozhodnutí zahájil správní orgán I. stupně dne 25.11.2010 správní řízení pod sp.zn. Sp/2010/215/573 týkající se skutku žalobce oznámených zahraničními orgány dohledu.

Dále na základě výsledků státní kontroly zahájil správní orgán I. stupně dne 8.12.2010 další správní řízení sp.zn. 210/238/570 zabývající se skutky zjištěnými státní kontrolou a současně vydal předběžná opatření ukládající žalobci, aby neposkytoval své investiční služby ve spolupráci s investičními zprostředkovateli a zdržel se poskytování investičních služeb na území jiných členských států Evropské unie.

Dne 15.12.2010 potvrdila bankovní rada rozhodnutí ČNB ze dne 8.10.2010.

Usnesením ze dne 16.2.2011 spojila ČNB řízení zahájená dne 25.11.2010 a dne 8.12.2010, řízení dále pokračovalo pod sp.zn. Sp/2010/238/573.

S účinností od 1.3.2011 rozhodl jediný akcionář žalobce o změně předmětu podnikání a proto stejného dne zaniklo žalobci ze zákona povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry.

Dne 4.8.2011 vydala ČNB rozhodnutí č.j. 2011/9292/570, v němž ve výrokové části deklarovala, že účastník řízení se dopustil správních deliktů, avšak nebyla uložena sankce či opatření k nápravě a to s ohledem na časový překryv s předchozím řízením a uplatnění zásady absorpce.

Na základě rozkladu žalobce bankovní rada vydala dne 1.12.2011 žalobou napadené rozhodnutí, kterým zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně a správní řízení zastavila.

Vzhledem ke skutečnosti, že první řízení ukončené rozhodnutím správního orgánu I. stupně dne 8.10.2001 bylo potvrzeno rozhodnutím bankovní rady ze dne 15.12.2010, č.j. 2010/3713/2010, došlo k situaci, že se správní řízení vedená ČNB s žalobcem částečně překryla. S přihlédnutím k délce prvního řízení a k odlišnému procesnímu stádiu obou řízení se ČNB rozhodla vést řízení odděleně. Při úvahách o uložení sankce či jiných opatření ve druhém řízení přihlédla k rozhodnutí vydanému v prvním řízení tak, aby byly uloženy sankce a opatření odpovídající výši sankci a opatřením, která by mohla být uložena v případném spojeném správním řízení. Žalovaná přitom poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, č.j. 1 As 28/2009-62.

Předběžná opatření vydaná ve správním řízení sice omezovala způsob, jakým žalobce poskytoval investiční služby, samotné poskytování investičních služeb v celém rozsahu povolení na území ČR však nevylučovala. Žalovaná proto nesouhlasí s žalobcem, že se nacházel v tak bezvýhodné situaci, že byl nucen změnit předmět podnikání z důvodu vydaných předběžných opatření.

Protože žalobci byla v prvním řízení (sp.zn. Sp/2009/55/573) uložena pokuta v maximální zákonem přípustné výši, mohla žalovaná vzhledem k nezbytnosti použití absorpční zásady uložit žalobci pouze opatření k nápravě nebo jiná opatření uvedená v § 136 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. 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 zánikem povolení zanikl též důvod pro další pokračování v řízení.

ČNB sama řízení nezastavila, ale vydala rozhodnutí deklarující spáchání správních deliktů a zohledňující skutečnost, že za postihované delikty není možno uložit peněžitou sankci, ani opatření k nápravě.

Žalobce v rozkladu proti tomuto rozhodnutí se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí ČNB a zastavení správního řízení.

Bankovní rada dospěla k závěru, že není možno vydat rozhodnutí, v jehož výroku se pouze vysloví vina za spáchání správního deliktu, aniž by se současně uložila sankce či opatření k nápravě s konstatováním důvodů, pro které nelze sankce uložit či opatření k nápravě. Protože taková opatření či sankce nebylo možno uložit, odpadl důvod řízení a bylo zcela na místě správní řízení zastavit ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že bankovní rada dospěla k závěru, že skutky žalobce, tak jak byly doloženy správním orgánem I. stupně se staly, vypořádala se důsledně i se všemi námitkami vznesenými žalobcem v podaném rozkladu, aby bylo i patrné, z jakého důvodu bylo správní řízení zastaveno. Rozhodnutí bylo uveřejněno i s ohledem na skutečnost, že v průběhu řízení vedených s žalobcem obdržela ČNB četné stížnosti zákazníků na způsob poskytování investičních služeb žalobcem a správní řízení bylo ze strany veřejnosti sledováno. Pro tyto nestandardní okolnosti se rozhodl žalovaný k uveřejnění rozhodnutí v souladu s § 14 odst. 1 písm. a) zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Důvody zastavení řízení bylo nutno zveřejnit, rovněž proto, aby ostatní účastníci trhu byli informováni, že správní řízení nebylo zastaveno z důvodu změny rozhodovací praxe žalovaného ve vztahu k postihování správních deliktů spáchaných v souvislosti s nadměrným obchodováním, nýbrž výlučně z důvodu mimořádných okolností převážně procesní povahy.

Žalovaná zdůraznila, že žaloba je nepřijatelná. Prvním důvodem je neprojednatelnost rozhodnutí žalovaného ve správním soudnictví a druhým důvodem je nepřijatelnost žaloby směřující fakticky pouze proti důvodům rozhodnutí. Žaloba nebyla totiž podána proti rozhodnutí, kterým se zakládaly, měnily, rušily nebo závazně určily práva či povinnosti žalobce, a proto žalobce není dle § 65 s.ř.s. k žalobě legitimován. S rozhodnutím nebyla spojena žádná práva a povinnosti žalobce, o kterých by žalovaná autoritativně rozhodla.

Podanou žalobou se žalobce domáhá toho, aby řízení bylo zastaveno, ale z jiných důvodů, než jsou uvedeny v odůvodnění rozhodnutí napadeného žalobou, popř. vypuštění části odůvodnění; taková žaloba je však s ohledem na ust. § 68 písm. d) s.ř.s. nepřijatelná. Rozhodnutí obsahuje toliko výrok a odůvodnění tak, jak náležitosti rozhodnutí stanoví správní řád a neobsahuje žádný „jasný skrytý výrok“ jak tvrdí žalobce. Výrokem rozhodnutí bylo řízení zastaveno, aniž by žalovaný autoritativně deklaroval vinu žalobce a jeho postihnul.

Městský soud v Praze se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny zákonem stanovené podmínky pro to, aby žaloba mohla být věcně projednána.

V daném případě je předmětem soudního přezkumu rozhodnutí bankovní rady, kterým bylo zastaveno deliktní řízení vedené proti žalobci. V napadeném rozhodnutí bankovní rada rozhodovala dle § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 4 téhož zákona a s § 6 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu, neboť dospěla k závěru, že není na místě vést deliktní řízení a je třeba je zastavit, když v daném případě za spáchání správního deliktu nelze uložit žalobci ani pokutu ani opatření k nápravě. Dle bankovní rady tak odpadl důvod vést dále deliktní řízení.

Důvodem, pro který Městský soud v Praze předmětnou žalobu odmítl, je skutečnost, že žaloba je nepřipustná podle § 68 písm. d) s.ř.s., neboť žalobce v ní brojí toliko proti odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Lze konstatovat, že žalobce se v rozkladu ze dne 22.8.2011 proti prvoinstančnímu rozhodnutí domáhal zrušení prvostupňového rozhodnutí a zastavení sankčního řízení. Bankovní rada takovému návrhu vyhověla a v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu nejprve stručně popsala průběh správního řízení, včetně konstatování na str. 1 rozhodnutí, že dne 4.8.2011 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž deklaroval spáchání příslušných správních deliktů, avšak při použití absorpční zásady a vzhledem ke skutečnosti, že účastník řízení s účinností od 1.3.2011 změnil předmět podnikání, neuložil peněžitou sankci ani jiné opatření. Poté, co se bankovní rada na str. 3 až 24 napadeného rozhodnutí řádně vypořádala se všemi žalobcem uplatněnými námitkami (obsahově obdobným žalobním námitkám), uvedla bankovní rada důvody, které ji k ukončení deliktního řízení zastavením vedly, a to na str. 24 a 25, kde mj. uvedla, že *„Peněžitá sankce vzhledem k uplatnění principu absorpce nepřicházela v úvahu. Vyčíslení hypotetické peněžitě sankce není v takovém případě podstatné ani účelné. Z povahy věci neexistuje žádný věcný ani formální důvod zabývat se konkrétní výší peněžitě sankce, kterou nelze uložit. Během správního řízení ale zpočátku zůstával prostor pro jiná opatření, například ve formě odejmutí povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry. Změnou předmětu podnikání účastníka řízení však pozbylo smysl tato opatření ukládat. Správní orgán prvního stupně pouze deklaroval, že se účastník řízení dopustil správních deliktů popsaných ve výroku rozhodnutí, avšak peněžitou sankci není možné při uplatnění absorpce uplatnit a jiná opatření nepřicházejí v úvahu vzhledem ke změně poměrů účastníka řízení. Bankovní rada však dospěla k závěru, že změna předmětu podnikání účastníka řízení vylučující uložení jakékoli opatření k nápravě či jiného opatření je skutečností, která brání pokračování v dalším řízení. Podle § 66 odst. 2 správního řádu správní orgán zastaví řízení vedené z úřední povinnosti, pokud odpadl jeho důvod. Důvodem vedení řízení, jak bylo výše uvedeno, mohlo být pouze uložení některého z opatření k nápravě nebo jiného opatření uvedeného v ustanovení § 136 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Tento důvod pak změnou předmětu podnikání účastníka řízení odpadl. Podle § 90 odst. 4 správního řádu pak odvolací orgán bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a zastaví řízení, pokud zjistí, že nastala skutečnost odůvodňující jeho zastavení. Překážkou takového rozhodnutí je, že jiné odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků řízení. Bankovní rada takovou překážku neshledala. Sám účastník řízení ostatně takový postup navrhuje, z čehož bankovní rada rovněž usuzuje, že jiné rozhodnutí ve věci pro něj význam nemá. Bankovní rada též přihlédla k publikovanému názoru, že zastavení řízení je jediným možným řešením v případě, že sankci za spáchaný delikt nelze uložit.“*

Bankovní radou zvolenému postupu, včetně vydání napadeného rozhodnutí, jehož výrok zní: „*Rozhodnutí České národní banky ze dne 4. 8. 2011, č.j. 2011/9292/570, se podle § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 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.*“, nelze dle soudu ničeho vytknout, když je nutno vzít ve zřetel, že bankovní rada byla povinna uvést v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejen důvody, na základě nichž řízení zastavila, ale byla i povinna se řádně vypořádat s žalobcem uplatněnými rozkladovými námitkami, s nimiž se neztotožnila.

V souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. soud žalobu usnesením odmítne, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.

Na základě výše uvedených skutečností soud žalobu odmítl jako nepřipustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ve spojení s § 68 písm. d) s.ř.s.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 s.ř.s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, je-li žaloba odmítnuta.

Soud rozhodl podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, též o vrácení zaplaceného soudního poplatku v plné výši žalobkyni, neboť žaloba byla odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 20. ledna 2015

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.