



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **A. P.**, zastoupený Mgr. Vladimírem Reznichenkem, Sedláčkova 209/16, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2024, čj. MF-34508/2024/3902-3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2025, čj. 8 Af 21/2024-41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2025, čj. 8 Af 21/2024-41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Popis věci a dosavadní průběh řízení

[1] Podle čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. 3. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny se zmrazují veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje náležející osobám v příloze I (*sankční seznam*), jakož i veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které uvedené osoby ovládají. Na sankční seznam byl dne 9. 3. 2022 pod číslem 719 zařazen žalobce a pod číslem 722 též jeho otec. Po jejich zařazení na sankční seznam začal vést Finanční analytický úřad (FAÚ) řízení o zmrazení majetku společností FURDBERG HOLDING LIMITED a OGREA, spol. s r. o. FAÚ zařadil žalobce mezi účastníky řízení, jelikož ve společnostech dlouhodobě působil na pozicích jediného jednatele a člena představenstva, a současně považoval za podezřelé okolnosti, za nichž žalobce společnosti opustil. V posuzovaném případě je sporné, zda byl žalobce správně zahrnut mezi účastníky řízení, nebo mu nezákonným přiznáním uvedeného procesního postavení bylo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv.

[2] FAÚ usnesením ze dne 25. 6. 2024, čj. FAU-76137/2024/033, rozhodl o účastenství žalobce v řízení vedeném pod sp. zn. S/2023/00076. Proti usnesení podal žalobce odvolání k Ministerstvu financí (*stěžovateli*) a domáhal se rozhodnutí, kterým by byl vyloučen z okruhu účastníků řízení. V záhlaví označeným rozhodnutím stěžovatel odvolání žalobce zamítl a potvrdil jeho procesní roli v řízení vedeném FAÚ.

[3] Rozhodnutí stěžovatele žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze (*městského soudu*). Městský soud žalobci vyhověl, v záhlaví označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Kasační stížnost, vyjádření žalobce a replika stěžovatele

[4] **Stěžovatel** napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení a pro nepřezkoumatelnost, a navrhuje jej zrušit.

[5] Kasační námitky stěžovatele lze rozdělit do pěti různých skupin. Zaprvé uvádí, že městský soud nesprávně hodnotil existenci objektivních skutečností, z nichž stěžovatel dovodil účastenství žalobce. Zadruhé nesouhlasí s výtkou městského soudu, že nezákonně pominul rozhodnutí ze dne 3. 7. 2024, čj. FAU-80161/2024/033, v němž bylo o majetkových poměrech žalobce rozhodnuto ještě před vydáním napadeného rozhodnutí. Třetí kasační námitkou stěžovatel brojí proti tvrzení, že nespécifikoval obsah potenciálně dotčených práv žalobce. Začtvrté stěžovatel upozorňuje, že městský soud nesprávně posoudil rozložení břemene důkazního a břemene tvrzení ohledně otázky účastenství. Závěrem stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že bylo zasaženo do práva žalobce nebýt účastníkem řízení. Upozorňuje, že žalobce doposud nekonkretizoval zásah do své právní sféry.

[6] **Žalobce** v zaslaném vyjádření upozorňuje, že z provedeného dokazování v meritorním řízení není zřejmý jeho vztah k posuzovanému majetku. Dále nesouhlasí s tvrzením o irelevanci meritorního rozhodnutí a odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 2. 2011, čj. 5 As 24/2010-97, dle něž je správní orgán povinen zjišťovat okruh účastníků po celou dobu řízení. K třetí a čtvrté kasační námitce žalobce zdůrazňuje, že městský soud správně vyzdvihl objektivní povahu skutečností, které zakládají účastenství, jehož předpokladem je reálně myslitelná možnost dotčení na právech.

[7] Závěrem žalobce uvádí, že má právo být chráněn před svévolnými zásahy veřejné moci, jelikož součástí práva na spravedlivý proces je i negativní stránka, z níž vyplývá ochrana jednotlivce před bezdůvodným zatažením do jakéhokoliv řízení. Ukládání procesních práv a povinností bez zákonné opory by bylo zásahem v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce rovněž odkazuje na čl. 10 Listiny základních práv a svobod, který brání nepřiměřenému zásahu do soukromí v podobě nedůvodného procesního zatížení. Účastenství totiž znamená nejen procesní práva, ale též povinnosti – např. ve formě doručování písemností, účasti na úkonech či možných sankcích pro nesoučinnost.

[8] Žalobce proto navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl pro její nedůvodnost.

[9] Stěžovatel v **replíce** upozorňuje, že příkaz je prvním úkonem v řízení a jeho vydání nepředcházelo dokazování ve správním řízení. Rovněž na absenci ustanovení, z něž by vyplývala povinnost rozsáhle dokazovat účastenství a nelogičnost této konstrukce.

pokračování

Stěžovatel též upozorňuje na judikaturu zdejšího soudu, z níž vyplývá nemožnost vydat rozhodnutí o účastenství po rozhodnutí ve věci samé (viz rozsudek ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 222/2014-47). Otázku účastenství totiž lze po meritorním rozhodnutí řešit jen v řízení o odvolání proti meritornímu rozhodnutí (rozsudek ze dne 13. 8. 2024, čj. 4 As 364/2023-50 a rozsudek ze dne 8. 3. 2023, čj. 1 As 159/2022-40). Nastalá situace je prý absurdní, jelikož městský soud konstatoval, že žalobce nebyl účastníkem řízení, avšak ten přesto v plné šíři využívá svá účastnická práva v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí vedenému u městského soudu pod sp. zn. 10 Af 1/2025.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] NSS se předně zabýval kasační námitkou, kterou stěžovatel vznesl až v závěru kasační stížnosti. Konkrétně poukazuje na to, že žalobce v žalobě – ani městský soud v rozsudku – neuvedl žádná konkrétní práva, na nichž by byl žalobce zkrácen a ani neupřesnil, jak se mělo toto zkrácení projevit. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že městský soud dovodil z čl. 10 Listiny základních práv a svobod *právo nebyť účastníkem řízení*, jelikož nemá oporu v zákoně, judikatuře ani odborné literatuře. Dále kritizuje, že potenciální zásah do práva na soukromý a rodinný život spočívá v tom, že byl žalobce „obtěžován“ toliko oznámením o zahájení řízení, vyrozuměním o ukončení dokazování spolu s výzvou k vyjádření se a doručením rozhodnutí ve věci, které se jej nikterak netýkalo. K tvrzené negativní publicitě způsobené vedením řízení upozorňuje stěžovatel, že ji nezpůsobuje samotné řízení, ale zařazení na sankční seznam EU.

[11] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že žalobou se může domáhat zrušení rozhodnutí (*úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti*) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení.

[12] Rozhodnutí podle § 28 odst. 2 správního řádu o tom, že určitá osoba *není* účastníkem řízení, je podle judikatury NSS rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [a nejde jen o úkon předběžné povahy, který by byl podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu]. Takovým rozhodnutím se totiž s konečnými účinky určuje, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení. Rozhodne-li správní orgán, že taková osoba účastníkem není, řízení pro ni končí, což může mít významný dopad do jejích práv. Nemůže se ani domoci přezkoumání takového rozhodnutí při přezkumu rozhodnutí ve věci, které jí navíc ani není doručováno (rozsudek ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 222/2014-147, bod 21).

[13] Stejně tak i rozhodnutí o tom, že určitá osoba je účastníkem řízení, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím s konečnými účinky určuje, že tato osoba má práva – i povinnosti – vyplývající z účastenství. Žaloba proti takovému rozhodnutí tedy je přípustná.

[14] Současně byla v tomto případě dána i žalobcova aktivní legitimace. Ta je dána vždy, když je dotčena žalobcova „*právní sféra*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS), respektive když s ohledem na žalobcova tvrzení není možný jednoznačný závěr, že takové dotčení *v žádném případě* nemohlo nastat (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Takový závěr nebylo možno učinit ani zde. Lze si představit, že – byť spíše ve výjimečných případech – může už jen okolnost, že je určitá osoba považována za účastníka řízení, znamenat pro tuto osobu újmu, a to třeba i na jejích právech na zachování osobní cti a dobré pověsti či na

ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života (čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny). Žalobce přitom v žalobě tvrdil zásah do svého soukromí a uvedl, že bezdůvodné spojování jeho osoby s věcí, ve které jde o zmrazení majetku společnosti OGREA, na něj „*vrhá negativní stín*“.

[15] Taková tvrzení stačila k tomu, aby městský soud žalobu projednal. Nemohla však stačit k tomu, aby žalobu i shledal důvodnou. Žalobce totiž nepopsal jediný konkrétní negativní následek, který mu byl způsoben tím, že byl považován za účastníka řízení. Takové následky přitom nejsou zřejmé ze samotné povahy rozhodnutí. V přihrání (či ponechání) někoho jako účastníka řízení se projevuje opatrnost správního orgánu a jeho snaha zachovat procesní práva osob, které z jeho pohledu mohou být rozhodnutím ve věci samé dotčena, na což správně upozornil stěžovatel v napadeném rozhodnutí. O to víc je na žalobci, aby konkrétně tvrdil, proč jej rozhodnutí o tom, že je účastníkem řízení, naopak na (jiných) právech zkrátilo. Žalobce to však netvrdil, a proto žaloba nesplňovala požadavek na konkretizaci zásahu do veřejných subjektivních práv. I ve vyjádření ke kasační stížnosti ostatně žalobce předložil zdejšímu soudu pouze obecný výčet potenciálních negativních dopadů (doručování, účast na úkonech, možnost sankcí při nesoučinnosti), které by mu účastenství mohlo způsobit. Nepřipojil však jakýkoliv konkrétní negativní následek, který mu byl napadeným rozhodnutím způsoben.

[16] Odvolání žalobce, žaloba proti rozhodnutí ani vyjádření ke kasační stížnosti proto nesplňují požadavek na řádné tvrzení negativních následků. Nebyla-li součástí žaloby řádná tvrzení negativních následků, měl městský soud správně žalobu zamítnout.

[17] Tato kasační námitka je tedy důvodná. Jelikož městský soud nebude mít po zrušení napadeného rozhodnutí jinou možnost než žalobu zamítnout, není již třeba se vypořádat s ostatními námitkami stěžovatele.

Závěr a náklady řízení

[18] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 3. září 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu