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: **Středisko cenných papírů**, se sídlem Praha 1, Rybná 14, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Vansou, advokátem AK se sídlem Praha 1, Václavské nám. 36, proti žalované: **Komise pro cenné papíry**, se sídlem Praha 1, Washingtonova 7, o žalobě žalobce proti rozhodnutí prezídia Komise pro cenné papíry ze dne 18. 1. 2001 č. j. 31/14407/2000 a rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 11. 10. 2000 č. j. 31/13958/2000,

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 s e v r a c í zaplacený soudní poplatek ve výši 1000 Kč k rukám jeho právního zástupce JUDr. Jaroslava Vansy, advokáta AK se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 36, ve lhůtě tří týdnů ode dne právní moci tohoto usnesení z účtu Nejvyššího správního soudu

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal dne 27. 3. 2001 žalobu u Vrchního soudu v Praze, jíž se domáhal přezkoumání rozhodnutí žalované Komise pro cenné papíry jako prvostupňového orgánu ze dne 11. 10. 2000 č. j. 31/13958/2000 v části II písm. e) výroku a rozhodnutí prezídia Komise pro cenné papíry ze dne 18. 1. 2001 č. j. 31/14407/2000, jímž prezídium Komise pro cenné papíry zamítlo rozklad žalobce podle § 60 správního řádu podaný proti prvostupňovému rozhodnutí Komise pro cenné papíry. V žalobě žalobce uváděl, že žalovaná, jako správní úřad pro oblast kapitálového trhu podle zákona č. 15/1998 Sb. vydala v prvním stupni ve správním řízení zahájeném dne 11. 10. 2000 podle zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení rozhodnutí o předběžném opatření, kterým podle ustanovení § 91 zákona o cenných papírech ve znění platném do 31. 12. 2000 zastavila obchodování s veřejně obchodovatelnými akciemi společnosti Investiční a poštovní banka a. s. ISIN CZ 0008002854. V rozporu s citovaným ustanovením zákona o cenných papírech uvedla v části II e) výroku uvedeného rozhodnutí, že se předmětné pozastavení obchodování vztahuje i „na vypořádání závazků ze smluv podle písm. a – c (část II vydaného rozhodnutí) uzavřených po účinnosti tohoto rozhodnutí a registraci převodů na základě takových smluv v zákonem stanovené evidenci cenných papírů při registraci zřízení zástavního práva k cenným papírům v této evidenci“. V odůvodnění této části výroku žalovaná stanovila, že rozhodnutí v uvedeném rozsahu zavazuje též žalobce s tím, že porušením stanovené povinnosti se dopouští správního deliktu podléhajícímu sankci (pokutě) až do výše 100 milionů Kč.

Uvedeným postupem tak žalovaná přiznala žalobci postavení účastníka řízení, neboť v příslušném správním řízení bylo jednáno (a rozhodnuto) mj. i o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech žalobce. Žalobce však s poukazem na obsah ust. § 91 ve vztahu k ust. § 8 zákona o cenných papírech ve znění platném do 31. 12. 2000 s těmito závěry žalované nesouhlasil a v souladu s poučením podal v zákonné lhůtě do části II písm. e) výroku uvedeného rozhodnutí rozklad č. j. SCT – 27439/K4234 – 2000 ze dne 16. 10. 2000. Rozhodnutím o rozkladu ze dne 18. 1. 2001 č. j. 31/14407/2000 prezídium Komise pro cenné papíry zamítlo rozklad žalobce s tím, že jako rozhodující důvod pro zamítnutí rozkladu byla uvedena skutečnost, že žalobce nebyl v době vydání rozhodnutí ze dne 11. 10. 2000 účastníkem řízení a jeho podání nelze považovat za rozklad podaný oprávněnou osobou. Rozhodnutí o rozkladu nabylo právní moci dne 26. 1. 2001 a žalobce tak vyčerpal řádné opravné prostředky k zajištění nápravy. Žalobce tvrdí, že rozhodnutím o rozkladu byl zkrácen na svých právech, neboť tak byla potvrzena platnost části II písm. e) výroku rozhodnutí prvostupňového orgánu, která je v rozporu s ustanovením § 91 zákona o cenných papírech ve znění platném k 31. 12. 2000. Ve prospěch jeho argumentace hovoří jednak existující doktrinální výklady týkající se aplikace citovaného ustanovení, jednak novela zákona o cenných papírech provedená zákonem č. 362/2000 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2001 do zákona o cenných papírech vložen nový § 91a, který postavení žalobce jako účastníka správního řízení již řeší zcela jednoznačně. Žalobce se ztotožňuje s názorem žalované, že ustanovení § 91a zákona o cenných papírech nelze aplikovat na skutečnosti vzniklé před nabytím účinnosti uvedené novely, avšak na rozdíl od žalované z toho dovozuje, že zde nemělo místo ani ustanovení části II písm. e) výroku rozhodnutí ze dne 11. 10. 2000 č. j. 31/13958/2000. Žalovaná tak svými rozhodnutími na jedné straně ukládá žalobci povinnosti, které jsou v rozporu se zákonem a pojmově mu tím zároveň přisuzuje postavení účastníka správního řízení a na druhé straně mu práva účastníka řízení odpírá a znemožňuje mu tak procesní právo obrany. Rozhodnutí o rozkladu je nutno posuzovat ve vztahu k původnímu rozhodnutí ze dne 11. 10. 2000. Toto rozhodnutí vychází z nesprávného právního posouzení dané věci a žalobce zároveň poukazuje na to, že rozhodnutí rozkladu je z hlediska postavení žalobce jako účastníka správního řízení v přímém rozporu s rozhodnutím ze dne 11. 10. 2000, které bylo kromě toho v části II písm. e) vydáno v rozporu se zákonem. Z toho důvodu se žalobce domnívá, že v rámci přezkumného řízení je v souladu s ust. § 250j odst. 2 o. s. ř. nutno zrušit jak rozhodnutí o rozkladu ze dne 18. 1. 2001, tak rozhodnutí prvního stupně ze dne 11. 10. 2000 a to v části II písm. e/ výroku. Navrhl proto zrušení obou rozhodnutí (prvostupňového v části II písm. e/ výroku) a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 13. 6. 2001 navrhla zamítnutí žaloby. Žalobce napadá jednak postup komise odpírající mu účastenství v řízení a dále zákonnost rozhodnutí samotného. Konkrétně namítá, že mu komise uložila v rozhodnutí povinnosti a tím mu přisoudila postavení účastníka řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu a zároveň s ním, jakožto s účastníkem řízení nejednala a rozhodnutí komise bylo v části týkající se žalobce vydáno v rozporu se zákonem. V rozsáhlém vyjádření reagovala na námitky žalobce se svým závěrem, že pokyn k registraci převodu podle § 22 odst. 1 zákona o cenných papírech je projevem vůle směřujícím k vzniku, změně nebo zániku právního vztahu a tedy právním úkonem. Z toho vyplývá, že v případě pozastavení obchodování s akciemi jde o úkon neplatný. Námitka tvrzení žalobce, že je ze zákona povinen provést na základě pokynů registraci převodu, je tedy mylná, protože to platí pouze u pokynů platných. Podle ní, žalobce nesmí registrovat převody cenných papírů u nichž je pozastaveno obchodování podle

§ 91 zákona o cenných papírech ve znění účinném do 31. 12. 2000 – převod by postrádal právní důvod (důvod by nebyl řádný, tj. platný pokyn) a zároveň by odporoval rozhodnutí Komise pro cenné papíry. Složitější je, podle ní, situace u pozastavení ve fázi před vydáním rozhodnutí ve věci, kdy je pozastavení opřeno nikoliv o příslušné ustanovení zákona o cenných papírech ale o § 43 správního řádu. Podle něj může správní orgán v rozsahu nezbytně nutném pro zajištění účelu řízení uložit účastníkům řízení, aby něco vykonali, něčeho se zdrželi nebo něco strpěli. Zde Komise pro cenné papíry uložila účastníkům řízení, aby strpěli pozastavení obchodování s akciemi IPB a zdrželi se obchodování s těmito akciemi. Množství judikátů potvrzuje, že rozhodnutí o předběžném opatření se může obsahově krýt s rozhodnutím ve věci, je-li to nezbytné k zajištění účelu řízení. Žalovaná se domnívá, že k zajištění účelu řízení – zabránění velkým hospodářským ztrátám – bylo nutné uložit předběžným opatřením stejné opatření jaké pak obsahovalo rozhodnutí ve věci. Pozastavení obchodování sice představuje značný zásah do práv zejména majitelů akcií, zákon jej však koncipuje jako nástroj jejich ochrany. Nelze připustit, aby po dobu řízení velké hospodářské ztráty vznikaly. Důsledná ochrana investorů a kapitálového trhu, kterou citované ustanovení zákona o cenných papírech sleduje, naopak zpravidla vyžaduje zásah okamžitě. Povaha věci vede k tomu, že pozastavení bude nástrojem krátkodobým, jehož potřeba se vyčerpá během jediného týdne. Poté může být například chybějící informace uveřejněna, neboť nebezpečí nežádoucího obchodování s využitím důvěrných informací zanikne a hrozba hospodářských ztrát pomine. Případ akcií IPB, kdy není dostatek informací k dispozici po dobu mnoha měsíců, je v tomto ohledu výjimečný, na principu však nic nemění, zejména pokud jde o potřebu okamžitého zásahu. Jakékoliv prodlení s pozastavením obchodování mohlo v daném případě vést k rozsáhlému poškození především na straně neprofesionálních majitelů akcií IPB, jejichž celkový počet přesahoval 50 000. Předběžné opatření je tedy důležitou složkou ochrany investorské veřejnosti před velkými hospodářskými ztrátami. V tomto světle je nutno chápat napadené rozhodnutí o předběžném opatření, které se od samotného pozastavení podle zákona o cenných papírech liší jen málo. Je-li účelem řízení ochrana veřejnosti před velkými hospodářskými ztrátami (či obecné prevence), pak předběžný prostředek k dosažení účelu musí být nutně blízký prostředku finálnímu a liší se pouze svou předběžností. Proto je nutné důsledky napadeného rozhodnutí vykládat stejným způsobem jako důsledky rozhodnutí ve věci. Důsledkem předběžného opatření je, že závěry o tom, že převod akcií IPB v době pozastavení je neplatný a neplatný je i pokyn k registraci takového převodu, platí pro pozastavení obchodování na základě předběžného opatření, stejně jako pro pozastavení obchodování podle rozhodnutí ve věci. Přisuzovat oběma rozhodnutím přes nespornou obsahovou blízkost rozdílné právní účinky by z hlediska účelu řízení postrádalo smysl, bylo by také pro veřejnost matoucí a tím v rozporu se zásadami práva obecně i s § 3 odst. 4 správního řádu konkrétně. Žalovaná rozhodla o pozastavení obchodování, povinnosti však upravuje přímo zákon, resp. vyplývají z povahy věci, a to nikoliv bezprostředně z výroku II rozhodnutí. V zájmu právní jistoty uvedla ve výroku II veškeré důsledky pozastavení, tj. na které právní vztahy pozastavení dopadá. Jednak tím vymezila rozsah pozastavení, jak vyžaduje zákon, jednak tak ale učinila v míře podrobnější, a to právě s ohledem na právní jistotu. Bod e) rozhodnutí pouze popisuje důsledky rozhodnutí pro žalobce a také pro vypořádací centra; jeho přináležitost k výroku je spíše grafická než obsahová. Právě ohled na právní jistotu a jednoznačnost výkladu a snaha vést účastníky kapitálového trhu k dobrovolnému plnění jejich povinností (§ 3 odst. 4 správního řádu) vedly žalovanou k formulaci výroku rozhodnutí v prvním stupni. Z toho zároveň vyplývá, že žalobce nebyl podle definice správního řádu účastníkem řízení. Rozhodnutí mělo

na povinnosti žalobce dopad pouze zprostředkovaný, skrze neplatnost úkonů v občanském zákoníku a podmínky registrace převodu v zákoně o cenných papírech. Jeho práva a povinnosti nebyly přímo dotčeny ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Dále se žalovaná v rozsáhlém vyjádření vyjadřovala i k tvrzením žalobce v souvislosti se zákonem č. 362/2000 Sb. Závěrem žalovaná shrnula, že povinnost žalobce neprovádět převody je sice důsledkem rozhodnutí Komise pro cenné papíry, není však uložena. Žalovaná proto trvala na tom, že v takovém případě účastenství žalobce ve správním řízení není odůvodnitelné a především že napadené rozhodnutí žalobce na jeho právech nezkrátilo.

Řízení ve věci před Vrchním soudem v Praze vedené pod sp. zn. 7 A 39/2001 nebylo ukončeno do 31. 12. 2002. Od 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb. – soudní řád správní – upravující pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, postup soudů, účastníkům řízení a dalších osob ve správních soudnictví. Podle jeho § 132 věty druhé nestanoví-li tento zákon jinak, 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 věty prvé před středníkem a věty druhé, 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, účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal svou pravomoc rozhodovat právní věc účastníků. Pravomoc soudů upravuje zákon č. 150/2002 Sb. v § 4 – 6. V § 6 stanoví, že z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon. Podle § 70 písm. b/ zákona č. 150/2002 Sb. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 11. 10. 2000 č. j. 31/13958/2000 v části II, písm. e) výroku a rozhodnutí prezídia Komise pro cenné papíry o jeho rozkladu proti citovanému prvostupňovému rozhodnutí. Prvostupňové rozhodnutí ze dne 11. 10. 2000 je označeno jako „rozhodnutí o předběžném opatření“ a z jeho textu vyplývá, že jde o rozhodnutí podle § 43 odst. 1, písm. a/ zákona č. 71/1967 Sb. Podle tohoto ustanovení správní orgán může před skončením řízení v rozsahu nezbytně nutném pro zajištění jeho účelu uložit účastníkům, aby něco vykonali, něčeho se zdrželi nebo něco strpěli. Podle odstavce druhého tohoto ustanovení správní orgán zruší předběžné opatření, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno; jinak pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí ve věci nabylo právní moci. Podle obsahu rozhodnutí o předběžném opatření ze dne 11. 10. 2000, jeho výroku uvedeném v I. s účinnosti ode dne doručení tohoto rozhodnutí se účastníkům řízení pozastavuje obchodování s veřejně obchodovatelnými akciemi společnosti IP banka, a.s. dříve Investiční a poštovní banka, a. s., se sídlem Praha 1, Senovážné nám. 32, IČ 45316619, v zaknihované podobě, ve formě na majitele, ISIN CZ 0008002854 o jmenovité hodnotě 100 Kč a celkovém objemu 13 382 866 400 Kč, a to mimo veřejné trhy, přičemž ve výroku II. je uvedeno, na co se výrok I. vztahuje a v odstavci III. je uvedeno, na co se výrok I. nevztahuje. Komise pro cenné papíry odůvodnila vydání předběžného opatření tím, že dne 6. 9. 2000 vydala rozhodnutí č. j. 31/12495/2000, kterým pozastavila s účinností od 25. 9. 2000 obchodování s veřejně obchodovatelnými akciemi

vydanými společností IP banka, a s., dříve Investiční a poštovní banka, a. s. v zaknihované podobě ve formě na majitele, ISIN CZ 0008002854 o jmenovité hodnotě 100 Kč a v celkovém objemu 13 382 866 400 Kč a to na veřejných trzích na dobu šesti měsíců a mimo veřejný trh na dobu jednoho měsíce ode dne účinnosti rozhodnutí, přičemž dne 25. 10. 2000 uvedené rozhodnutí pozbude v částech týkajících se pozastavení obchodování s akciemi účastníka řízení IPB, a. s. mimo veřejný trh účinnosti. Protože podle Komise existovaly vážné obavy, že situace, která byla důvodem pro vydání předchozího rozhodnutí o pozastavení obchodování předmětnou emisí mimo veřejný trh nadále trvá, že tedy po 25. 10. 2000 přetrvává hrozba vážných hospodářských ztrát ve smyslu § 91 odst. 2 zákona o cenných papírech v nezměněné intenzitě a že těmto ztrátám stále nelze zabránit jinak, zahájila z vlastního podnětu dne 11. 10. 2000 č. j. 31/13957/2000 správní řízení za účelem přezkoumání podmínek pro případné vydání dalšího rozhodnutí o pozastavení obchodování s akciemi účastníka řízení IPB, a. s. mimo veřejné trhy a podle § 43 odst. 1 písm. a/ správního řádu vydala rozhodnutí o předběžném opatření, neboť podle jejího názoru ve věci nelze jinak zajistit ochranu širokého akcionářského i investorského publika před trvající hrozbou velkých hospodářských ztrát, které by vznikly obnovením obchodování s předmětnou emisí veřejně obchodovatelných cenných papírů mimo veřejné trhy po dni 25. 10. 2000. V odůvodnění Komise pro cenné papíry uvádí, že rozhodnutí o předběžném opatření směřuje vůči všem majitelům akcií účastníka řízení IPB, a. s. a zavazuje též Středisko cenných papírů a v závěru odůvodnění svého rozhodnutí Komise pro cenné papíry uvedla, že zruší v souladu s § 43 odst. 2 správního řádu toto předběžné opatření, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno, jinak pozbude účinnosti dnem, kdy rozhodnutí ve věci samé nabude právní moci. Rozklad, který proti tomuto rozhodnutí o předběžném opatření podal žalobce Středisko cenných papírů a. s. prezídium Komise pro cenné papíry rozhodnutím ze dne 18. 1. 2001 č. j. 31/14407/2000 podle § 60 správního řádu zamítlo. Důvody tohoto rozhodnutí spočívají v tom, že ve lhůtě pro podání rozkladu, která uběhla dne 10. 10. 2000, nebyl žalobce – Středisko cenných papírů – účastníkem řízení a jeho podání ze dne 20. 10. 2000 nelze považovat za rozklad podaný oprávněnou osobou.

Předmětem přezkumné činnosti soudu v dané věci učinil žalobce rozhodnutí správního orgánu předběžné povahy, neboť nelze od sebe oddělit rozhodnutí Komise pro cenné papíry od rozhodnutí prezídia Komise pro cenné papíry, neboť to rozhodovalo o rozkladu proti prvému rozhodnutí. O tom, že jde o rozhodnutí předběžné povahy svědčí nejen jeho formální označení a odkaz na § 43 odst. 2 písm. a/ správního řádu, ale zejména jeho obsah nevzbuzující žádné pochybnosti o tom, že jím jen předběžně do rozhodnutí ve věci samé reagoval příslušný správní orgán na hrozbu vzniku velkých hospodářských ztrát, jak v odůvodnění rozhodnutí žaloby (prvostupňového) vyjádřil. Podle § 70 písm. b/ zákona č. 150/2002 Sb. však jsou ze soudního přezkoumávání vyloučeny úkony (tedy i rozhodnutí) správního orgánu předběžné povahy. Nejvyšší správní soud tedy nemá svěřenu pravomoc (§ 6 zákona č. 150/2002 Sb.) tuto věc rozhodovat a proto postupoval podle § 46 odst. 1 písm. d/ zákona č. 150/2002 Sb. a návrh na přezkoumání rozhodnutí o předběžném opatření jako nepřípustný odmítl. Postavení žalobce se přijetím zákona č. 150/2002 Sb. účinného od 1. 1. 2003 nezhoršilo. Žalobu podal dne 27. 3. 2001, tedy za účinnosti části páté o. s. ř. v jejím znění do 31. 12. 2002 upravující správní soudnictví. Ta obsahovala ustanovení § 248 odst. 2 písm. e/, podle něhož soudy (ve správním soudnictví) nepřezkoumávaly rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy.

Vzhledem k závěru, který Nejvyšší správní soud učinil, totiž že nemá pravomoc tuto věc rozhodovat, nebylo již nutné zabývat se zvlášť otázkou postavení žalobce ve správním řízení, neboť otázka pravomoci soudu je prvořadá. Bude-li (je-li) o věci rozhodnuto v konečném rozhodnutí, mohou se přezkoumání takového rozhodnutí domáhat osoby, které jsou k tomu legitimovány.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb. tak, že žádný z účastníků nemá právo na její náhradu, neboť návrh byl odmítnut.

Žalobce současně s podáním žaloby zaplatil soudní poplatek 1000 Kč. Zaplacený soudní poplatek se mu vrací v souladu s ust. § 10 odst. 3 a 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 v té době příslušným vrchním soudem, nýbrž ve věci je postupováno podle zákona č. 150/2002 Sb. V opačném případě by nastala nerovnost mezi těmi účastníky řízení o jejichž žalobě či opravném prostředku stačil vrchní soud rozhodnout do dne 31. 12. 2002 tak, že by o nich meritorně rozhodl nebo je zastavil a těmi o nichž takto rozhodnout nestačil, ačkoliv jde o totožné nebo srovnatelné případy. Soudní poplatek bude tedy vrácen ve smyslu výroku tohoto usnesení ve lhůtě, jíž soud považuje za přiměřenou.

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

V Brně dne 29. 5. 2003

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu