



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **ELEKTRA PV s.r.o., v konkursu**, IČO 48202550, sídlem Vrbenská 197/23, České Budějovice, zastoupená JUDr. Mgr. Petrou Novákovou, advokátkou, sídlem Chodská 1366/9, Praha 2, proti žalovanému: **Finanční analytický úřad**, sídlem Washingtonova 1621/11, Praha 1, adresa pro doručování Jindřišská 14, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 21. června 2016 č. j. FAU-30385/2016/24-2402 a č. j. FAU-30408/2016-24-2402, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. května 2019 č. j. 9 Af 58/2016 - 66,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. května 2019 č. j. 9 Af 58/2016 - 66 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutími označenými v návěti Finanční analytický útvar Ministerstva financí (dále též „rozhodnutí ministerstva“) uložil Československé obchodní bance, a. s., a UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a. s., jako povinným osobám povinnost odložit splnění příkazu klienta (žalobkyně) k manipulaci s finančními prostředky na vymezených bankovních účtech do výše zůstatku včetně plateb došlých, a to na dobu 72 hodin od vyhlášení těchto rozhodnutí. V rozhodnutí bylo uvedeno, že je šetřen podezřelý obchod podle zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu [dále jen „zákon AML“, z anglického *Anti Money Laundering*, tedy proti praní (špinavých) peněz] a hrozí nebezpečí, že by splněním příkazu

klienta mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti nebo prostředků určených k financování terorismu, a šetření si pro složitost vyžaduje delší dobu.

[2] Žalobkyně podala proti uvedeným rozhodnutím ministerstva žalobu.

[3] Dne 1. ledna 2017 přešla v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 368/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, působnost Ministerstva financí ve vztahu k posuzované věci na nově zřízený Finanční analytický úřad, který se v souladu s § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), stal žalovaným.

[4] Městský soud rozsudkem označeným v návěti napadená rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Konstatoval, že napadené akty jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť jejich vydáním byla bezesporu dotčena právní sféra žalobkyně, která nemohla po určitou dobu nakládat s finančními prostředky na svých bankovních účtech. Dále městský soud dospěl k závěru, že to, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení a nebyla o vydání napadených rozhodnutí vyrozuměna, je plně v souladu s dotčenou právní úpravou.

[5] Městský soud nicméně přisvědčil žalobkyni, že nebyly naplněny podmínky pro vydání napadených rozhodnutí. Poukázal na to, že banky, jimž byla napadená rozhodnutí adresována, Ministerstvu financí žádný podezřelý obchod ve smyslu zákona AML neohlásily a ve správním spise se nenachází oznámení o podezřelém obchodě – ve smyslu *jednání mezi některou z těchto bank a žalobkyní*. Za takové oznámení dle názoru městského soudu nelze považovat dlouhodobé podezření na účast žalobkyně v řetězci společností, v němž docházelo ke krácení daně z přidané hodnoty. Městský soud vyhodnotil napadená rozhodnutí jako nepřezkoumatelná, neboť z nich není možné zjistit, jaký podezřelý obchod mezi žalobkyní a některou z dotčených bank Ministerstvo financí prošetřovalo, není v nich nijak odůvodněno, proč si šetření pro složitost věci vyžádá delší dobu, ani splnění podmínky hrozícího nebezpečí, že bezodkladným splněním příkazu klienta by mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti nebo prostředků určených k financování terorismu. Městský soud se neztotožnil s argumentací žalovaného, že napadená rozhodnutí nemohla být odůvodněna podrobněji kvůli zákonné povinnosti mlčenlivosti. Tato povinnost dle názoru městského soudu nemůže správnímu orgánu bránit v řádném odůvodnění rozhodnutí, tím spíše, podléhá-li rozhodnutí soudnímu přezkumu.

[6] Městský soud přisvědčil žalobkyni i v tom, že zákon AML neumožňuje „blokaci“ finančních prostředků na účtu v neomezené výši, bez přihlédnutí k charakteru šetřeného podezřelého obchodu a příkazu učiněného v souvislosti s tímto podezřelým obchodem. Totální blokaci by městský soud akceptoval pouze v případě, kdy by prostředky na účtu měly být určeny k financování terorismu. Naopak výnosy z trestné činnosti je třeba alespoň řádově vyčíslit. Navíc je nutno vědět, o jaký příkaz se vlastně jedná. Nebezpečí zmaření zajištění výnosu z trestné činnosti může jen stěží způsobit splnění příkazu klienta, jehož předmětem je převod bagatelní finanční částky či převod prostředků na účet finančního úřadu za účelem plnění daňových povinností.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedl, že jeho činnost má operativně finanční zpravodajský charakter. Šetření podezřelého obchodu může být zahájeno i z vlastního podnětu stěžovatele. Toto šetření plní dvě funkce – shromáždění a zpracování informací a následné poskytnutí těchto informací orgánům činným v trestním řízení. Aby se zabránilo převádění podezřelých finančních prostředků do zahraničí, než zareagují orgány činné v trestním řízení, přijal zákonodárce § 20 zákona AML, který obsahuje mimo jiné institut blokace finančních prostředků ze strany stěžovatele. Toto ustanovení představuje stěžejní nástroj v boji proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Úkony podle § 20 odst. 3 zákona AML mají procesní povahu. Bezesporu jde o významný zásah do vlastnického práva, v případě následného zajištění finančních prostředků orgány činnými v trestním řízení však jde pouze o marginální zásah, neboť trvá maximálně šest pracovních dní (stěžovatel zde zřejmě omylem vycházel z pozdějšího znění zákona AML; v době vydání napadených rozhodnutí šlo o dobu maximálně 72 hodin, prodlouženou za stanovených zákonných podmínek o tři kalendářní dny – viz § 20 odst. 7 zákona AML).

[8] Stěžovatel dovozuje, že městský soud měl žalobu odmítnout, neboť napadený úkon není rozhodnutím, nýbrž zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Stěžovatel uvedl, že nejde o rozhodnutí ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, úkon podle § 20 zákona AML není vydáván v rámci správního řízení podle § 9 správního řádu. Šetření podezřelého obchodu může mít dva výstupy. Buď se podezření rozptýlí, nebo je podáno trestní oznámení, které je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Pokud by dílčí výstup šetření podezřelého obchodu podle § 20 zákona AML byl za takové situace rozhodnutím, byla by narušena jednotnost a bezrozpornost právního řádu. Stěžovatel připodobnil šetření podezřelého obchodu k provádění kontroly podle kontrolního řádu a uvedl, že oprávnění kontrolujícího zajišťovat originální podklady podle § 8 písm. c) tohoto zákona je rovněž zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. O tom, že akt podle § 20 odst. 3 zákona AML není rozhodnutí, dle názoru stěžovatele dále svědčí, že zákonodárce blíže nenormoval kroky vedoucí k ochraně informací, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti, a to v souvislosti s přísnějšími požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že institut zásahu lépe odpovídá povaze úkonu podle § 20 odst. 3 zákona AML. Ochrana prostřednictvím řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem by pro klienta nebyla méně účinná než v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Stěžovatel si je vědom toho, že zákon AML používá v souvislosti s postupem podle § 20 odst. 3 pojem „rozhodnutí“. Dle jeho názoru je však tento pojem třeba chápat v obecnějším významu jako myšlenkový pochod, jehož výsledkem je volba mezi uplatněním a neuplatněním daného institutu. Stěžovatel opět odkázal na kontrolní řád a též na výběr kauce od řidiče podezřelého ze spáchání přestupku podle zákona o silničním provozu, což je rovněž zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. V § 20 odst. 4 zákona AML je navíc použit pojem „opatření“. To, že se toto ustanovení zmiňuje o „účastníku řízení“, považuje stěžovatel za důsledek legislativně-technické neobratnosti.

[9] Stěžovatel dále namítl, že městský soud nesprávně vyložil pojem „podezřelý obchod“. Ten zahrnuje jednak obchody ve smyslu § 4 odst. 1 zákona AML, ale i jakoukoli další skutečnost, která může nasvědčovat podezření ze snahy o legalizaci výnosů z trestné činnosti nebo financování terorismu. Podmnožinou pojmu „podezřelý obchod“ je tedy i něco, co není obchodem ve smyslu § 4 odst. 1 zákona AML. Stěžovatel trvá na tom, že právě podněty označené ve vyjádření k žalobě svědčí o podezřelém obchodu. Není totiž pochyb o tom, že žalobkyně figuruje v trestním řízení vedeném pro daňový trestný čin, přičemž podněty finanční správy vyjadřují podezření ze snahy o legalizaci výnosů z trestné činnosti. Úspěšné provedení karuselového podvodu totiž závisí právě na legalizaci jeho výnosů. Rozkrývání takové činnosti je pak z povahy věci složité a vyžaduje delší dobu. Stěžovatel má proto za to, že podmínky pro postup podle § 20 odst. 3 zákona AML byly naplněny.

[10] Stěžovatel rovněž zastává stanovisko, že napadené akty by obstály i jako rozhodnutí. Jejich odůvodnění je sice poměrně strohé, avšak informace, které by se v nich měly objevit, podléhají povinnosti mlčenlivosti podle zákona AML, zákona o bankách, daňového řádu i trestního řádu. Tyto předpisy neobsahují výjimku, která by umožnila takové informace poskytnout povinné osobě podle zákona AML. Poskytnutí těchto informací by narušilo šetření podezřelého obchodu, správu daní, trestní řízení i oprávněné zájmy klienta. Stěžovatel upozornil, že povinnými osobami podle zákona AML nejsou jen tak důvěryhodné subjekty jako banky, ale například i osoby oprávněné k obchodování s použitým zbožím nebo k přijímání věcí do zástavy. Pokud by měl být postup podle § 20 odst. 3 zákona AML odůvodňován tak, jak požaduje městský soud, bylo by toto ustanovení prakticky neaplikovatelné. To by však mělo zásadní dopad i na bezpečnost státu, neboť uvedené ustanovení slouží též k boji proti financování terorismu. Navíc by byly ohroženy závazky z mezinárodní spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami. Stěžovatel proto dovozuje, že nedostatek důvodů úkonu podle § 20 odst. 3 zákona AML nebude dán tehdy, pokud bude splnění podmínek pro jeho vydání vyplývat z obsahu spisu, který se pro zajištění účinné ochrany předloží soudu.

[11] V posledním okruhu námitek stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu, že je nezbytné určit, jaký příkaz klienta se odkládá. Za takové situace by stěžovatel musel vydávat akty podle § 20 odst. 3 zákona AML v návaznosti na každý příkaz klienta, což by bylo zneužitelné, v některých obchodních modelech by to ani nebylo možné. Navíc by se pro odložení každého příkazu počítala samostatná lhůta, což by umožnilo závažnější zásahy do práv klienta. Stěžovatel trvá na tom, že musí být možné uložit i nesplnění obecně vymezených příkazů, které klient ještě ani neudělil. Pokud není znám přesný rozsah trestné činnosti, je nutné zajistit veškerý potenciálně nelegální majetek. Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že by v tomto případě bylo uložení zákazu provedení jakýchkoli příkazů nepřiměřené. Ze získaných informací vyplýval důvodný předpoklad, že výnosy z trestné činnosti přesahují 106 milionů Kč, což je více, než byl zůstatek na všech postižených bankovních účtech žalobkyně. Vzhledem k agilnosti zločineckých struktur zabývajících se karuselovými podvody pak nebylo možné označit žádnou částku blížíci se výši součtu zůstatků na účtech, kterou by bylo relevantní blokovat. Bylo sice možné určit výši blokováných prostředků například na 10 miliard Kč, to by se však materiálně blížilo neomezenému blokování. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by bylo možné vyjmout ze zákazu bagatelní částky, neboť takové opatření by bylo možné snadno obejít.

pokračování

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve upozornila, že stěžovatel při popisu své činnosti jako finančně zpravodajské odkazuje na ustanovení, které v době vydání napadených rozhodnutí ještě nebylo účinné. Žalobkyně považuje za správný závěr městského soudu, že napadené úkony jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Splňují nejen materiální, ale i formální znaky správního rozhodnutí. Není-li v zákoně AML stanoveno jinak, což v daném případě není, má se postupovat podle správního řádu. Dále žalobkyně odkázala na judikaturu týkající se tzv. prostupnosti žalobních typů s tím, že ani v případě, že by se jednalo o zásahy, by nebylo možné žalobu odmítnout. Žalobkyně též upozornila, že proti zablokování svých účtů se bránila i žalobami na ochranu před nezákonným zásahem, přičemž ve vyjádření ve věci projednávané městským soudem pod sp. zn. 9 A 150/2016 stěžovatel uváděl, že měla podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. O „rozhodnutích“ se stěžovatel zmiňoval i ve vyjádření k žalobě v této věci, vhodnost zvoleného žalobního typu začal zpochybňovat až v kasační stížnosti. Cílem stěžovatele je to, aby jím vydávané akty nemusely být odůvodňovány, respektive nižší míra přezkoumatelnosti jeho správní úvahy. Takový cíl však žalobkyně považuje za nepřijatelný. Městský soud navíc přezkoumal i obsah správního spisu, avšak uzavřel, že se v něm nenachází ani oznámení o podezřelém obchodě.

[13] V doplnění svého vyjádření pak žalobkyně zdůraznila, že městský soud vyhodnotil rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelná, nebylo tedy vůbec zřejmé, zda byly naplněny podmínky pro postup podle § 20 odst. 3 zákona AML. Tento zákon v žádném ze svých ustanovení neumožňuje totální blokaci finančních prostředků, § 20 zákona AML míří pouze na určitý, klientem vydaný příkaz. Rozhodnutí stěžovatele omezila vlastnické právo žalobkyně, je proto třeba posuzovat je přísně. Je třeba hodnotit, jaká oprávnění stěžovateli zákon svěřuje, nikoli to, jaká by mu podle jeho představ svěřovat měl. Žalobkyně dále poukázala na to, že stěžovatel opsal definici podezřelého obchodu ze zákona, avšak nekonkretizoval, jaké skutečnosti či jiné okolnosti v této věci představovaly podezřelý obchod. Tímto deficitem trpí i napadená rozhodnutí. Informace o účasti žalobkyně v trestním řízení ani další skutečnosti tvrzené stěžovatelem nebyly součástí správního spisu. Navíc správní soudy by neměly „hledat“ důvody pro postup podle § 20 odst. 3 zákona AML ve spise, stěžovatel je povinen svoji správní úvahu přezkoumatelným způsobem odůvodnit. V projednávané věci nejde o situaci, kdy by zákon výslovně umožňoval utajit určitou část odůvodnění správního rozhodnutí. Na závěr žalobkyně uvedla, že v polovině roku 2016 finanční správa nadužívala zajišťovací příkazy, jejichž vydání často předcházela totální blokace bankovních účtů (jako tomu bylo i v projednávané věci). Dle názoru žalobkyně by nebylo proporcionální umožnit žalovanému vydávat blokační rozhodnutí prakticky bez odůvodnění, takový postup jistě není ani v souladu se smyslem a účelem zákona AML.

[14] V replice k vyjádření žalobkyně stěžovatel upozornil, že v kasační stížnosti může uplatnit jakékoli důvody bez ohledu na to, jakou procesní obranu použít v řízení před městským soudem. Dále uvedl, že mu žalobkyně neprávem přisuzuje postavení správního úřadu, který vede správní spis a správní řízení, na jehož základě vydává rozhodnutí. Postavení a roli stěžovatele (respektive dříve Finančního analytického útvaru Ministerstva financí) jako finanční zpravodajské jednotky potvrzuje již důvodová zpráva k zákonu AML; ustanovení § 29c tohoto zákona, na které stěžovatel původně odkazoval a které opravdu v době vydání napadených aktů nebylo účinné, to jen potvrzuje. Šetření podle



zákona AML není správním řízením. S ohledem na povahu šetření, povahu shromažďovaných informací, mezinárodní výměnu informací a uplatňování opatření s tím souvisejících je zde striktní požadavek na mlčenlivost. Stěžovatel vede zpravodajský spis v režimu zákona AML, který je speciálním předpisem vůči správnímu řádu. Šetření nemá žádné „účastníky řízení“. Akt podle § 20 zákona AML je zajišťovacím opatřením, jehož platnost je omezena zákonem stanovenou lhůtou. Toto opatření lze uplatnit v kterékoli fázi šetření, i na jeho počátku, kdy dochází ke shromažďování informací k podezřelému obchodu. Podmínkou je, že hrozí nebezpečí, že majetek, který může být výnosem z trestné činnosti nebo určen k financování terorismu, bude odčerpán dříve, než dojde ke shromáždění informací, které naplní toto podezření. Složitost šetření je vázána právě na získávání těchto informací, přičemž delší dobu zákon výslovně omezuje na 72 hodin. Dle názoru stěžovatele mohou být v určitých typech případů všechny prostředky, které jsou v této lhůtě na daný účet připsány, podezřelé a jsou vymezeny jako majetek určený k legalizaci výnosů z trestné činnosti či financování terorismu. Stěžovatel dále uvedl, že městskému soudu předložil nikoli úplný spis, nýbrž jen jednotlivé listiny, na což městský soud upozornil se zdůvodněním, že v předmětné věci bylo vedeno trestní řízení, a vzhledem k tomu, že stěžovateli nebyl znám jeho průběh, poskytl pouze údaje o číslech jednacích dokumentů souvisejících s tímto trestním řízením. Potřebné dokumenty tedy nepředložil, ale navrhl městskému soudu, aby je vyžádal přímo od příslušného orgánu činného v trestním řízení. Stěžovateli není známo, že by tak městský soud postupoval.

[15] Nejvyšší správní soud zaslal repliku stěžovatele na vědomí žalobkyni.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

[17] Při posouzení věci vycházel Nejvyšší správní soud ze znění zákona AML účinného ke dni vydání napadených rozhodnutí ministerstva (§ 75 odst. 1, respektive § 87 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s.), tedy ze znění účinného do 28. července 2016.

[18] Zákon AML upravuje v návaznosti na právo Evropské unie některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a některá práva a povinnosti osob při uplatňování těchto opatření. Účelem zákona je *zabránění zneužívání finančního systému k legalizaci výnosů z trestné činnosti a k financování terorismu a vytvoření podmínek pro odhalování takového jednání* (§ 1 zákona AML). Pojem *legalizace výnosů z trestné činnosti* zákon AML v § 3 odst. 1 definuje jako *jednání sledující zakrytí nezákonného původu jakékoliv ekonomické výhody vyplývající z trestné činnosti s cílem vzbudit zdání, že jde o majetkový prospěch nabytý v souladu se zákonem*, přičemž dále uvádí případy podob, jakých toto jednání může nabývat. V § 3 odst. 2 pak zákon AML vymezuje pojem *financování terorismu*, který však pro posouzení této věci není důležité.

[19] V rozhodném období vykonával působnost, jež je nyní svěřena stěžovateli, Finanční analytický útvar, který byl součástí Ministerstva financí, byl technicky oddělen od jiných pracovišť ministerstva a byla v něm uplatňována taková organizační, personální a

pokračování

jiná opatření, která zaručovala, že s informacemi získanými při provádění jeho činnosti podle zákona AML nepřijde do styku nepovolaná osoba (§ 31a zákona AML).

[20] Mezi účastníky řízení byla v jistém ohledu sporná povaha Finančního analytického útvaru (předchůdce stěžovatele). Tento specializovaný odbor Ministerstva financí byl zřízen zákonem č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, jako „civilní finanční zpravodajská jednotka“ (*Financial Intelligence Unit – FIU*) podle požadavků mezinárodního práva“ [srov. část I. a) obecné části důvodové zprávy k zákonu AML (sněmovní tisk č. 385/0, 5. volební období, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)]. Z čl. 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005, o předcházení zneužití finančního systému k praní špinavých peněz a financování terorismu, (tzv. „AML směrnice“), která byla účinná do 26. června 2017, vyplývá, že každý členský stát je povinen zřídit finanční zpravodajskou jednotku, aby mohl účinně bojovat proti praní peněz a financování terorismu. Podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady ze dne 17. října 2000 o způsobech spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států při výměně informací (2000/642/SVV) je finanční zpravodajskou jednotkou *vnitrostátní ústřední jednotka, která je pro účely boje proti praní peněz pověřena přijímáním sdělovaných finančních informací (a v mezích oprávnění i podáváním žádostí o ně), jejich analýzou a předáváním příslušným orgánům; tyto informace se týkají majetku, u kterého je podezření, že pochází z trestné činnosti, nebo jejich oznámení požadují vnitrostátní právní předpisy*.

[21] Z toho lze dovodit, že ačkoli zákon AML ve znění aplikovatelném na tento případ výslovně neoznačoval Finanční analytický úřad Ministerstva financí za zpravodajskou jednotku (jako nyní činí vůči stěžovateli v § 29c), je zřejmé, že Ministerstvo financí prostřednictvím Finančního analytického útvaru plnilo úkoly finanční analytické jednotky ve smyslu AML směrnice.

[22] Dále není pochyb o tom, že Ministerstvo financí, které napadené úkony podle § 20 odst. 3 zákona AML vydalo, je správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (konkrétně jako orgán moci výkonné).

### III.1. Povaha žalobou napadených úkonů

[23] Žalobkyně z procesní opatrnosti brojila proti odkladu splnění příkazu klienta žalobou proti rozhodnutí i zásahovou žalobou. Stěžovatel v řízení vedeném o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem vedeném u městského soudu pod sp. zn. 9 A 150/2016 namítal, že žalované úkony jsou rozhodnutím. Až poté, co byla zásahová žaloba odmítnuta proto, že městský soud vyhodnotil posuzované úkony jako rozhodnutí a nyní napadeným rozsudkem žalobě proti rozhodnutím vyhověl, začal stěžovatel v kasační stížnosti namítat, že se jednalo o zásahy.

[24] Aniž by Nejvyšší správní soud argumentační piruety stěžovatele a jeho motivaci hodnotil, je nutné, aby se k povaze úkonu vydávaného podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML vyjádřil, neboť povaha napadeného úkonu úzce souvisí s podmínkami řízení, které jsou správní soudy povinny posuzovat z úřední povinnosti, a nadto je Nejvyšší správní soud vrcholným orgánem ve věcech patřících do pravomoci správních soudů a jeho úkolem je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování (§ 12 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu se může ten, *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 a povinnosti*, domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní rozhodnutí je definováno kombinací materiálních a formálních znaků (rozsudky ze dne 17. října 2019 č. j. 6 Ans 1/2013 - 66, č. 2941/2014 Sb. NSS, a ze dne 20. února 2018 č. j. 9 As 336/2017 - 18). Musí jít o úkon, který zasahuje do právní sféry žalobce (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005 č. j. 6 A 25/2002 - 43, č. 906/2006 Sb. NSS). Avšak nikoli každý úkon, který se nějakým způsobem dotýká práv a povinností žalobce, je správním rozhodnutím. V opačném případě by se totiž vyprázdnila kategorie zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2018 č. j. 6 As 103/2018 - 53, č. 3745/2018 Sb. NSS). Pro posouzení rozdílu mezi rozhodnutím a zásahem jsou rozhodující formální znaky úkonu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2016 č. j. 6 As 69/2016 - 76, č. 3412/2016 Sb. NSS).

[27] O rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. se tedy jedná tehdy, zasahuje-li úkon do veřejných subjektivních práv žalobce [pokud ne, podléhá kompetenční výluce podle § 70 písm. a) s. ř. s. – srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2016, č. j. 2 Afs 165/2016 - 26, č. 3501/2017 Sb. NSS] a zároveň vykazuje alespoň základní formální znaky, na jejichž základě jej lze odlišit od zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s.

[28] Stěžovatel především nesprávně dovozuje, že pokud napadený akt není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, není ani rozhodnutím podle soudního řádu správního. Pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s. je totiž autonomní, na jiných právních předpisech nezávislý pojem. Množina rozhodnutí podle soudního řádu správního není zcela totožná s množinou rozhodnutí podle správního řádu – například oznámení o nevyplacení části dotace či souhlasy podle stavebního zákona mají povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak nikoli podle § 67 správního řádu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 2017 č. j. 6 Afs 270/2015 - 79, č. 3579/2017 Sb. NSS, a ze dne 17. září 2019 č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS). O rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, jež však nebude rozhodnutím ve smyslu správního řádu, půjde typicky v případě, kdy k vydání takového rozhodnutí nevede formální správní řízení upravené v části druhé a třetí správního řádu (viz VEDRAL, J. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. In *Správní právo*, 2012, č. 1-2, str. 1-60).

[29] Pro závěr, že se jedná o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., není nutné, aby bylo rozhodnutí výsledkem správního (či obdobného řízení). Podmínku „*minimální formálnosti mohou splňovat též rozhodnutí, která jsou prvním úkonem v řízení, dokonce i rozhodnutí vyhlášená na místě. I ta vychází z určitých podkladů a mají formální náležitosti. I když jejich vydání nepředchází žádný formalizovaný proces, jsou výsledkem formalizovaného postupu (být*



pokračování

*ten postup je maximálně flexibilní*)“ (KÜHN, Z. in KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 515).

[30] Na základě uvedených východisek posoudil Nejvyšší správní soud povahu žalobou napadených úkonů stěžovatele.

[31] Podle § 18 odst. 1 zákona AML je povinná osoba (k okruhu povinných osob viz § 2 citovaného zákona) povinna oznámit Finančnímu analytickému útvaru Ministerstva financí bez zbytečného odkladu podezřelý obchod, zjistila-li ho v souvislosti se svou činností (podle nyní účinného znění zákona se tato povinnost plní vůči stěžovateli). Pokud hrozí nebezpečí, že bezodkladným splněním příkazu klienta by mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti nebo prostředků určených k financování terorismu, může povinná osoba splnit příkaz klienta týkající se podezřelého obchodu nejdříve po uplynutí 24 hodin od přijetí oznámení podezřelého obchodu Finančním analytickým útvarem Ministerstva financí (nyní stěžovatelem). Majetek, jehož se příkaz klienta týká, povinná osoba vhodným způsobem zajistí proti manipulaci, která by byla v rozporu s účelem zákona AML. Na odklad splnění příkazu klienta povinná osoba ministerstvo upozorní v oznámení o podezřelém obchodě (§ 20 odst. 1 zákona AML).

[32] Klíčovým pro posouzení projednávané věci je § 20 odst. 3 zákona AML, podle něhož, jestliže hrozí nebezpečí, že bezodkladným splněním příkazu klienta by mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti nebo prostředků určených k financování terorismu a šetření podezřelého obchodu si pro složitost vyžaduje delší dobu, ministerstvo (nyní stěžovatel) rozhodne a) o prodloužení doby, na kterou se odkládá splnění příkazu klienta, nejdéle však na dobu 72 hodin od přijetí oznámení podezřelého obchodu, nebo b) o odložení splnění příkazu klienta nebo o zajištění majetku, který má být předmětem podezřelého obchodu, u povinné osoby, u níž se tento majetek nachází, až na dobu 72 hodin.

[33] *„Rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta nebo o zajištění majetku [...] nabývá právní moci jeho vyhlášením. Vyhlášení může být provedeno ústně, telefonicky, telefaxem nebo elektronicky; vždy se však následně doručuje stejnopis písemného vyhotovení. Proti rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta nebo o zajištění majetku není přípustný rozklad. Při rozhodování o tomto opatření je účastníkem řízení pouze povinná osoba, která podala oznámení podezřelého obchodu, nebo u níž se nachází majetek, který má být předmětem podezřelého obchodu.“* (§ 20 odst. 4 zákona AML). Jestliže se do konce stanovené lhůty povinná osoba nedozví o podání trestního oznámení, provede příkaz klienta (§ 20 odst. 6 zákona AML). V opačném případě provede příkaz klienta po uplynutí tří kalendářních dnů ode dne podání trestního oznámení, pokud před skončením této lhůty orgán činný v trestním řízení nerozhodne o odnětí nebo zajištění předmětu podezřelého obchodu (§ 20 odst. 7 zákona AML).

[34] Na základě citované právní úpravy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že úkon podle § 20 odst. 3 zákona AML naplňuje formální znaky rozhodnutí nejen podle § 65 s. ř. s., ale i § 67 správního řádu.

[35] Ze zákona AML vyplývá, že zákonodárce koncipoval úkon podle § 20 odst. 3 písm. b) jako rozhodnutí. V prvé řadě jej tak označuje („*ministerstvo rozhodne*“ – uvozovací věta § 20 odst. 3, „*rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta*“ – § 20 odst. 4 věta první) a stanoví okamžik nabytí jeho právní moci. Právní moc je přitom vlastnost charakteristická pro rozhodnutí, jiné úkony právní moci nenabývají.

[36] Dále zákon AML stanoví způsob vyhlášení rozhodnutí (§ 20 odst. 4 věta druhá). Ve třetí větě § 20 odst. 4 zákona AML je vyloučeno podání rozkladu proti rozhodnutí o splnění příkazu klienta. Rozklad je podle § 152 odst. 1 správního řádu opravným prostředkem proti *rozhodnutí* ústředního orgánu státní správy. V závěru § 20 odst. 4 zákon AML vymezuje účastníky řízení o rozhodování o „*tomto opatření*“ (tedy o odkladu splnění příkazu klienta či zajištění majetku). Tato ustanovení jen potvrzují, že rozhodnutí podle § 20 odst. 3 zákona AML je rozhodnutím i podle správního řádu, neboť zákon AML zde zjevně stanoví zvláštní úpravu některých okolností vydávání tohoto rozhodnutí oproti obecné úpravě správního řádu.

[37] I výše citovaná důvodová zpráva k zákonu AML uvádí, že „*při zajišťování majetku se vydává rozhodnutí*“. Navíc, jak správně upozornila žalobkyně, obecně připouští aplikaci správního řádu. Z textu zákona AML potom nevyplývá, že by se právě ve vztahu k postupu podle § 20 tohoto zákona neměl správní řád použít (samozřejmě vyjma situací, pro něž zákon AML obsahuje speciální úpravu).

[38] V souladu se zákonem předepsanou formou postupovalo i Ministerstvo financí; jeho argumentace, že o rozhodnutí nešlo, se tedy jeví jako účelová. Podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML uložilo dvěma bankám povinnost odložit splnění příkazu klienta (žalobkyně) na dobu 72 hodin. Učinilo tak úkonem označeným jako „*rozhodnutí*“, který měl v záhlaví uvedeno označení orgánu, který jej vydal (včetně adresy), číslo jednací a spisovou značku, datum vydání, označení adresáta (banky – povinné osoby). Následuje text, který uvádí, že Ministerstvo financí „*rozhodlo*“ podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML tak, že se povinné osobě ukládá určitá povinnost. Následují pasáže nadepsané jako „odůvodnění“ a „poučení“ (o tom, kdy nastává účinnost rozhodnutí a o povinnosti potvrdit ministerstvu vykonání rozhodnutí a čas, od něhož se počítá běh lhůty). V dolní části listiny, na níž je posuzovaný úkon vyhotoven, se nachází kulaté razítko Ministerstva financí a podpis ředitele Finančního analytického útvaru.

[39] Popsané náležitosti zjevně odpovídají náležitostem rozhodnutí podle § 68 správního řádu: je členěno na výrokovou část, odůvodnění a poučení; ve výrokové části je uvedeno řešení otázky, která je předmětem řízení [uložení povinnosti podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML], právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků řízení (povinné osoby). Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodnutím ve formálním smyslu je projev správního orgánu, jenž splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2006 č. j. 4 Azs 47/2005 - 96, č. 853/2006 Sb. NSS).

[40] Na přijatém závěru, že úkon podle § 20 odst. 3 zákona AML je rozhodnutím podle soudního řádu správního i správního řádu, nemůže nic změnit ani skutečnost, že k odkladu splnění příkazu klienta dochází v rámci šetření podezřelého obchodu, které není správním řízením. Toto rozhodnutí je totiž evidentně prvním úkonem v řízení, jehož předmětem je

pokračování

pouze odklad splnění příkazu klienta (tomu ostatně odpovídá výrok rozhodnutí podle § 20 odst. 3 zákona AML, který řeší výhradně tuto otázku, nikoli důvod či výsledek šetření podezřelého obchodu). Zároveň nemá Nejvyšší správní soud pochybnost o tom, že takové řízení zákon AML konstruuje – v opačném případě by bylo nelogické, aby v poslední větě § 20 odst. 4 vymezoval účastníky (přesněji řečeno účastníka) takového řízení. Toto řízení však nelze ztotožňovat s šetřením podezřelého obchodu. Vydání rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta je možnou, nikoli však nutnou součástí šetření podezřelého obchodu. Toto šetření není správním řízením, neboť jeho účelem není vydání rozhodnutí (§ 9 správního řádu), nýbrž prošetření a ověření skutečností nasvědčujících tomu, že může dojít ke zneužití finančního systému za účelem legalizace výnosů z trestné činnosti či financování terorismu, a skončit může buď rozptýlením podezření, nebo v souladu s § 32 odst. 1 zákona AML podáním trestního oznámení (u něhož Nejvyšší správní soud skutečně v rozsudku ze dne 10. května 2017 č. j. 2 Afs 69/2017 - 18 připustil, že by za určitých okolností mohlo být nezákonným zásahem). To však neznamená, že v rámci tohoto procesu v širším smyslu nemůže být vydáno správní rozhodnutí.

[41] Stěžovatelovy příklady rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta k opatřením upravených v jiných zákonech nejsou případné. Podle § 8 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn *požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby [...]; v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady*. Z textu zákona nelze – na rozdíl od § 20 odst. 3 zákona AML – dovodit, že by se o zajištění podkladů vydávalo rozhodnutí. Podle § 124a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, je policista při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích oprávněn vybrat kauci od řidiče, který je podezřelý ze spáchání přestupku podle tohoto zákona, je-li důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. února 2014 č. j. 4 Aps 9/2013 - 48 dovodil, že výběr kaucí je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., protože se o něm nevydává žádný formalizované rozhodnutí, nýbrž toliko písemné potvrzení. V projednávaném případě však Ministerstvo financí, v souladu s výslovným zněním zákona, vydávalo rozhodnutí splňující všechny formální požadavky, které správní řád na správní rozhodnutí klade.

[42] Žalobkyně konečně byla bezesporu oprávněna podat proti rozhodnutím o odkladu splnění příkazu klienta žalobu, přestože nebyla účastníkem řízení a ani přímým adresátem povinností uložených tímto rozhodnutím (tím byly pouze povinné osoby – banky). Tím, jehož práva byla odkladem splnění příkazu klienta dotčena, totiž byla v konečném důsledku právě žalobkyně, která byla na dobu 72 hodin omezena v dispozici se svým majetkem, tedy ve výkonu vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V tomto směru Nejvyšší správní soudu připomíná, že nedostatek aktivní legitimace k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí u osob, které na základě zvláštní právní úpravy (stejně jako v nyní projednávané věci – § 20 odst. 4 *in fine* zákona AML) nebyly účastníky řízení, které se přímo dotýká jejich práv, byl jedním z důvodů, pro něž Ústavní soud zrušil úpravu správního soudnictví účinnou před přijetím soudního řádu

správního (nález ze dne 27. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99, N 96/22 SbNU 329, vyhlášený pod č. 276/2001 Sb.), přičemž soudní řád správní tento ústavní deficit dřívější úpravy odstranil (srov. výše citovaný § 65 odst. 1 s. ř. s., který žalobní legitimaci odvozuje právě od zásahu do práv, nikoli od účastenství v řízení).

[43] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud žalobou napadené akty posuzoval správně jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

### *III.2. Podmínky pro vydání rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta*

[44] Z výše citovaného § 20 zákona AML vyplývá, že rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta podle odst. 3 písm. b) tohoto ustanovení lze vydat za současného splnění dvou podmínek: (1) hrozí nebezpečí, že bezodkladným splněním příkazu klienta by mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti nebo prostředků určených k financování terorismu, (2) šetření podezřelého obchodu si pro složitost věci vyžaduje delší dobu.

[45] Městský soud stěžovateli nesprávně vytýkal, že nedoložil existenci oznámení podezřelého obchodu podle § 18 odst. 1 zákona AML. Takové oznámení je podmínkou pro odklad splnění příkazu klienta v souvislosti s učiněním oznámení samotnou povinnou osobou na 24 hodin (§ 20 odst. 1 zákona AML), popřípadě prodloužení této doby na 72 hodin podle § 20 odst. 3 písm. a) zákona AML, jemuž musí z povahy věci odklad na dobu 24 hodin podle odst. 1 předcházet (jinak by nebylo co prodloužovat). Posuzovaná rozhodnutí však byla vydána podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML, podle něhož je to ministerstvo (nyní stěžovatel), kdo rozhoduje o odložení splnění příkazu klienta (nikoli jen o jeho prodloužení ve vazbě na oznámení podezřelého obchodu ze strany povinné osoby). Nic v zákoně AML nenasvědčuje tomu, že by i toto rozhodnutí mělo být nutně vázáno na oznámení podezřelého obchodu ze strany povinné osoby. Naopak, taková podmínka by nedávala smysl, neboť ministerstvo (stěžovatel) může získávat informace a prošetřovat určité okolnosti i jinak než na základě oznámení podezřelého obchodu (například na základě mezinárodní spolupráce podle § 33 zákona AML, informací o zneužívání systému daňové správy k legalizaci výnosů z trestné činnosti podle § 30 odst. 2 zákona AML, oznámení zpravodajských služeb podle § 30 odst. 6 zákona AML či na základě vlastních poznatků).

[46] Stěžovatel též oprávněně namítal, že městský soud nevyložil správně pojem „podezřelý obchod“. Podle § 4 odst. 1 zákona AML se *obchodem* pro účely tohoto zákona rozumí každé jednání povinné osoby s jinou osobou, pokud takové jednání směřuje k nakládání s majetkem této jiné osoby nebo k poskytnutí služby této jiné osobě. *Podezřelým obchodem* je podle definice v § 6 zákona AML obchod uskutečněný za okolností vyvolávajících podezření ze snahy o legalizaci výnosů z trestné činnosti nebo podezření, že v obchodu užitá prostředky jsou určeny k financování terorismu, **anebo jiná skutečnost, která by mohla takovému podezření nasvědčovat** (s příklady dále v zákoně uvedenými; zvýraznil Nejvyšší správní soud). Ačkoli je to z jazykového hlediska poněkud nezvyklé, z citovaného textu vyplývá, že *podezřelým obchodem* je jakákoli skutečnost, která by mohla nasvědčovat podezření ze snahy o legalizaci výnosů z trestné činnosti či financování terorismu, i když nutně nenaplnuje znaky obchodu ve smyslu § 4 odst. 1 zákona AML [srov. též příklady podezřelého obchodu dle zákona AML, které nevyžadují, aby došlo



pokračování

k obchodu ve smyslu transakce – např. § 6 odst. 1 písm. h) a i), odst. 2 písm. a) a c)]. Tato kategorie bude relevantní především ve vztahu k šetřením prováděným na základě jiných skutečností než oznámení podle § 18 odst. 1 zákona AML, které bude z povahy věci vždy spojeno s konkrétními transakcemi.

[47] Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že městský soud vyložil příliš úzce i pojem *obchod*. Z odstavce 38 napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud by pro naplnění tohoto pojmu vyžadoval jednání mezi povinnou osobou (bankou) a žalobkyní, jež by mělo být uskutečněno za okolností vyvolávajících podezření ze snahy o legalizaci výnosů z trestné činnosti. Z pohledu městského soudu by tedy muselo být podezřelé právní jednání mezi bankou a majitelem účtu. Je však třeba upozornit, v režimu zákona AML je obchodem „*jakékoli jednání, kterým by případně mohlo dojít k legalizaci výnosů. Nejedná se tedy zásadně jen o klasickou obchodní transakci se stranou prodávající a kupující, za obchod jsou pro účely tohoto zákona považovány například i přesuny mezi jednotlivými účty téhož majitele*“ (TVRDÝ, J., VAVRUŠKOVÁ, A. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, cit. dle Beck-online, § 4). V případech, jako je nyní posuzovaný, spočívá ono *jednání povinné osoby s jinou osobou* v tom, že banka na příkaz majitele účtu provede převod peněžních prostředků z tohoto účtu nebo na něj. Pokud existovalo podezření, že finanční prostředky na účtech žalobkyně jsou výnosem trestné činnosti či že by na její účet mohly být výnosy z trestné činnosti převedeny, je podezřelým obchodem to, že banka poskytne žalobkyni službu spočívající v bezhotovostním převodu takových finančních prostředků.

[48] Proto nelze přisvědčit názoru městského soudu, že „*pouhé zjištění, že [žalobkyně] má finanční prostředky na bankovních účtech u zmíněných dvou bank, a ani žalovaným tvrzené dlouhodobé podezření na účast [žalobkyně] v řetězci společností, v němž docházelo ke krácení DPH v souvislosti s obchodem s elektronikou*“, nemůže svědčit o podezřelém obchodu.

### III.3. Odůvodnění rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta

[49] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda je důvodem pro zrušení žalobou napadených rozhodnutí ministerstva, že nevymezují konkrétní skutečnosti, na základě nichž byly vydány. Posoudil tedy závěr městského soudu, že žalobou napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[50] Rozhodnutí ministerstva uložilo povinným osobám (bankám) povinnost odložit splnění příkazu klienta – žalobkyně k manipulaci s finančními prostředky na specifikovaných bankovních účtech žalobkyně do výše zůstatku včetně plateb došlých. Odůvodnění posuzovaných rozhodnutí tvoří sdělení, že Finanční analytický útvar Ministerstva financí šetří podezřelý obchod podle zákona AML, a parafráze textu § 20 odst. 1 a 3 tohoto zákona („*brozí nebezpečí, že splněním ve výroku uvedeného příkazu klienta by mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti nebo prostředků určených k financování terorismu, a šetření si pro složitost vyžaduje delší dobu*“), tedy v podstatě důvody právní, nikoli skutkové.

[51] Stěžovatel takové odůvodnění hájí s tím, že více informací do rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta nemohlo ministerstvo uvést, přičemž odkazoval především na



povinnost mlčenlivosti vyplývající z řady právních předpisů. Městský soud tento argument odmítl se zdůvodněním, že povinnost mlčenlivosti „nemůže být překážkou, která by správnímu orgánu bránila v řádném odůvodnění napadených rozhodnutí tak, aby z nich bylo patrné, že byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jejich vydání. To platí tím spíše, podléhají-li napadená rozhodnutí soudnímu přezkumu.“

[52] Východisko městského soudu je správné. Povinnost mlčenlivosti zapovídá úředním osobám sdělovat komukoli dalšímu informace o skutečnostech, které se dovedí při výkonu úřední činnosti u správního úřadu, jehož úkony provádí nebo na jehož činnosti se podílejí. Adresátem povinnosti mlčenlivosti ovšem není správní úřad jako takový, a proto ani nelze z povahy věci o mlčenlivosti v souvislosti s úkony správního úřadu uvažovat (k omezení poskytování informací nebo dokonce k jejich „utajení“ slouží zcela jiné procesní instituty, např. klasifikace informací podle právních předpisů o utajování informací, neveřejná povaha řízení, režim nahlížení do správních spisů či obecná regulace svobodného přístupu k informacím). Jinak řečeno, povinnost mlčenlivosti uložená úředním osobám neimplikuje, že správní úřad nebude své rozhodnutí řádně v souladu se zákonem odůvodňovat (srov. obecné ustanovení § 68 správního řádu, které není dotčeno obecnou povinností mlčenlivosti úředních osob podle § 15 odst. 3 správního řádu, jinak by nebylo uplatnitelné). S povinností správního úřadu odůvodnit správní rozhodnutí povinnost mlčenlivosti uložená úředním osobám tedy nijak nesouvisí.

[53] Proto ani není nutné dále rozebírat jednotlivá ustanovení právních předpisů upravujících povinnost mlčenlivosti ve zvláštních zákonech, na které stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval. Pověštinou ani nejsou pro jeho činnost relevantní.

[54] Právní závěr, který ze správního východiska o mimoběžnosti úvah o povinnosti mlčenlivosti úředních osob na straně jedné a povinnosti správního úřadu odůvodnit své rozhodnutí na straně druhé městský soud dovodil, však dostatečně nezohledňuje specifickou povahu rozhodnutí podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML.

[55] Nutno je totiž vyjít z toho, komu je rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta určeno, resp. adresováno, a co je jeho předmětem a účelem (viz odstavec [40] odůvodnění tohoto rozsudku). Jeho adresátem není osoba, jejíž majetku se odklad splnění příkazu klienta týká; tato osoba není účastníkem řízení o vydání rozhodnutí podle § 20 odst. 3 zákona AML (srov. výše citovaný § 20 odst. 4 *in fine* tohoto zákona), odůvodnění tohoto rozhodnutí tudíž není určeno jí, nýbrž tomu, komu se tímto rozhodnutím ukládá povinnost, tedy povinné osobě. Povinná osoba musí splnění příkazu klienta na základě rozhodnutí ministerstva bez dalšího odložit (jinak se dopustí přestupku podle § 47 odst. 2 zákona AML), aniž by měla možnost sama zkoumat, zda jsou splněny předpoklady pro šetření ministerstva, které vydání rozhodnutí předcházelo, proto ani není nutné jí další podrobnosti o šetření podezřelých obchodů v odůvodnění sdělovat. Rozsah odůvodnění rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta tedy odpovídá tomu, aby povinná osoba mohla ověřit zákonné podmínky pro aktivaci své povinnosti, tedy na základě jakého právního předpisu je jí povinnost ukládána, zda vůbec je v dané věci povinnou osobou, tedy zda jde o jejího klienta, jakého majetku, resp. bankovních účtů se rozhodnutí týká, v jakém rozsahu či za jakých podmínek má splnění příkazu klienta odložit. Všechny tyto nezbytné informace byly v napadených rozhodnutích obsaženy.

pokračování

[56] Otázka rozsahu informací, které je povinná osoba či stěžovatel (později) povinen sdělit klientu povinné osoby [srov. § 39 odst. 1 písm. j) zákona AML] a způsob a účel jejich poskytnutí s rozsahem odůvodnění rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta nesouvisí.

[57] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v odůvodnění rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta podle § 20 odst. 3 písm. b) není ministerstvo (nyní stěžovatel) povinno vymezovat skutečnosti o důvodech a okolnostech šetření, v rámci něhož toto rozhodnutí vydalo, včetně skutečností svědčících o hrozícím nebezpečí či složitosti šetření. Žalobou napadená rozhodnutí proto nelze považovat za nepřezkoumatelná proto, že takové důvody neobsahují. Rozhodnutí ministerstva však zasáhla do vlastnického práva žalobkyně (viz výše), a proto musejí být s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod podrobena účinné soudní kontrole. Ta není proveditelná bez dostupnosti informací o okolnostech svědčících o naplnění zákonných důvodů pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí, ve vztahu k rozhodnutí žalovaného jde mimo jiné o skutečnosti, na jejichž základě žalovaný usoudil, že se jedná o podezřelý obchod, resp. že hrozí nebezpečí, že bezodkladným splněním příkazu klienta by mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti nebo prostředků určených k financování terorismu. V tomto směru Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podle § 39 odst. 1 písm. k) zákona AML se nelze dovolávat ani povinnosti zachovávat mlčenlivost vůči *soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení spory týkající se podezřelého obchodu nebo nároku na náhradu škody vzniklé v důsledku splnění povinnosti podle tohoto zákona* [§ 39 odst. 1 písm. k) zákona AML]. Zákon AML nicméně nepočítá s prolomením povinnosti mlčenlivosti v soudním řízení správním. Informace týkající se vydání rozhodnutí podle § 20 odst. 3 zákona AML je však nutné poskytnout i správnímu soudu v řízení o přezkumu takového rozhodnutí. Zrušení nezákonného rozhodnutí je totiž podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, přičemž soud rozhodující o náhradě škody je rozhodnutím o zrušení nezákonného rozhodnutí vázán (§ 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem). V případech, jako je ten nyní posuzovaný, jsou to tedy především správní soudy, které – s ohledem na základní právo žalobce na přístup k soudní ochraně – potřebují všechny relevantní podklady k přezkoumání rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta, soudy rozhodující v občanském soudním řízení o náhradě škody způsobené takovým rozhodnutím pak již pouze vycházejí ze zjištění správních soudů. Proto je třeba trvat na tom, že se povinnost mlčenlivosti podle § 38 zákona AML neuplatní vůči soudům rozhodujícím o žalobě proti rozhodnutí vydanému podle zákona AML. Nadto byla-li nezákonným rozhodnutím o odkladu splnění příkazu klienta ze strany veřejné moci způsobena škoda, musí mít poškozená osoba neztížené právo na její náhradu ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

[58] Městský soud proto v dalším řízení posoudí, zda Ministerstvo financí svou zákonnou pravomoc nezneužilo, zda mělo v případě žalobkyně k dispozici informace svědčící o nebezpečí, že bezodkladným splněním příkazu klienta by mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti, a zároveň o tom, že šetření podezřelého obchodu si pro složitost věci vyžadovalo delší dobu. Tyto informace samozřejmě bude nutno primárně hodnotit z pohledu ministerstva, jak se mu jevily, resp. mohly jevit v době jeho rozhodování.

### III.4. Možnost odložit splnění neomezeného počtu příkazů klienta po danou dobu

[59] Nakonec se Nejvyšší správní soud zabýval rozsahem, v jakém lze odložit splnění příkazu klienta. Zákon AML vymezuje v § 4 odst. 3 příkaz klienta jako *každý jeho úkon, na jehož základě má povinná osoba nakládat s majetkem*, tedy velmi široce.

[60] Stěžovatel oprávněně namítá, že po ministerstvu (nyní stěžovateli) nelze požadovat, aby vždy vymezil konkrétní příkaz klienta, jehož splnění má povinná osoba odložit. Takový postup by v praxi nebyl možný, neboť nelze vždy předjímat, jakou konkrétní dispozici klient se svým majetkem provede. Nutno též vzít v úvahu, že klient může mít více účtů, třeba i s různým určením, u více povinných osob. Městský soud však takový požadavek na rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta nekladl, pouze shledal, že zákon AML neumožňuje „zablokovat“ veškeré finanční prostředky na účtech klienta bez dalšího, s čímž i Nejvyšší správní soud v této míře obecnosti souhlasí.

[61] Účelem odkladu splnění příkazu klienta je na omezenou dobu zajistit majetek, který by mohl být výnosem z trestné činnosti či určen k financování terorismu. Městský soud správně dovodil, že v případech, kdy existuje podezření, že by určitý majetek mohl být určen k financování terorismu, by neomezená „blokace“ bankovního účtu mohla být opodstatněná. Posuzovaná rozhodnutí však byla vydána kvůli podezření na legalizaci výnosů z trestné činnosti. V takové situaci lze logicky předpokládat, že stěžovatel bude mít povětšinou alespoň rámcovou představu o výši výnosů z prošetřované trestné činnosti. Nejvyšší správní soud se proto obecně ztotožňuje se závěrem městského soudu, že adekvátním postupem by rozhodně nebylo „rozhodnutí ‚blokující‘ provedení jakéhokoli příkazu klienta, jenž se týká bankovního účtu, na kterém se nachází prostředky ve výši stovek miliónů korun, jestliže se odhadované výnosy z trestné činnosti tohoto klienta pohybují ‚toliko‘ v rádech statisíců.“ Takový zásah do vlastnického práva klienta by byl nepřiměřený. Proto by stěžovatel s ohledem na zásadu minimalizace zásahu orgánů veřejné moci do základních práv a svobod měl (ve vlastním zájmu zejména do budoucna) v rozhodnutí podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML vymezit, do jaké výše (popř. ve vztahu k jakému majetku) je třeba splnění příkazu klienta odložit.

[62] Stěžovatel teoretizoval, že by vždy mohl nařídít odklad splnění příkazu klienta ve výši mnohonásobně převyšující hodnotu majetku v dispozici povinné osoby. To je samozřejmě pravda, tato jeho úvaha však podléhá soudní kontrole. Nejvyšší správní soud samozřejmě nerealisticky nevolá po přesném vyčíslení zajištěného majetku, postačí hrubý, směrem nahoru zaokrouhlený odhad. Pokud by rozsah odkladu splnění příkazu klienta neodpovídal alespoň řádově domnělé výši výnosů z trestné činnosti, rozhodnutí stěžovatele by v soudním přezkumu zřejmě jako zjevně nepřiměřené nemuselo obstát, ledaže by stěžovatel osvědčil, že ani rámcovou představu o výši výnosů z prošetřované trestné činnosti nemohl mít.

[63] Pokud jde o nyní posuzovanou věc, městský soud se v dalším řízení bude zabývat tím, zda absence omezení rozsahu odkladu splnění příkazu klienta v napadených správních rozhodnutích představovala vzhledem ke konkrétním okolnostem případu takovou vadu, která způsobila nezákonnost napadených rozhodnutí ministerstva pro nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva žalobkyně. Bude se tedy zabývat námitkou stěžovatele, že existovalo podezření na výnosy z trestné činnosti převyšující zůstatek na všech postižených

pokračování

bankovních účtech žalobkyně. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že odklad splnění příkazu klienta se samozřejmě netýkal jen objemu prostředků, které byly na účtech v době vydání rozhodnutí, ale i dalších prostředků, které se na účtech případně objevily v době platnosti rozhodnutí podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML. Pokud se v této době finanční prostředky na účtech žalobkyně zvýšily natolik, že by již rozsah domnělých výnosů z trestné činnosti řádově převyšovaly, byla by žalobkyně v dispozici se svým majetkem omezena nepřiměřeně. Takový závěr městského soudu však nyní předjímat nelze.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[64] Nejvyšší správní soud shrnuje, že se ztotožnil se závěrem městského soudu o povaze rozhodnutí podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona AML i o tom, že jimi nelze bez dalšího zablokovat veškeré dispozice s majetkem klienta. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nesprávný názor městského soudu, že pro vydání rozhodnutí o odkladu splnění příkazu klienta je nutné předchozí oznámení povinné osoby o podezřelém obchodu podle § 18 zákona AML. Neztotožnil se ani s výkladem pojmu „podezřelý obchod“, jak jej provedl městský soud. Především však na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že žalobou napadená rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná proto, že nevymezují konkrétní skutečnosti o šetření podezřelého obchodu a o nebezpečí, že bezodkladným splněním příkazu klienta by mohlo být zmařeno nebo podstatně ztíženo zajištění výnosu z trestné činnosti a že si šetření podezřelého obchodu pro složitost vyžádá delší dobu.

[65] Nejvyšší právní soud proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Posoudí tedy především, zda informace, které měl Finanční analytický útvar Ministerstva financí v době vydání napadených rozhodnutí k dispozici, mohly svědčit o nebezpečí legalizace výnosů z trestné činnosti a o nutnosti delšího šetření podezřelého obchodu (ve smyslu, jak tento pojem Nejvyšší správní soud vyložil v bodech [46] a [47] tohoto rozsudku), včetně toho, zda absence omezení rozsahu odkladu splnění příkazu klienta v napadených správních rozhodnutích způsobila vzhledem ke konkrétním okolnostem případu jejich nezákonnost.

[66] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. května 2020

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu