U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **Saluka Investments B. V.** se sídlem Parnassustoren, Locatellikade 1, 1078 AZ Amsterdam, Nizozemí, zastoupeného Mgr. Karolínou Horákovou, advokátkou AK Weil, Gotshal & Manges v. o. s., Praha 1, Křížovnické nám. 1, proti žalované: **Komise pro cenné papíry**, se sídlem Praha 1, Washingtonova 7, o žalobě žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 1. 2001 č. j. 45/16280b/2000,

t a k t o :

I. Návrh se **o d m í t á** .

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobci se **v r a c í** zaplacený soudní poplatek ve výši 1000,-- k rukám jeho právní zástupkyně z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 3 týdnů ode dne právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal dne 1. 3. 2001 u Vrchního soudu v Praze žalobu jíž se domáhal zrušení rozhodnutí žalované Komise pro cenné papíry ze dne 10. 1. 2001 č. j. 45/16280b/2000. Toto rozhodnutí označené jako „Oznámení o ztrátě postavení účastníka řízení správního řízení ve věci pozastavení obchodování s akciemi společnosti IP banka, a. s.“ mu bylo doručeno dne 16. 1. 2001. Podle rozhodnutí ztratil žalobce postavení účastníka řízení ve věci pozastavení obchodování s veřejně obchodovatelnými cennými papíry společnosti IP banka, a. s., ISIN CZ0008002854 v celkovém objemu počtu 13 382 664 kusů o nominální hodnotě 100,-- Kč. Správní řízení zahájila žalovaná dne 11. 10. 2000 z vlastního podnětu oznámením o zahájení řízení, jež bylo vyvěšeno uvedeného dne na úřední desce žalované pod č. j. 31/13957/2000. Podle žalobce byl „oznámením“, které je podle jeho obsahu nutno považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 247 odst. 1 o. s. ř. zkrácen na svých právech. Především má za to, že o ztrátě postavení účastníka, byť by vyplývala z právního předpisu, musí správní orgán, který řízení vede, vydat rozhodnutí. Ke ztrátě postavení účastníka v již probíhajícím konkrétním správním řízení nemůže dojít výhradně ex lege, tedy jen na základě právního předpisu, neboť správní orgán vedoucí řízení musí zákonné ustanovení na jehož základě má účastník své postavení v řízení ztratit, aplikovat inter partes. Správní řád institut „oznámení

správního orgánu“ nezná, a tak žalovaná překročila své pravomoci ve smyslu článku 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyhlášené pod číslem 2/1993 Sb. Je jí totiž dovoleno činit pouze to, co jí zákon ukládá, a to způsobem, který zákon stanoví. Na podporu svého názoru dovolává se žalobce i judikatury některých soudů, podle níž „není-li právnická či fyzická osoba účastníkem řízení, nutno o tom vydat rozhodnutí ve smyslu § 47 správního řádu“ (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 7. 1995 sp. zn. 10 Ca 281/95) a dále „rozhodnutí, kterým bylo vysloveno, že někdo je nebo není účastníkem řízení, je rozhodnutím procesní povahy“ (rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 12. 1997 č. j. 5 A 7/98 – 13 a ze dne 31. 8. 1999 č. j. 5 A 88/97). V otázce vyloučení účastníka z řízení byla žalovaná povinna vydat správní rozhodnutí ve smyslu § 47 zákona č. 71/1967 Sb. proti němuž je přípustný rozklad. Dále žalobce uvedl, že si je vědom skutečnosti, že na základě novely zákona o cenných papírech č. 362/2000 Sb. jež nabyla účinnosti dne 1. 1. 2001, došlo k novému vymezení účastníků řízení o pozastavení obchodování s registrovanými cennými papíry. Tato novela obsahuje ustanovení článku II. odst. 15, podle něhož řízení zahájená před 1. 1. 2001 budou dokončena podle nových právních předpisů. To při velmi striktním systematickém výkladu znamená, že účastníkem předmětného řízení má zůstat pouze emitent a Středisko cenných papírů. Uvedené ustanovení je však v rozporu hned s několika principy ústavního pořádku České republiky. Především se základním principem právního státu a s tím souvisejícím principem zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem. Účinnost novely zákona o cenných papírech je nutno posuzovat ústavně konformním způsobem a s ohledem na princip proporcionality. Výklad ustanovení novely zákona o cenných papírech číslo 362/2000 Sb. přijatý Komisí rozhodně není ani ústavně konformní, ani není přiměřeným zásahem do práv žalobce, když stejného výsledku – uložení opatření podle § 91 zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech ve znění pozdějších předpisů bylo zcela zjevně možné dosáhnout i bez zásahu do Ústavou chráněných práv žalobce, tedy při zachování jeho účastenství v řízení. Nabyl-li žalobce postavení účastníka za předchozí právní úpravy, která jej za účastníka považovala, je plně na místě a podle práva, aby účastníkem řízení zůstal až do jeho pravomocného skončení. Minimálně však bylo nutno se s otázkou jeho účastenství vypořádat způsobem odpovídajícím řádným pravidlům správního řízení. Vyloučením žalobce jako účastníka ze správního řízení došlo k porušení jeho práva účastníka na soudní ochranu ve smyslu článku 36 odst. 2 Listiny. Žalobce poukázal na ustanovení článku 6 ve spojení s článkem 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené pod číslem 209/1992 Sb., z nichž vyplývá právo účastníka řízení, aby v jeho případě bylo postupováno spravedlivě a aby nebyl v řízení jakkoli diskriminován oproti účastníkům jiných řízení v obdobném postavení. Tím je vyjádřen princip jednotnosti a předvídatelnosti rozhodování orgánů aplikujících právo. Proti „oznámení“, proti němuž podal tuto žalobu, podal žalobce rozklad a žádá, aby i žalovaná odstranila formální vadu řízení a vydala v této věci řádné správní rozhodnutí, jak jí ukládá zákon. K tomuto rozkladu se žalovaná nevyjádřila. Svoji aktivní legitimaci k podání žaloby opírá žalobce o ustanovení § 250 odst. 2 in fine o. s. ř., neboť je právnickou osobou, s níž nebylo ve správním řízení jednáno jako s účastníkem, ač s ním jako s účastníkem jednáno být mělo a to proto, že se stal účastníkem řízení a dosud nebylo rozhodnutím žalované, která správní řízení vede, rozhodnuto o ztrátě jeho postavení účastníka. Pokud jde o příslušnost soudů k přezkoumání „oznámení“, odkázal žalobce na svou argumentaci a dodal, že nepovažuje ve smyslu novelizovaného znění § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. napadené „oznámení“ za rozhodnutí, jímž se upravuje vedení správního řízení, nýbrž za rozhodnutí, jímž se rozhoduje o právech a povinnostech účastníka řízení. Z uvedeného vyplývá, že napadené rozhodnutí je soudem přezkoumatelné ve smyslu § 247 odst. 1 o. s. ř. Žalobce proto žádá, aby „oznámení“ bylo zrušeno a věc vrácena žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 13. 6. 2001 navrhla, aby soud řízení podle § 250d odst. 3 o. s. ř. zastavil. Oznámení o ztrátě účastenství bylo žalobci doručeno dne 17. 1. 2001. Dne 31. 1. 2001 obdržela Komise podání označené jako rozklad proti tomuto oznámení, kterým se řádně zabývala a předala ho orgánu příslušnému rozhodnout o něm tj. prezidiu Komise, které o něm jednalo dne 27. 4. 2001 a po zvážení všech okolností se ztotožnilo se závěrem orgánu prvního stupně, že účastenství žalobce zaniklo ze zákona (orgán prvního stupně nemohl vydat rozhodnutí, nemůže tedy jít o rozklad). Zmínka žalobce o podání „rozkladu“ pod bodem XI. žaloby neodpovídá významu opravného prostředku podle § 247 odst. 2 o. s. ř. Pokud žalobce považuje oznámení o ztrátě účastenství za rozhodnutí (byť nulitní) je jeho povinností vyčerpat všechny řádné opravné prostředky podle zákona č. 71/1967 Sb. Nevyužije-li je, anebo pokud s poukazem na opatrnost nevyčká jejich výsledku, nejsou splněny podmínky pro soudní přezkum rozhodnutí. Žalobce napadá oznámení o ztrátě účastenství a má za to, že žalovaná v tomto směru měla vydat rozhodnutí. Žalovaná však zdůraznila, že dopad přechodných ustanovení zákona č. 362/2000 Sb. je odlišný a specifický. Doplní-li novela do zákona taxativní výčet účastníků řízení a v přechodných ustanoveních (bod 15) stanoví, že „řízení zahájená před dnem účinnosti tohoto zákona podle zákona č. 591/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů (...) se dokončí podle tohoto zákona“, jde o jinou situaci než pokud účastenství reguluje po celou dobu řízení předpis postavený na neurčitém právním pojmu „dotčenosti práv“. Z novely zákona č. 362/2000 Sb. vyplývá, že od 1. 1. 2001 jsou účastníky řízení o pozastavení obchodování s akciemi podle § 91a zákona o cenných papírech pouze emitent a Středisko cenných papírů, a to i v případě, že před tímto datem se stejného řízení účastnilo více osob. Žalovaná zdůraznila, že tento stav nastal ex lege k 1. 1. 2001. Případné pozdější deklaratorní rozhodnutí Komise by bylo zcela zbytečné a na práva a povinnosti by nemohlo mít naprosto žádný vliv. V daném případě nejde o aplikaci neurčitého právního pojmu, o použití správní diskrece na konkrétní případ inter partes. Postavení skutečně zaniká přímo ex lege. Úkony žalobce v řízení by byly nutně nepřípustné už od 1. 1. 2001, i kdyby Komise požadované rozhodnutí vydala později. Pokud jde o „oznámení“, žalovaná konstatuje, že jde nepochybně o mimoprávní institut, který se ve správním řádu opírá pouze o obecné zásady součinnosti s fyzickými a právnickými osobami. Přestože k zániku účastenství dojde ze zákona a každý o tom tedy má a může vědět, žalovaná považovala za zdvořilé informovat osoby, jichž se věc týká, neformálním přípisem – v tomto případě oznámením o ztrátě účastenství. O překročení pravomoci podle článku 2 odst. 2 Listiny základní lidských práv v takovém případě hovořit nelze. V jiných řízeních žalovaná žalobce za účastníka řízení považovala i po 10. 1. 2001, kdy vydala předmětné „oznámení“ o ztrátě účastenství. Šlo o rozhodnutí prezidia Komise jako orgánu druhého stupně o rozkladech žalobce v řízení o pozastavení obchodování s akciemi společnosti INVESTIČNÍ A POŠTOVNÍ BANKA, a. s. Hlavním důvodem různého postupu byla skutečnost, že předmětem posuzování v řízení o rozkladu byla mj. zákonnost napadeného rozhodnutí. V době vydání napadeného rozhodnutí i podání rozkladu byl žalobce účastníkem správního řízení a v zájmu ochrany jeho práv podle § 3 odst. 1 a 2 správního řádu ho prezidium Komise posoudilo jako oprávněného účastníka řízení i v řízení o rozkladu proti tomuto rozhodnutí. Nejde tedy o postup arbitrární a nepředvídatelný – různý postup vychází právě z různého významu jednotlivých fází řízení. Pokud žalobce považuje „oznámení“ za rozhodnutí, tak by se jednalo o rozhodnutí procesní povahy a takové rozhodnutí je z přezkumu soudem vyloučeno a nezbylo by než řízení podle ustanovení § 250d odst. 3 o. s. ř zastavit. Tím není dotčeno právo žalobce podat žalobu proti rozhodnutí neprocesní povahy podle § 250 odst. 2 věta druhá o. s. ř. Jeho tvrzení, že vydáním oznámení mu žalovaná upírá právo na soudní ochranu je účelové. Rozhodnutí ve věci již orgán prvního stupně vydal a oprávněný účastník řízení se proti němu odvolal. Pokud žalobce tvrdí, že „oznámením“ o ztrátě účastenství došlo k zásahu do jeho vlastnického práva, pak takový zásah ve skutečnosti neexistuje. Zásahem

do vlastnického práva by mohlo být rozhodnutí ve věci, případně předběžné opatření, nikoliv procesní úkon a zejména ne informace o zániku procesního práva ze zákona. Žalovaná hodnotí žalobu žalobce jako neoprávněnou a neopodstatněnou.

V dalších písemných vyjádřeních oba účastníci v podstatě setrvali na svých právních názorech.

Počínaje dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Podle jeho ustanovení v § 132 věci správního soudnictví, v nichž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti tohoto zákona a v nichž byla dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům nebo Nejvyššímu soudu, převezme a dokončí Nejvyšší správní soud. Podle jeho § 130 odst. 1 věta prvá před středníkem, řízení podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu účinného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona. Podle § 65 odst. 1 tohoto zákona 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 nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle § 68 písm. a) tohoto zákona žaloba je nepřípustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Podle § 70 písm. a) tohoto zákona ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Žalobce učinil předmětem přezkumné činnosti soudu v této věci přípis žalované ze dne 10. 1. 2001 označený jako: „Oznámení o ztrátě postavení účastníka řízení správního řízení ve věci pozastavení obchodování s akciemi společnosti IP banka, a. s.“. Z dalšího obsahu tohoto přípisu vyplývá, že žalovaná zahájila dne 11. 10. 2000 pod č. j. 31/13957/2000 správní řízení ve věci pozastavení obchodování s veřejně obchodovatelnými akciemi účastníka řízení IP banka, a. s., ISIN CZ0008002854, v počtu 133 828 664 kusů o nominální hodnotě 100,-- Kč, mimo veřejný trh, a to podle ustanovení § 91 zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech. Zákonem č. 362/2000 Sb. bylo změněno ustanovení § 91 a současně do zákona o cenných papírech bylo vloženo nové ustanovení § 91a, které do zákona o cenných papírech zavádí institut zákazu veškerých v převodu registrovaného cenného papíru (tedy i mimo veřejný trh), zatímco pozměněné ustanovení § 91 lze aplikovat pouze v případě pozastavení obchodování s registrovanými cennými papíry na veřejném trhu. Ustanovení § 91a odst. 2 zákona o cenných papírech označuje za účastníky řízení ve věci zákazu veškerých převodů cenných papírů emitenta cenného papíru a jde-li o zaknihovaný cenný papír, též Středisko cenných papírů. Podle žalované účastníky řízení tedy již nejsou například akcionáři emitenta cenného papíru. Dle přechodného ustanovení článku II. bodu 15 novely zákona o cenných papírech se řízení zahájená přede dnem účinnosti novely zákona o cenných papírech, s výjimkou řízení uvedených v bodech 3 a 4 přechodných ustanovení, dokončí podle novelizovaného zákona o cenných papírech. Ustanovení § 91a zákona o cenných papírech je tak nutné aplikovat podle žalované i v tomto správním řízení a z toho tedy vyplývá, že žalobce jako jeden z akcionářů IP banky, a. s. ztratil ke dni 1. 1. 2001 postavení účastníka řízení v uvedené věci a Komise pro cenné papíry s ním proto již jako s účastníkem řízení jednat nebude.

Soud zkoumal, zda v daném případě jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního – dále jen s. ř. s. a vycházel přitom z obsahu citovaného přípisu žalované, z obsahu spisu 7 A 23/2001, ze zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech a ze zákona č. 362/2000 Sb. účinného od 1. 1. 2001. O rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. by šlo, kdyby jím bylo žalobci založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost. Pokud by tomu tak bylo, nebyl by na překážku ani nedostatek náležitostí takového „rozhodnutí“, soud by vycházel z jeho obsahu.

Zákon č. 362/2000 Sb. změnil § 91 zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech. Podle jeho odstavce prvého Komise je oprávněna pozastavit obchodování s registrovanými cennými papíry nebo s určitým registrovaným cenným papírem na veřejném trhu, který vznikl nebo je organizován na základě jí vydaného povolení. Podle jeho odstavce druhého rozhodnutí podle odst. 1 lze vydat, pouze jestliže není možné jinak zabránit velkým hospodářským ztrátám nebo jinému závažnému ohrožení, nejdéle na dobu 6 měsíců, a to i opakovaně. Podle jeho odstavce pátého účastníkem řízení podle odst. 1 je organizátor veřejného trhu a v případě, že má být nebo bylo pozastaveno obchodování s určitým registrovaným cenným papírem, též emitent. Zákonem č. 362/2000 Sb. byl do zákona č. 591/1992 Sb. vložen nový § 91a. Podle jeho odstavce prvého jsou-li splněny podmínky § 91 odst. 2, může Komise zakázat veškeré převody určitého registrovaného cenného papíru. Ustanovení § 91 se použije obdobně. Podle jeho odstavce druhého věty prvé účastníkem řízení je emitent, a jde-li o zaknihované cenné papíry, též středisko. Podle článku II zákona č. 362/2000 Sb. upravujících přechodná ustanovení, bodu 15 řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona podle zákona č. 591/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů, s výjimkou řízení uvedených v bodech 3 a 4, se dokončí podle tohoto zákona. V soudem citovaných částech nabyl zákon č. 362/2000 Sb. účinnosti dnem 1. 1. 2001.

V daném případě žalovaná Komise pro cenné papíry zahájila dne 11. 10. 2000 správní řízení ve věci pozastavení obchodování s veřejně obchodovatelnými akciemi účastníka řízení IP banka, a. s. mimo veřejný trh podle § 91 zákona č. 591/1992 Sb. v jeho znění do 31. 12. 2000. Od 1. 1. 2001 ve smyslu citovaných ustanovení zákona č. 362/2000 Sb. je v tomto případě nutno postupovat podle ustanovení § 91a zákona č. 591/1992 Sb. ve znění zákona č. 362/2000 Sb. Jinak totiž nelze postupovat vzhledem k bodu 15. přechodných ustanovení uvedených v článku II zákona č. 362/2000 Sb. Účastníkem tohoto řízení je emitent, a jde-li o zaknihované cenné papíry, též středisko. Žalobce jako jeden z akcionářů IP banky, a. s. ztratil ke dni 1. 1. 2001 postavení účastníka řízení v uvedené věci ze zákona, neboť zákon č. 591/1992 Sb. ve znění zákona č. 362/2000 Sb. účinný od 1. 1. 2001 přesně označuje, kdo je účastníkem řízení, tedy emitent a jde-li o zaknihované cenné papíry, též středisko. Akcionář emitenta není mezi účastníky řízení uveden. Protože zákon č. 362/2000 Sb. v uvedených částech nabyl účinnosti 1. 1. 2001 není žalobce jako akcionář emitenta (IP banky, a. s.) účastníkem řízení od 1. 1. 2001 ze zákona. Oznámením o ztrátě postavení účastníka řízení správního řízení ve věci pozastavení obchodování s akciemi společnosti IP banka, a. s. ze dne 10. 1. 2001 č. j. 45/16280b/2000 žalovaná žalobci nezaložila, nezměnila, nezrušila nebo závazně neurčila právo nebo povinnost. Oznámení o ztrátě postavení účastníka řízení správního řízení ze dne 10. 1. 2001 č. j. 45/16280b/2000 není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a tento úkon správního orgánu je ze soudního přezkoumání vyloučen ze smyslu § 70 písm. a s. ř. s. Soud proto postupoval podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a návrh odmítl jako (podle citovaného zákona) nepřípustný. Při posuzování návrhu žalobce vycházel soud ze skutkového i právního stavu ke dni podání návrhu tj. ke dni 1. 3. 2001.

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože návrh byl odmítnut (§ 60 odst. 3 s. ř. s.)

Žalobce současně s podáním žaloby zaplatil soudní poplatek 1000 Kč. Zaplacený poplatek se mu vrací v souladu s ust. § 10 odst. 3a odst. 5 zákona o soudních poplatcích č. 549/1991 Sb. Jestliže zákon předpokládá vybírání soudních poplatků za řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 151/2002 Sb. čl. XXVI podle dosavadních právních předpisů, nemůže být ani otázka vrácení soudního poplatku posuzována způsobem, v jehož důsledku by se dostal účastník řízení do nevýhodnější pozice jen proto, že věc nebyla vyřízena do 31. 12. 2002.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. 5. 2003

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu