



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Ing. A. S.**, zastoupený Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Klimentská 1216/46, Praha, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 10. 2012, čj. 2012/2980/110, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2019, čj. 2 A 78/2012-157,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Bankovní rada žalované rozhodnutím z 13. 8. 2009 zamítla rozklad žalobce a potvrdila rozhodnutí Komise pro cenné papíry z 13. 12. 2005, kterým uznala žalobce vinným z přestupku podle § 178 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu. Dle § 178 odst. 2 téhož zákona mu uložila pokutu ve výši 4 miliony Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem z 3. 4. 2012, čj. 1 A 10/2011-88, napadené rozhodnutí zrušil z důvodů

procesního pochybení správního orgánu druhého stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalované proti rozsudku městského soudu následně Nejvyšším správní soud rozsudkem čj. 2 Afs 36/2012-43 zamítl.

[3] Bankovní rada žalované usnesením z 1. 10. 2012 pokračovala v řízení a vyzvala žalobce, aby navrhl důkazy a vyjádřil se k podkladům pro vydání rozhodnutí, následně znovu rozhodla o rozkladu žalobce dne 11. 10. 2012 tak, že snížila uloženou pokutu na 1,7 milionu Kč, ve zbytku rozhodnutí potvrdila.

II.

[4] Proti tomuto v pořadí druhému rozhodnutí bankovní rady žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který jí rozsudkem z 29. 3 2017 vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Dle jeho názoru ve věci došlo k uplynutí prekluzivní lhůty k projednání přestupku dle § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Nejvyšší správní soud však ke kasační stížnosti žalované rozsudek městského soudu zrušil rozsudkem čj. 8 Afs 76/2017-88 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že městský soud nesprávně posoudil okamžik zahájení trestního řízení, které ve věci probíhalo v letech 2006 až 2009, a tím pádem nesprávně posoudil i uplynutí prekluzivní lhůty, respektive dobu, po kterou prekluzivní lhůta neběžela. Rozsudek shledal rovněž nepřezkoumatelným v otázce posouzení totožnosti skutku uvedeného v záznamu o zahájení úkonů trestního řízení a usnesení o zahájení trestního řízení. Nakonec městskému soudu uložil, aby v dalším řízení vzal v úvahu novou a pro žalobce příznivější právní úpravu, kterou dále specifikoval jako § 46e odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance („zákon o ČNB“).

[5] Městský soud poté shora specifikovaným rozsudkem napadené rozhodnutí žalované opět zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. S přihlédnutím k závaznému právnímu názoru kasačního soudu dospěl k závěru, že v dané věci se namísto § 20 odst. 1 zákona o přestupcích účinného v době rozhodování správního orgánu aplikuje § 46e odst. 3 zákona o ČNB, který v mezidobí nabyl účinnosti. Podle této úpravy, byla-li promlčení doba u přestupku přerušena, zaniká odpovědnost za přestupek 10 let od jeho spáchání. Jelikož v dané věci se za den spáchání přestupku považuje 17. 5. 2005 a k přerušení promlčecí doby došlo, uplynula desetiletá lhůta dne 17. 5. 2015. Odpovědnost za přestupek tak již zanikla a nelze jej projednat.

III.

[6] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka se předně vyjádřila k přípustnosti kasační stížnosti. Uvedla, že i když jde o druhou kasační stížnost v téže věci, je přípustná z důvodu, že Nejvyšší správní soud otázku zániku odpovědnosti vznesl pouze jako *obiter dictum*, sám ji v řízení o kasační stížnosti neposoudil, pouze uložil městskému soudu, aby se touto otázkou zabýval v dalším řízení. Jedná se rovněž o nový prvek v řízení, který nepředstavuje závazný právní názor ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

pokračování

[8] Dále namítla, že otázka zániku odpovědnosti za přestupek byla v napadeném rozhodnutí řešena nesprávně. Městský soud chybně posoudil příznivost nové právní úpravy pro žalobce. Jeho závěry jsou v rozporu s § 32 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky („nový přestupkový zákon“), § 41 a § 75 odst. 1 s. ř. s a dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka s odkazem na vícero rozhodnutí kasačního soudu (např. rozsudek čj. 3 As 46/2017-40) uvedla, že tento soud v žádném ze svých rozhodnutí nedospěl k závěru, že by právní úprava nového přestupkového zákona byla pro obviněné příznivější. Podle ní je v otázce délky lhůty naopak příznivější úprava stará, jelikož původní jednoroční lhůta dle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. byla nahrazena lhůtou pětiletou, respektive desetiletou, pokud došlo k jejímu přerušení. K otázce běhu lhůt pak uvádí, že situace se nezměnila. Ustanovení § 46e zákona o ČNB je speciálním ustanovením ve vztahu k délce lhůt, nikoliv k jejich běhu, tj. k podmínkám jejich přerušení či stavení. Na běh lhůt se tedy aplikuje § 32 nového přestupkového zákona, který v odst. 1 upravuje okolnosti stavení lhůt téměř stejně jako stará právní úprava (§ 20 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb.). Mezní desetiletá lhůta se přitom uplatní jen v případě přerušení lhůty, nikoliv při jejím stavení. Dobu, po kterou se lhůta stavila, je nutné odečíst od desetileté lhůty pro promlčení přestupku. Názor soudu, že desetiletá promlčecí lhůta dle § 46e odst. 3 zákona o ČNB je absolutní nepřekročitelnou lhůtou je tedy nesprávný.

[9] V závěru stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Podle ní se soud v napadeném rozsudku nevypořádal s argumentací ve vyjádření žalované z 21. 5. 2018 doplněném 9. 1. 2019, že s ohledem na § 41 s. ř. s. a institut stavení lhůt v § 32 odst. 1 nového přestupkového zákona není pozdější právní úprava pro žalobce příznivější. V úvahu nevzal ani argumentaci obsaženou v závěru č. 165 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, který mu stěžovatelka zaslala. Podle stěžovatelky v napadeném rozhodnutí chybí komplexní posouzení příznivosti právní úpravy. Soud se omezil pouze na konstatování, že desetiletá promlčecí lhůta dle § 46e odst. 3 zákona o ČNB je maximální možná promlčecí doba, jejíž běh se nepřerušuje ani nestaví, aniž by svůj závěr blíže odůvodnil a uvedl, proč se na posuzovanou věc neaplikují ustanovení o stavení promlčecí lhůty a ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Napadené rozhodnutí tak směřuje proti platným právním předpisům a bez dostatečného odůvodnění prolamuje pozitivní právní úpravu.

[10] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Nejvyšší správní soud předchozím zrušujícím rozsudkem neuložil městskému soudu posoudit, zda je nová právní úprava příznivější, ale sám toto posouzení provedl a svým jednoznačným názorem zavázal městský soud.

[12] Výklad právního předpisu soudem podle žalobce nelze považovat za prolomení právní úpravy. V daném případě navíc výklad jednoznačně vychází z textu zákona a žalobce se s ním zcela ztotožnil. Městský soud dle něho tedy správně shledal, že § 46e odst. 3 zákona o ČNB stanovuje nejzazší okamžik, jehož překročení vede k zániku

odpovědnosti za přestupek. Z právní úpravy naopak neplyne, že by se mělo jednat o promlčecí lhůtu, na jejíž běh mají vliv okolnosti dle § 32 odst. 1 nového přestupkového zákona. Výklad poradního sboru ministerstva vnitra není závazným výkladem právního předpisu. Působnost tohoto orgánu se navíc týká nového přestupkového zákona, nikoliv zákona o ČNB.

[13] Žalobce je rovněž přesvědčen, že k zániku odpovědnosti za přestupek došlo i na základě dřívější právní úpravy obsažené v § 20 zákona č. 200/1990 Sb. z důvodů uplynutí jednoleté promlčecí lhůty. Ve vyjádření znovu rozvedl své již uplatněné námitky týkající se především chybějící totožnosti skutků, které byly předmětem přestupkového řízení, záznamu o zahájení úkonů trestního řízení a usnesení o zahájení trestního stíhání. Dále uvedl své výhrady k postupu stěžovatelky a jejímu způsobu interpretace dosavadního průběhu řízení. Vyjádřil také svůj názor k samotnému meritu věci (nenaplnění skutkové stránky přestupku) a k uložení sankce po tolika letech, což podle něj odporuje základním zásadám trestání. V závěru žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Jelikož se v dané věci jedná o opakovanou kasační stížnost, Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval přípustností kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. není přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu po tom, co jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[16] Účelem daného ustanovení je, aby se Nejvyšší správní soud v řízení o opakované kasační stížnosti nezabýval otázkami, ke kterým již v předchozím zrušujícím rozsudku v dané věci vyjádřil svůj závazný právní názor. Tím je v dalším řízení vázán nejen krajský soud (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), ale i sám Nejvyšší správní soud, rozhoduje-li za jinak nezměněných skutkových a právních poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Pouze tak může být zaručen požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Případné změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s. Přípustnost opětovné kasační stížnosti je tedy omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 59/2007-56).

[17] Závazným právním názorem se přitom podle § 110 odst. 4 s. ř. s. rozumí ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se zabýval nad jejich rámcem v mezích § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.

[18] V nyní posuzované věci stěžovatelka předně namítla nesprávné posouzení otázky zániku přestupkové odpovědnosti z důvodů chybné interpretace a aplikace § 46e odst. 3 zákona o ČNB. Touto otázkou se nicméně Nejvyšší správní soud již zabýval v rámci

pokračování

rozhodnutí o předcházející kasační stížnosti. Neučinil tak k námitce stěžovatele, ale protože případná prekluze uplatňovaného práva je otázkou, kterou musí soudy i správní orgány řešit z úřední povinnosti. Kasační soud v tomto rozhodnutí zavázal městský soud, aby vzal v úvahu novou právní úpravu, kterou dále specifikoval jako § 46e odst. 3 zákona o ČNB. Ta podle něho „významným způsobem a ku prospěchu žalobce, nově upravila zánik přestupkové odpovědnosti v rámci správního řízení u přestupků projednávaných před Českou národní bankou.“ S ohledem na ustálenou judikaturu však nemohl uvedené právní závěry aplikovat sám. Uvedl, že „v důsledku změny relevantní právní úpravy s přihlédnutím k precedenčně zavazující judikatuře Nejvyššího správního soudu nemůže výsledek nynějšího kasačního řízení představovat pro stěžovatele nic víc než vítězství v již pouze akademickém sporu.“

[19] Nejvyšší správní soud tak v předcházejícím zrušujícím rozhodnutí jasně vyjádřil právní názor na danou problematiku a uložil městskému soudu aplikovat ustanovení § 46e odst. 3 zákona o ČNB z důvodů, že je pro žalobce příznivější. Nelze tak přisvědčit argumentu stěžovatele, že jde o názor vyjádřený pouze jako *obiter dictum* a kasační soud příznivost úpravy sám neposoudil, pouze tak uložil učinit městskému soudu. Z citovaného vyjádření je naopak jasný jednoznačný názor kasačního soudu na příznivost dané úpravy a pokyn k její aplikaci. Soud navíc tento názor uvedl v závěrečné části rozhodnutí, kde typicky zavazuje příslušný krajský soud k určitému dalšímu postupu v řízení.

[20] Námitka by byla přípustná, pokud by stěžovatelka namítla, že se městský soud odchýlil od závazného právního závěru Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka ale naopak nesouhlasila s právním názorem kasačního soudu o příznivosti nové právní úpravy vyjádřeným v jeho předchozím rozhodnutí a považovala ho za zjevně nesprávný.

[21] S ohledem na výše uvedené je první námitka stěžovatelky týkající se nesprávného právního posouzení nepřipustná.

[22] Přípustnou však je námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, protože nemohla být v předcházející kasační stížnosti uplatněna. Nejvyšší správní soud se jí zabýval jak z úřední povinnosti, tak i k námitce stěžovatelky. Podle ní se městský soud dostatečně nevypořádal s argumentací uvedenou v jejích vyjádřeních a neprovedl dostatečné porovnání příznivosti obou zvažovaných právních úprav.

[23] Městský soud ve svém rozsudku opravdu neodkazuje ani explicitně nereaguje na vyjádření stěžovatelky, to nicméně automaticky neznamená nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí z důvodů nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, pro které jej skutečně nelze meritorně přezkoumat. Je na místě zejména pokud správní orgán či soud opomene na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 92/2012-45, čj. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud na tomto místě rovněž zdůrazňuje, že požadavky na vypořádání argumentace žalovaného správního orgánu uplatněné ve vyjádření k žalobě nemohou být totožné jako požadavky na vypořádání žalobních námitek. Z odůvodnění napadeného rozsudku je ovšem patrné, proč nepovažoval argumentaci stěžovatelky za správnou. Konstatování soudu, že uvedená promlčecí doba je maximální možná a představuje absolutní hranici zániku odpovědnosti

za přestupek, proto se přerušení ani stavení lhůty nepoužije (tj. ustanovení navrhaná stěžovatelkou a poradním sborem), je sice stručné, jednoznačně ale reaguje na navrhaný výklad stěžovatelky, který tímto odmítá. Závěr je navíc nutné posuzovat v souvislosti s dalšími částmi odůvodnění a skutečností, že městský soud byl v tomto vázán názorem Nejvyššího správního soudu, na jehož rozsudek ve svém rozsudku rovněž odkazuje. V důsledku toho měl velmi omezený prostor pro vlastní úvahu. Námitka nepřezkoumatelnosti je v této části tedy nedůvodná.

[24] K námitce nedostatečného posouzení příznivosti pozdější a dřívější právní úpravy kasační soud uvádí, že úkolem městského soudu nebylo komplexně zhodnotit příznivost obou úprav, ale aplikovat úpravu podle kasačního soudu příznivější (viz bod [19]). I přesto městský soud dostatečně demonstroval příznivost užití právní úpravy, když v rámci napadeného rozhodnutí popsal rovněž případné důsledky aplikace starší právní úpravy, podle které by k prekluzi nedošlo. Ani z tohoto důvodu tedy není rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné a námitka je nedůvodná.

[25] Na okraj Nejvyšší správní soud uvádí, že § 46e zákona o ČNB představuje komplexní speciální úpravu přestupků projednávaných před Českou národní bankou k přestupkovému zákonu. Proto se v souladu se zásadou, že speciální právní norma ruší obecnou normu, obecná ustanovení přestupkového zákona nepoužijí. Při jeho interpretaci vycházel soud z jasného jazykového výkladu právní normy. Dále zohlednil především zásadu aplikace práva ve prospěch soukromé osoby (zde žalobce) a potřebu právní jistoty subjektů práva při správním trestání.

VI.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelčiny námitky jsou z části nepřípustné, ve zbytku pak nedůvodné. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Náklady žalobce v řízení o kasační stížnosti zahrnují náklady spojené se zastoupením za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Náklady na zastoupení tedy činí 3 400 Kč. Tuto částku soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobce jako plátce DPH povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 4 114 Kč.

[28] Stěžovatelka je povinna nahradit žalobci náklady řízení, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Radka Pokorného.

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

pokračování

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu