

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **S.. p.**, zastoupeného advokátem JUDr. Jaroslavem Vansou, se sídlem Václavské nám. 36, Praha 1 proti žalované **Komisi pro cenné papíry,** se sídlem Washingtonova 7, Praha 1 o žalobě proti rozhodnutí prezídia Komise pro cenné papíry ze dne 18. 1. 2001, č. j. 31/13569/2000,

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou žalobou napadl žalobce rozhodnutí prezídia Komise pro cenné papíry ze dne 18. 1. 2001, kterým byl zamítnut podle ustanovení § 60 zákona č. 71/1967 Sb. jeho rozklad proti rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 6. 9. 2000.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo podle § 91 odst. 1 zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech pozastaveno obchodování s veřejně obchodovatelnými akciemi společnosti .I., a. s., se sídlem P. 1, S. nám. 32, na veřejných trzích na dobu 6 měsíců a podle odst. 4 téhož ustanovení bylo pozastaveno i obchodování s těmito akciemi mimo veřejné trhy na dobu jednoho měsíce.

Proti tomuto rozhodnutí byl Střediskem cenných papírů podán dne 2. 10. 2000 v zákonné lhůtě rozklad, který směřoval do výroku III. písm. e) napadeného rozhodnutí, podle kterého se pozastavení vztahuje mimo jiné na registraci převodu akcií I. v zákonem stanovené evidenci cenných papírů a nebo registraci zřízení zástavního práva k těmto akciím. Komise tím podle žalobce neúměrně rozšířila obsah pojmu obchodování, který je přitom jednoznačně vymezen v § 8a zákona o cenných papírech ve znění účinném do 1. 1. 2001. Zákon o cenných papírech navíc ukládá žalobci provést registraci převodu bez zbytečného odkladu poté, kdy obdrží obsahově shodné příkazy k registraci převodu od převodce a nabyvatele.

Zákon mu neumožňuje požadovat předložení dokladů, že pokyny nejsou v rozporu s rozhodnutím Komise pro cenné papíry a zejména neumožňuje registraci odmítnout. Dále žalobce namítal, že v rozporu s ustanovením § 18 odst. 3 správního řádu nebyl řádně uvědoměn o zahájení řízení a v rozporu s § 24 správního řádu mu nebylo napadené rozhodnutí doručeno. Žalovaný správní orgán se nejprve zabýval dopadem novely zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech publikované pod číslem 362/2000 Sb. a účinné od 1. 1. 2001 na vedené řízení. Podle bodu 15 přechodných ustanovení se dosud zahájená řízení dokončí podle novelizovaného znění zákona. V něm dochází ke změně ustanovení, na jejichž základě bylo rozhodnutí orgánu prvního stupně vydáno, hned v několika ohledech. Mění se především vymezení okruhu účastníků řízení, mezi které je nově zařazeno i Středisko cenných papírů. Není pochyb, že dnem 1. 1. 2001 se rozkladatel stává účastníkem řízení o pozastavení obchodování podle § 91 zákona o cenných papírech, v daném případě je však nutno rozlišovat mezi řízením v prvním stupni a řízením o rozkladu. Řízení o rozkladu se totiž zahajuje jen na návrh oprávněné osoby, který je podán v zákonem stanovené lhůtě 15 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Toto rozhodnutí bylo všem účastníkům řízení doručeno veřejnou vyhláškou dne 25. 9. 2000. V době podání rozkladu dne 2. 10. 2000 nebylo Středisko cenných papírů účastníkem řízení, jeho rozklad proto nelze považovat za rozklad podaný oprávněnou osobou. Charakter řízení i povinnosti vyplývající z rozhodnutí vydaných v takovém řízení nezakládá přímé dotčení práv či právem chráněných zájmů žalobce ve smyslu § 14 správního řádu. Povinnost evidovat dematerializované cenné papíry a zkoumat splnění určitých náležitostí před registrací jejich převodů vyplývá žalobci ze zákona a pochopitelně neznamená, že je proto účastníkem řízení všude tam, kde předmětem řízení jsou dematerializované cenné papíry. Stejně tak u žalobce nelze hovořit o právu či oprávněném zájmu registrovat převody cenných papírů. Jeho účast v řízení tak nelze opřít o definici § 14 správního řádu a musela ji založit až výslovná úprava v novele zákona o cenných papírech účinná od 1. 1. 2001. Toto ex post založené účastenství ale nemůže mít dopad na řízení v druhém stupni. Účastník řízení má v řízení určitá práva, mezi kterými je i právo bránit se proti vydanému rozhodnutí odvoláním nebo rozkladem. Tato práva vymezuje zákon a stanoví-li lhůtu pro uplatnění práva, není možné ji zpětně vracet. Šlo by o retroaktivní uplatnění zákona, který přitom výslovně říká, že se na vedené řízení uplatní až dnem 1. 1. 2001. Až od tohoto dne může Středisko cenných papírů podat rozklad, který bude podán oprávněnou osobou, ovšem bude nutně opožděný. Z uvedených důvodů odvolací správní orgán podaný rozklad podle § 60 správního řádu zamítl.

V podané žalobě žalobce namítal, že prvoinstančním správním rozhodnutím bylo mimo jiné jednáno a rozhodnuto i o jeho právech, právem chráněných zájmech a povinnostech. Uvedeným postupem mu tak bylo přiznáno postavení účastníka řízení, které mu však odvolací správní orgán svým rozhodnutím upírá. Žalobce dále tvrdí, že byl rozhodnutím o rozkladu zkrácen na svých právech, neboť zamítnutím rozkladu byla potvrzena platnost části výroku III. písm. e) rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 6. 9. 2000, která je, jak vyplývá z obsahu rozkladu, v rozporu s ustanovením § 91 zákona o cenných papírech ve znění platném k 31. 12. 2000. Ve prospěch předložené argumentace žalobce hovoří jednak existující doktrinální výklady týkající se aplikace citovaného ustanovení, např. v publikaci Zákon o cenných papírech autorů Dědiče a Štenglové, jednak novela zákona o cenných papírech provedená zákonem č. 362/2000 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2001 do zákona vložen nový § 91a, jenž 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 III. písm. e) výroku rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 6. 9. 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, na druhé straně mu práva účastníka řízení odpírá a znemožňuje mu tak procesní právo obrany. Z uvedených důvodů žalobce navrhl jak zrušení rozhodnutí odvolacího správního orgánu, tak zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

V podaném vyjádření ze dne 4. 7. 2001 žalovaný správní orgán uvedl, že je ze strany žalobce zavádějící tvrzení, hovoří-li o ukládání povinnosti napadeným rozhodnutím. Povinnost žalobce neprovádět převody cenných papírů je sice důsledkem rozhodnutí Komise pro cenné papíry, není však v něm uložena. Z ustanovení § 22 odst. 1 zákona o cenných papírech vyplývá povinnost Střediska cenných papírů provádět registraci převodu pouze na základě obsahově shodných příkazů k registraci od převodce i nabyvatele. V době, kdy je obchodování s daným cenným papírem pozastaveno, však bude takový pokyn nutně neplatný podle obecných ustanovení o právních úkonech a Středisko cenných papírů jej nebude moci provést právě z důvodů jeho neplatnosti. Odvolací správní orgán trvá na tom, že v takovém případě není odůvodnitelné účastenství žalobce ve správním řízení a především, že napadené rozhodnutí žalobce na jeho právech nijak nezkrátilo. V doplňku vyjádření ze dne 5. 1. 2004 pak odvolací správní orgán poukázal i na nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, č. j. I.ÚS 468/03, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že vztah mezi Střediskem cenných papírů a Komisí pro cenné papíry je vztahem kvaziinstančním, to jest vztahem, v jehož rámci vykonává orgán veřejné moci kompetenci vůči jinému subjektu nadanému veřejnoprávní kompetencí, který byl založen ex lege a na něhož stát prostřednictvím zákona delegoval kompetence jinak vykonávané orgánem veřejné moci. V tomto ohledu zákon propůjčil Středisku cenných papírů jakožto právnické osobě veřejného práva postavení orgánu vykonávajícího veřejnoprávní kompetence stanovené zákonem a postavení Střediska cenných papírů vůči Komisi pro cenné papíry je pak v oblasti výkonu těchto kompetencí postavením subjektu podřízeného vůči subjektu nadřízenému. Komise pak nerozhoduje o právech a povinnostech stěžovatele jakožto o právech a povinnostech osoby, nýbrž rozhoduje o výkonu veřejnoprávních kompetencí subjektu, na něhož byly tyto kompetence přeneseny státem. Středisko cenných papírů proto není subjektem, jež by bylo oprávněno se vůči Komisi dovolávat u Ústavního soudu ochrany základních práv a svobod, jejichž nemůže být z podstaty v těchto případech nositelem. Právní úprava postavení Střediska cenných papírů je zakotvena v ustanoveních § 55 až 70a zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech, dle nichž je tento orgán právnickou osobou, kterou zřizuje podle zvláštního zákona Ministerstvo financí. Při výkonu zákonem stanovených činností jde o výkon kompetencí, při nichž Středisko cenných papírů nedisponuje vlastní svobodnou vůlí a není osobou nadanou subjektivními základními právy a svobodami ve smyslu zákona o Ústavním soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba proti němu není důvodná. Stěžejní pro posouzení věci je v daném případě zodpovězení otázky, zda žalobce byl účastníkem správního řízení či nikoliv.

Podle § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. účastníkem řízení je ten, o jehož právech právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Podle § 14 odst. 2 cit. zákona účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

Při posouzení, zda v případě žalobce jsou splněny podmínky uvedené v § 14 odst. 1 cit. zákona, vycházel Nejvyšší správní soud z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, č. j. I. ÚS 468/03. Ústavní soud zde jasně vyjádřil právní názor, že žalobce je právnickou osobou veřejného práva v postavení orgánu vykonávajícího veřejnoprávní kompetence stanovené zákonem. Vztah mezi žalobcem a žalovanou je vztahem kvazinstančním, to jest vztahem, v jehož rámci vykonává orgán veřejné moci kompetenci vůči jinému subjektu nadanému veřejnoprávní kompetencí. Žalovaná tedy nerozhoduje o právech a povinnostech žalobce jakožto o subjektivních právech a povinnostech právnické osoby, nýbrž rozhoduje o výkonu veřejnoprávních kompetencí subjektu, na něhož byly tyto kompetence přeneseny státem. S uvedeným právním názorem se Nejvyšší správní soud v plném rozsahu ztotožňuje. Je zřejmé, že uvedená teze má dopad nejen na možnost žalobce domáhat se svých práv u Ústavního soudu, ale šířeji i na posouzení podmínek ust. § 2 s. ř. s., tedy otázky, zda žalobce je vůbec osobou způsobilou nést veřejná subjektivní práva a přeneseně též, zda mohl být účastníkem správního řízení dle ust. § 14 z. č. 71/1967 Sb. Z výše uvedeného vyplývá, že účastníkem správního řízení ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu žalobce není, neboť o jeho právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech nebylo v řízení jednáno, ani nebyly přímo dotčeny. Postavení účastníka řízení by tak mohl mít žalobce jen na základě ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. Ani v tomto případě však za daných okolností podmínky účastenství nebyly splněny. V tomto bodu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozhodnutí v tom, že i když bod 15 čl. II. přechodných ustanovení zákona č. 362/2000 Sb. ukládá dokončit zahájená řízení podle novelizovaného znění zákona 591/1992 Sb., nelze toto ustanovení vztáhnout na oprávnění podat rozklad proti rozhodnutí správního orgánu. Oprávněnou osobou k podání rozkladu by byl žalobce až od účinnosti novely dne 1. 1. 2001. Dne 2. 10. 2000, kdy byl rozklad podán, žalobce účastníkem řízení podle ustanovení § 14 odst. 1, 2 zákona č. 71/1967 Sb. nebyl a nebyl tudíž ani osobou oprávněnou k jeho podání.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu o zamítnutí rozkladu žalobce podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb. shledal Nejvyšší správní soud zákonným, žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Nejvyšší správní soud zvažoval i odmítnutí žaloby podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nedospěl však k závěru, že by žalobce byl k podání žaloby osobou zjevně neoprávněnou.

Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady řízení, které by přesahovaly rámec jeho běžné úřední činnosti, soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. 1. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu