

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **J. H.,** zastoupeného Mgr. Janem Válkem, advokátem se sídlem v Praze 9, Ocelářská 799, proti žalované **České národní bance,** se sídlem Praha 1, Na Příkopě 864/28, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 10 Ca 158/2008 – 67,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 10 Ca 158/2008 – 67, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2008/1246/110, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci na nákladech soudního řízení částku 19 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, na účet zástupce žalobce Mgr. Jana Válka.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2008/1246/110, jakož i jemu předcházejícího usnesení České národní banky ze dne 29. 1. 2008, č. j. 2008/1275/570. Prvostupňovým správním rozhodnutím nebylo, ve smyslu ustanovení § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní

řád“) vyhověno žádosti žalobce o nahlédnutí do spisů vedených Českou národní bankou pod sp. zn. 45/N/815/2003 a 45/N/862/2003, s výjimkou části spisu posledně zmiňovaného, který byl žalobci částečně zpřístupněn. Druhostupňovým rozhodnutím byl rozklad žalobce proti tomuto usnesení zamítnut dle ustanovení § 90 odst. 5 a § 152 odst. 4 správního řádu. Druhostupňové rozhodnutí tak aprobovalo názor vyslovený v napadaném usnesení, dle kterého nahlédnutí do zmiňovaných spisů bránilo ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu. Městský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu pro nedůvodnost zamítl.

V odůvodnění svého rozsudku městský soud nejprve konstatoval, že žalobce byl v roce 2003 akcionářem společnosti Apollón holding, a. s. (dále též „emitent“), jehož valná hromada se rozhodla zrušit registraci účastnických cenných papírů na veřejných trzích. Žalobce, stejně jako další akcionáři, byl následně nucen své cenné papíry na základě veřejného návrhu smlouvy o koupi cenných papírů, odprodat, a to za cenu stanovenou znaleckým posudkem. Akcionářům emitenta za této situace zbyla možnost domáhat se žalobou zaplacení případného rozdílu mezi cenou, za níž byl odkup akcií realizován, a cenou přiměřenou; to předpokládá, že disponují informacemi, na něž mají ze zákona nárok. V daném případě však byl orgánem dohledu nad kapitálovým trhem (tehdejší Komisí pro cenné papíry, jejíž kompetence přešly, po jejím zrušení na Českou národní banku) povoleny na návrh emitenta výjimky z povinnosti plynoucí z § 80c odst. 2 písm. b) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o cenných papírech“), uveřejňovat podstatné změny, které nejsou veřejně známy a které se týkají hospodářské, zejména finanční situace emitenta nebo jiných skutečností, které mohou vyvolat významnou změnu kurzu jím vydaného cenného papíru, a nebo zhoršit schopnost emitenta plnit závazky z cenných papírů. Povolením těchto výjimek (rozhodnutími ze dne 24. 6. 2003 a 8. 8. 2003) je, dle názoru žalobce, postaveno najisto, že u emitenta došlo minimálně ke dvěma podstatným změnám v jeho hospodářské a finanční situaci, přičemž tyto změny mohly mít dopad na změnu kurzu jeho akcií a jeho schopnost plnit závazky z cenných papírů. Jestliže tyto změny nebyly standardním způsobem zveřejněny, pak akcionáři, kteří se v té době rozhodovali, zda akceptují návrh na odkup cenných papírů, neměli, oproti standardní situaci, k dispozici všechny rozhodné informace, které mohly ovlivnit jejich rozhodnutí. Právě z tohoto důvodu se žalobce domáhal nahlédnutí do spisů vedených ve věcí výjimek, a to za účelem získání podkladů pro žalobu na zaplacení rozdílu mezi cenou akcií, za níž byl odkup emitentem realizován a cenou přiměřenou, neboť nesouhlasil s metodou znaleckého posudku a jeho závěry, použitými při odkupu.

Při vypořádání jednotlivých žalobních námitek považoval městský soud za nesporné (a to i mezi účastníky), že žalobce nebyl účastníkem správního řízení vedeného ve věci povolení výjimek, a domáhal se tak nahlížení do příslušných správních spisů v postavení *jiné osoby*. Současně žalobce dostatečně prokázal svůj právní zájem na nahlédnutí do těchto spisů.

Pokud jde o vypořádání jednotlivých žalobních námitek, městský soud se nejprve vyjádřil k tvrzení, dle kterého institut nahlížení do správního spisu prolamuje obecnou povinnost mlčenlivosti, přičemž výklad ustanovení § 38 odst. 2 a 6 správního řádu podaný žalovaným by povinnost mlčenlivosti zcela absolutizoval. Městský soud uvedl, že pro

posouzení této námitky je nutno vyložit vztah ustanovení § 38 odst. 2 a 6 správního řádu a § 26 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu“). Konstatoval, že zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu problematiku nahlížení do správního spisu neupravuje, a proto musí být na posuzovaný případ aplikována obecná norma – správní řád. Ten v ustanovení § 38 odst. 1 a 2 vymezuje toto právo v pozitivním smyslu (určuje, kdo a za jakých podmínek může do spisu nahlížet); v § 38 odst. 6 je pak definováno vymezení negativní – je zde zakotvena výluka pro uplatnění tohoto práva. Vyloučení z nahlížení těch částí spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, se uplatňuje bezvýjimečně pro tzv. *jiné osoby*; prolomena je pouze u účastníků řízení, kteří mají, logicky, silnější postavení. Zmiňovaná výluka je již ve speciální právní úpravě (zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu) výslovně upravená, a to v jeho § 26. Povinnost mlčenlivosti je zde definována široce, což ovšem má, dle názoru městského soudu, legitimní důvod, neboť zohledňuje specifika podnikání na kapitálovém trhu. Ta vyžadují omezení některých práv podnikatelů,kompenzují je ale větším rozsahem povinností orgánů dohledu. Jestliže mají emitenti povinnost poskytovat orgánům dohledu pravdivě citlivé informace týkající se jejich podnikání, musí být tato povinnost vyvážena též odpovídajícími procesními instituty.

Městský soud nepřisvědčil ani druhé skupině žalobních námitek, dle kterých rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do správního spisu nebylo řádně odůvodněno a ani rozhodnutí o rozkladu tento deficit neodstranilo. Městský soud sice připustil, že v prvostupňovém rozhodnutí absentuje řádné odůvodnění závěrů, že nahlédnutí do správního spisu nelze umožnit i z důvodu porušení práva emitenta na ochranu důvěrných informací, soud se však s žalobcem neshoduje v tom, že rozkladové rozhodnutí tuto vadu neodstranilo. Dle jeho názoru se v něm bankovní rada ČNB vyjádřila ke všem námitkám rozkladu a byť jsou její závěry koncipovány pouze v rovině obecné, odpovídá to obdobně obecně formulovaným rozkladovým námitkám. Pokud se v odůvodnění rozhodnutí odkazuje na závěry vyslovené již v předcházejících rozhodnutích (předcházející prvostupňové rozhodnutí bylo k rozkladu žalobce zrušeno), nic takovému postupu nebránilo.

Konečně se městský soud vypořádal též s žalobními námitkami, dle kterých právo emitenta na ochranu důvěrnosti informací, stran nichž mu byla poskytnuta výjimka z jejich zveřejnění, nemohlo být nahlédnutím do příslušných správních spisů žalobcem atakováno. Žalobce namítal, že výjimka z povinnosti uveřejnit informace směřuje ve vztahu k informování široké veřejnosti, nikoli však vůči akcionářům emitenta; namítal též, že tato výjimka je již s ohledem na časový odstup a na změnu situace, kdy účel poskytnuté výjimky byl již naplněn, nadále bezpředmětná. K tomu městský soud konstatoval, že mají-li subjekty podnikající na kapitálovém trhu povinnost informovat orgány dohledu o důvěrných obchodních informacích, musí být zajištěno zachování této důvěrnosti. Tato zásada může být prolomena pouze tehdy, stanoví-li tak zákon a pouze z konkrétních důvodů, které převyšují zájem na ochraně důvěrnosti. Veřejný zájem na ochraně minoritních akcionářů (tedy i žalobce) je vyjádřen právě prostřednictvím institutu dohledu nad kapitálovým trhem a mimo jiné i tím, že k uveřejnění textu veřejného návrhu smlouvy

o koupi akcií je vyžadován souhlas orgánu dohledu. Pokud jde o tvrzení žalobce, že poskytnutá výjimka fakticky ztratila již své opodstatnění, k tomu městský soud uvedl, že takový názor nemá oporu v zákoně; zákon o cenných papírech, nestanovil, že by rozhodnutí vydané dle jeho ustanovení § 80c odst. 2 písm. b) pozbývalo z uvedených důvodů platnosti, či že by jím neměl být orgán dohledu již vázán.

Městský soud tak uzavřel, že z listinných podkladů, které má k dispozici, je zřejmé, že žalobce disponoval pro potřeby svého obchodně právního sporu s emitentem řadou (v rozsudku vyjmenovaných) podkladů. Výslovně odkázal na rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 11. 7. 2003, č. j. 45/N/828/2003/2, kterým byl udělen souhlas s uveřejněním textu veřejného návrhu smlouvy o koupi akcií, z něhož vyplývá, že Komise v tomto řízení dbala ochrany práv akcionářů a požadovala upřesnění metody a výpočtu přeměřené ceny akcií a až následně vydala uvedený souhlas. Jakkoli je tedy zájem žalobce zjistit, zda cena stanovená znaleckým posudkem mohla být ovlivněna povolením zmiňovaných výjimek, legitimní, nemůže převážit nad důvody, pro které byly výjimky emitentovi povoleny.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností namítající nesprávné právní posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního – dále jen „s. ř. s.“].

Stěžovatel především zdůraznil, že právní důvod pro nahlížení do předmětných správních spisů jednoznačně prokázal, přičemž je současně zřejmé, že výkon tohoto oprávnění je důležitý pro průběh soukromoprávního řízení před civilním soudem, které vede s emitentem.

Stěžovatel nerozporuje závěr městského soudu, že zákon o dohledu na kapitálovém trhu neobsahuje žádné ustanovení o nahlížení do správního spisu a že je tak nutno vycházet výlučně z úpravy správního řádu. K tomu uvádí, že podmínky pro nahlížení do správního spisu, vyplývající z ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu, splňoval, což ostatně uznal i městský soud. Dle názoru stěžovatele však na jeho případ vůbec neměl být aplikován § 38 odst. 6 citovaného zákona. Ten byl totiž dán do kontextu se zcela nepřípadným odkazem na ustanovení § 26 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu, neboť ten upravuje povinnost uloženou zaměstnancům ČNB a dalším subjektům a osobám stojícím mimo ČNB, které se na její činnosti podílejí; tyto osoby omezuje v možném využívání informací získaných v rámci této své úřední činnosti mimo rámec výkonu příslušné úřední činnosti či funkce. Jde tak o povinnost směřující vůči konkrétním osobám, které se podílejí na činnosti ČNB, a nikoli o povinnost směřující vůči ČNB coby správnímu orgánu. § 26 odst. 1 citovaného zákona tak zakazuje zneužívání informací ze strany úředních osob, nezakotvuje však omezení správního orgánu při jeho procesním postupu. Městský soud tak zaměnil institut povinnosti mlčenlivosti úředních osob ve vztahu k jejich jiné než úřední činnosti s povinností mlčenlivosti předvídanou v ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu, která se vztahuje na správní orgán jako takový, a to při výkonu jeho působnosti. V daném případě se na ČNB žádná taková povinnost mlčenlivosti, ve vztahu k výkonu úřední činnosti, nevztahovala; odepření výkonu práva stěžovatele na nahlížení do spisu v postavení tzv. *jiné osoby* tak nebylo správné. V této

souvislosti stěžovatel poukázal na skutečnost, že úprava § 26 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu je analogická úpravě § 15 odst. 3 správního řádu; správní řád přitom rozlišuje oba shora zmiňované druhy mlčenlivosti. Pokud by byl přijat výklad podaný městským soudem, bylo by nahlížení do správních spisů ze strany *jiných osob* fakticky v jakémkoli řízení vyloučeno, neboť by vždy narazilo na absolutně pojímanou mlčenlivost jednotlivých úředních osob.

Dle stěžovatele městský soud pochybil též v tom, dovodil-li, že by nahlédnutí do požadovaných správních spisů narušilo důvěrnost informací poskytnutých emitentem. Uvedl, že je-li správní řízení v principu neveřejné, lze i obsah správního spisu považovat za důvěrný. Pokud by tato důvěrnost (ochrana důvěrnosti poskytnutých informací) byla absolutizována, nemohlo by být právo *jiných osob* na nahlížení do správního spisu v praxi vůbec realizováno. Dále uvedl, že informace, které by mu nahlížením do správního spisu byly zpřístupněny, nemohou mít povahu důvěrných informací, neboť jde o podstatné změny na straně emitenta, které nebyly veřejnosti známy, ale které měly být dle zákona zveřejněny. Pojem *zveřejnění* je nutno vyložit jako seznámení širší veřejnosti s těmito informacemi. Je-li emitentovi v tomto smyslu udělena výjimka, neznamená to ještě, že by se tím staly (jinak povinně zveřejňované) informace o emitentovi důvěrné. Dle názoru stěžovatele nahlížení do spisu povolené jedné osobě na základě její žádosti a při prokázání jejího právního zájmu na nahlížení, má zjevně individuální charakter a nikterak se nevylučuje s přiznanou výjimkou z uveřejňovací povinnosti. Dle názoru stěžovatele navíc ani informace, stran jejichž uveřejnění byly výjimky poskytnuty, nemohou být považovány za důvěrné informace v rámci dohledové činnosti. Emitent totiž žádal, aby nemusel zveřejnit údaje, které by jinak dle zákona zveřejněny být měly; jednalo se o informace, s nimiž by standardně měla mít veřejnost možnost se seznámit formou uveřejnění a emitent si takové uveřejnění z nějakého důvodu nepřál. Konečně stěžovatel uvedl, že argumentace městského soudu o existenci podkladů, které může stěžovatel využít v rámci soukromoprávního sporu, zcela přehlíží fakt, že stěžovatel je v tomto soudním řízení v postavení navrhovatele. Musí tedy na podporu svých tvrzení specifikovat předmět požadovaného plnění a svůj návrh důkazně podložit. K tomu právě potřebuje znát důvody, které orgán dohledu k udělení výjimky vedly.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s právními závěry městského soudu. K otázce úpravy mlčenlivosti, ve smyslu ustanovení § 26 zákona o dozoru na kapitálovém trhu, uvedl, že ta odpovídá obdobné úpravě uvedené v jiných právních předpisech; vždy je vztahována k fyzickým osobám, nikoli k právnické osobě, v jejímž rámci tyto osoby působí. Dikce citovaného ustanovení pak odpovídá i požadavkům příslušné komunitární směrnice. Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že v posuzovaném případě neexistovalo právo emitenta na ochranu důvěrnosti jím poskytnutých informací, stěžovatel uvedl, že ve správních řízeních o udělení výjimek musela být hodnocena povaha informací a učiněn závěr, že se jedná o informace, které mohou emitenta poškodit. Bez tohoto závěru by nebylo možné výjimky udělit. Zveřejněním těchto informací by mohla být vyvolána významná změna kurzu cenného papíru, respektive zhoršená schopnost emitenta plnit závazky z cenného papíru a (jak správně konstatoval městský soud) vedení soukromoprávního sporu mezi stěžovatelem a emitentem může znamenat, že zájem emitenta na nezveřejnění předmětných informací i

nadále trvá. Dále žalovaný uvedl, že pokud by byla porušena důvěrnost informací poskytnutých emitentem, narušilo by to principiálně fungování dohledu na kapitálovém trhu. Již v rámci řízení před městským soudem pak žalovaný upozornil, že jedna z výjimek byla udělená až po datu ocenění akcií emitenta; druhá výjimka se týkala informace o žalobě podané proti emitentovi; ta však byla vyřešena mimosoudně a znalec k této skutečnosti nepřihlížel. Je tedy zřejmé, že nahlédnutí do spisu pro potřeby soukromoprávního sporu mezi stěžovatelem a emitentem by nemohlo splnit stěžovatelem očekávaný účel. Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

S ohledem na složitost posuzované problematiky považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve konstatovat podstatný obsah obou předcházejících správních rozhodnutí. Řízení o povolení nahlédnutí do správních spisů bylo zahájeno na základě žádosti stěžovatele ze dne 4. 6. 2007; žádost směřovala ke dvěma správním spisům, vedeným ve věci žádosti společnosti Apollón holding, a. s. (dřívější obchodní firma emitenta) o udělení výjimky dle § 80c odst. 2 písm. b) zákona o cenných papírech. Prvostupňovým rozhodnutím této žádosti stěžovatele vyhověno nebylo. Prvostupňový orgán konstatoval, že při nahlížení do shora uvedených správních spisů má stěžovatel postavení *jiné osoby*, tedy nikoli účastníka řízení, a může tohoto práva využít pouze za podmínek vyplývajících z ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Dle tohoto ustanovení lze do správního spisu nahlédnout, prokáže-li žadatel na nahlédnutí právní zájem (jiný vážný důvod) a nebude-li tím současně porušeno právo účastníků řízení či dalších osob či veřejný zájem. První podmínku považoval prvostupňový orgán za splněnou, neboť stěžovatel prokázal, že vede obchodně právní spor s emitentem o doplatek mezi cenou, za niž odprodal své akcie ve smyslu veřejného návrhu smlouvy o koupi cenných papírů emitenta a cenou přiměřenou. Pokud jde o podmínku druhou, ta splněna nebyla, neboť nahlédnutím do správních spisů by bylo porušeno právo emitenta na uchování důvěrnosti informací, k jejichž neuveřejnění mu byla udělena výjimka dle shora citovaného ustanovení zákona o cenných papírech. Prvostupňové rozhodnutí též odkázalo na ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu, dle kterého jsou z nahlížení vyloučeny ty části spisu, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti - zde dle ustanovení § 26 zákona o dohledu na kapitálovém trhu.

Druhostupňovým rozhodnutím byl právní názor orgánu prvého stupně aprobován a byly jím vypořádány i jednotlivé rozkladové námitky. Pokud jde o stěžovatelem rozporovanou interpretaci ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu, žalovaný zdůraznil, že stěžovatel nebyl účastníkem předchozích řízení (stran kterých byly vedeny spisy, do nichž chtěl nahlédnout) a nacházel se tedy v postavení *jiné osoby*. Z dikce § 38 odst. 6 správního řádu je přitom zřejmé, že podmíněné zpřístupnění jinak vyloučených částí spisu se týká výhradně účastníků řízení. Žalovaný nepřisvědčil ani názoru stěžovatele, že § 38

odst. 2 správního řádu prolamuje zákonem stanovenou mlčenlivost, žádá-li o nahlížení *jiná osoba*. Uvedl, že ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu vylučuje některé části správních spisů z nahlížení, aniž by rozlišovalo, kdo o nahlížení žádá. Stěžovatel v rozkladu dále namítal, že právo emitenta na ochranu důvěrnosti informací dle § 26 zákona o dohledu na kapitálovém trhu může existovat ve vztahu k veřejnosti, nikoli však k vlastním akcionářům. Ani tomuto tvrzení žalovaný nepřisvědčil. Uvedl, že informace, stran, nichž byly emitentovi uděleny výjimky z jejich zveřejnění, musí být považovány za důvěrné. Pokud by byly zpřístupněny postupem dle § 38 odst. 2 správního řádu, byly by účely výjimek zmařeny. Právní úprava průběžné informační povinnosti [§ 80c odst. 2 písm. b) zákona o cenných papírech] nerozlišovala mezi potencionálními akcionáři (veřejností) a stávajícími akcionáři; ti tedy nemají nikterak privilegované postavení. Žalovaný odmítl též tvrzení stěžovatele, že právo na uchování důvěrnosti předmětných informací již nemůže trvat, a to s ohledem na značný časový odstup od povolení výjimek a k podstatné změně okolností v mezidobí. Uvedl, že ustanovení § 26 odst. 1 zákona o dohledu na kapitálovém trhu povinnost mlčenlivosti nikterak neomezuje, přičemž rozhodnutí o povolení výjimek nebyla zrušena. V řízení o povolení výjimek nebyla posuzována tajnost informací, ale pouze to, zda by jejich uveřejnění bylo v rozporu s veřejným zájmem či by výrazně poškodilo emitenta. Žalovaný přisvědčil názoru stěžovatele, že orgán dohledu musí chránit práva investorů, dle jeho názoru však této povinnosti prvostupňový orgán dostál tím, že stěžovateli umožnil nahlédnout do správních spisů v rozsahu, v němž to zákon nevylučuje. Odmítl konečně též argumentaci stěžovatele, že jeho postavení je podobné postavení osob zúčastněných na řízení (§ 34 s. ř. s.), přičemž tyto osoby mají právo nahlížet do soudních spisů ve stejném rozsahu, jako účastníci. K tomu žalovaný uvedl, že tento procesní institut nelze aplikovat na správní řízení; postavení žalobce navíc nelze přirovnat ani k postavení osoby zúčastněné na řízení.

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu projednání kasační stížnosti, zabýval se tím, zda byly v řízení před městským soudem splněny všechny podmínky řízení. Jednou z podmínek řízení je i existence jeho předmětu – tím je v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí, tedy individuální správní akt, podřaditelný pod legislativní zkratku správního rozhodnutí, uvedenou v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že usnesení, kterým nebylo povoleno nahlédnout do správního spisu, se *prima vista* jeví jako rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, musel se kasační soud nejprve zabývat tím, zda nejde o individuální správní akt, který podléhá výluce soudního přezkumu, ve smyslu ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s. Tato otázka byla nicméně již zdejším soudem zodpovězena ve prospěch soudního přezkumu tohoto typu rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 – 78, publikovaný pod č. 2233/2011 Sb. NSS – všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz); z tohoto důvodu proto městský soud nepochybil, pokud žalobu projednal meritorně a meritorně lze tedy projednat i jednotlivé námitky nyní podané kasační stížnosti.

Jak vyplývá z narativní části tohoto rozsudku, stěžovateli bylo prvostupňovým rozhodnutím odepřeno nahlédnutí do správních spisů ze dvou důvodů, a to z důvodu ochrany práv emitenta na uchování důvěrnosti informací poskytnutých orgánu dohledu (§ 38 odst. 2 správního řádu) a dále pro zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti (§ 38 odst.

6 správního řádu). Jde tedy o dva samostatné důvody, a je nutno je také samostatně rozebrat.

Pokud jde o ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu, z jehož věty první před středníkem se podává, že z *nahlížení do spisu jsou vyloučeny ty jeho části (...) na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti*, v tomto případě se jedná o speciální případ veřejného zájmu, který brání (komukoli) nahlížet do správního spisu respektive jeho částí. Dopadá jak na účastníky řízení (těm však mohou být i dotčené části správního spisu zpřístupněny za podmínek vyplývajících z § 38 odst. 6 věty první za středníkem), tak i na *jiné osoby* (bez výjimky). § 38 odst. 6 správního řádu zde tedy (v případě *jiných osob*) navazuje na obecně definovaný důvod bránící nahlížení do správních spisů, uvedený v odst. 2 citovaného ustanovení, tedy na hrozbu *porušení veřejného zájmu*.

Povinnost mlčenlivosti je obecně upravená v ustanovení § 15 odst. 3 správního řádu; z jeho věty první vyplývá, že *oprávněné úřední osoby jsou povinny zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny, nestanoví-li zákon jinak.* Pro oblast dohledu nad kapitálovým trhem existuje speciální definice mlčenlivosti, a to v ustanovení § 26 odst. 1 zákona o dohledu na kapitálovém trhu. Dle tohoto ustanovení *zaměstnanci České národní banky vykonávající dohled v oblasti kapitálového trhu a osoby, jejichž služeb Česká národní banka využívá při výkonu dohledu nad kapitálovým trhem, a jejich zaměstnanci a členové poradních orgánů České národní banky pro oblast kapitálového trhu jsou povinni zachovávat mlčenlivost o všech informacích získaných v souvislosti s výkonem své činnosti, funkce nebo svého zaměstnání v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem. Informace podle věty první může osoba, která má povinnost mlčenlivosti, použít jen způsobem a v rozsahu nutném pro splnění úkolů nebo výkon funkce v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem nebo v soudním řízení vedeném v souvislosti s rozhodnutím nebo výkonem dohledu nad kapitálovým trhem nebo v obdobném mezinárodním řízení. Porušením povinnosti mlčenlivosti není poskytnutí informace třetí osobě v souhrnné podobě tak, že nelze identifikovat konkrétní subjekt, kterého se informace týká. Povinnost mlčenlivosti trvá i po skončení činnosti zaměstnání nebo funkce, které tuto povinnost založili.* Takto nastavený rozsah mlčenlivosti při výkonu dohledu v oblasti kapitálového trhu je jistě principiálně možný, jestliže však má být důvodem pro odepření nahlížení do správního spisu postupem dle obecného právního předpisu – správního řádu, je nutno jej konfrontovat rovněž s obecnou úpravou mlčenlivosti (dle správního řádu). Je tedy nutné posoudit, zda povinnost mlčenlivosti definovaná zvláštním právním předpisem není v rozporu s obecně vymezenou mlčenlivostí úředních osob podílejících se na správním řízení.

Při porovnání obou shora citovaných ustanovení (§ 15 odst. 3 správního řádu a § 29 odst. 1 zákona o dohledu na kapitálovém trhu) je zcela evidentní, že zvláštní úprava mlčenlivosti je v posuzovaném případě zcela nekompatibilní s úpravou obecnou. Zatímco úprava obecná okruh skutečností, na něž lze vztáhnout povinnost mlčenlivosti vymezuje tak, že jde o informace o kterých se oprávněné úřední osoby *dozvěděly v souvislosti s řízením (podmínka první)* a které musí být utajeny *v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob* (podmínka druhá), úprava speciální ukládá povinnost mlčenlivosti *o všech informacích získaných v souvislosti s výkonem své činnosti, funkce nebo*

svého zaměstnání v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem. Odhlédne-li se od možnosti použít tyto informace v jiných řízeních – soudním řízení vedeném v souvislosti s rozhodnutím nebo výkonem dohledu nad kapitálovým trhem nebo v obdobném mezinárodním řízení (§ 26 odst. 1 věta druhá zákona o dohledu na kapitálovém trhu) a možnosti poskytovat tyto údaje třetím osobám v anonymizované a agregované podobě (věta třetí citovaného ustanovení) lze zcela souhlasit se stěžovatelem, že povinnost mlčenlivosti definovaná zákonem o dohledu na kapitálovém trhu je ve správních řízeních vedených v režimu tohoto zákona prakticky absolutní a vztahuje se na všechny skutečnosti obsažené v příslušných správních spisech. Zatímco tedy první z podmínek mlčenlivosti (skutečnosti, o kterých se příslušné osoby dozvěděly v souvislosti s jejich účastí na správním řízení) je pro obě úpravy shodná, zákon o dohledu na kapitálovém trhu již žádným dalším způsobem tyto skutečnosti blíže nedefinuje.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu za situace, kdy je v řízení vedeném dle správního řádu rozhodováno o žádosti o nahlédnutí do správního spisu opět za podmínek vyplývajících ze správního řádu, nelze připustit, aby byl bez dalšího mechanicky aplikován neurčitý právní pojem definovaný speciální úpravou, který je diametrálně odlišný od obecné definice tohoto pojmu uvedené ve správním řádu, a to do té míry, že postrádá jakákoli referenční kritéria svého použití. V posuzovaném případě se nejedná o zcela autonomní procesní úpravu předpisy upravujícími dohled na kapitálovém trhu, proto musí být speciální právní úprava (v dílčích otázkách, které autonomně upravuje) aplikována tak, aby nedošlo k popření smyslu správního řízení, podávajícího se z obecné úpravy – správního řádu. Stěžovatel tedy správně namítá, že při důsledné aplikaci pojmu mlčenlivosti vyplývající ze zákona o dohledu na kapitálovém trhu ve správním řízení vedeném za podmínek vyplývajících ze správního řádu, by fakticky výkon procesního oprávnění předpokládaného správním řádem (který pro něj stanoví jasné zákonné mantinely) byl zcela vyloučen. To se ostatně i v posuzovaném případě stalo. Takový výklad práva nelze v žádném případě akceptovat, neboť ve svých důsledcích zcela vylučuje možnost správního orgánu uvážit, zda lze žadateli správní spis (či alespoň jeho části) zpřístupnit, s ohledem na důvody jeho žádosti, při respektování ochrany veřejných zájmů i oprávněných zájmů účastníků správního řízení.

Za této situace měly tedy správní orgány při posuzování (ne)existence okolností vylučujících nahlížení do správního spisu z důvodu zachování mlčenlivosti vykládat ustanovení § 26 odst. 1 zákona o dohledu na kapitálovém trhu v kontextu ustanovení § 15 odst. 3 správního řádu, tedy přezkoumatelným způsobem uvážit, zda všechny skutečnosti uvedené v dotčených správních spisech musí zůstat utajeny v zájmu veřejné správy či jiných osob.

Pro úplnost je vhodné poznamenat, že Nejvyšší správní soud neshledává primárně žádný rozpor ustanovení § 26 odst. 1 zákona o dohledu na kapitálovém trhu s ústavním pořádkem. Toto ustanovení, zakotvující, až na přesně stanovené výjimky, prakticky absolutní mlčenlivost pro všechny úřední osoby či osoby jinak se podílející na správním řízení, o všech informacích získaných v souvislosti s výkonem této své činnosti, může mít jistě své opodstatnění, s ohledem na specifika v oblasti kapitálového trhu. Tuto mlčenlivost, kterou je možno, ve shodě se stěžovatelem, označit za zákaz zneužívání

informací ze strany úředních osob, lze jistě akceptovat; má-li však být definice této mlčenlivosti použito pro jiné účely – zde pro potřeby nahlížení do správního spisu – je nutno toto ustanovení vyložit restriktivně, v intencích obecné úpravy tohoto institutu. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud neinicioval posouzení ústavní konformity tohoto ustanovení, nýbrž pro potřeby jeho aplikace v řízení o nahlížení do správního spisu podal sám jeho ústavně konformní výklad.

Druhým důvodem, pro který nebylo stěžovateli umožněno nahlédnout do předmětných správních spisů, byla hrozba porušení práva emitenta na zachování důvěrnosti jím poskytnutých informací; šlo tedy o důvod podřaditelný pod výluku uvedenou v ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. S jistým zjednodušením lze konstatovat, že mezi stěžovatelem a správními orgány existují, při posuzování (ne)existence překážky nahlížení do spisu, ve smyslu výše zmiňovaného ustanovení, dvě sporné otázky. Za prvé jde o posouzení povahy informací uvedených ve správních spisech, jimiž byla povolena emitentovi výjimka; zde správní orgány poukazují na fakt, že není podstatné, zda jde o informace *tajné*, ale zda by zveřejnění těchto informací mohlo být v rozporu s veřejným zájmem či mohlo-li by významně poškodit zájmy emitenta – městský soud tento názor aproboval s tím, že jde o informace, které emitent poskytl orgánu dohledu a musí být proto zajištěna jejich důvěrnost. Druhou spornou otázkou pak je, zda, s ohledem na značný časový odstup a s tím související změnu poměrů, lze ještě vůbec uvažovat o možném poškození práv emitenta zpřístupněním správních spisů stěžovateli. Zde správní orgány i městský soud shodně konstatovaly, že výjimka z uveřejnění informací byla emitentovi povolena bez časového omezení, přičemž nebyla zrušena – důvody znepřístupnění obsahu předmětných správních spisů, dle jejich názoru, tak i nadále trvají.

Pokud jde o první spornou otázku, zde Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že informace uvedené ve správních spisech o povolení výjimek emitentovi nelze považovat za důvěrné z toho důvodu, že by šlo o skutečnosti, které by emitent poskytoval z titulu své zákonné povinnosti informovat orgány dohledu o své činnosti. Stěžovatel tedy správně poukázal na fakt, že městský soud neprovedl dostatečnou distinkci mezi případy, kdy subjekt podnikající na kapitálovém trhu poskytuje orgánu dohledu informace potřebné pro výkon dohledové pravomoci, od případu, kdy jsou předmětem řízení informace, které mají být standardně uveřejněny, avšak emitent žádá o povolení výjimky z této povinnosti. Tato dílčí nesprávnost v úvaze městského soudu však, dle názoru zdejšího soudu, nemá pro podstatu věci zásadní význam. Posouzení charakteru informací obsažených ve správních spisech vedených ve věci povolení výjimky dle ustanovení § 80c odst. 2 písm. b) zákona o cenných papírech totiž lze, v případě, kdy je tato výjimka povolena, dovodit přímo z dikce citovaného ustanovení. Hovoří-li totiž zákon o tom, že „*Komise může na žádost udělit výjimku z povinnosti uveřejňovat uvedené změny, pokud by jejich uveřejnění bylo v rozporu s veřejným zájmem nebo mohlo by významně poškodit emitenta*“, je zcela evidentní, že je-li orgánem dohledu této žádosti vyhověno, lze mít za postavené najisto, že uveřejnění informací, stran nichž emitent žádal výjimku by (mimo jiné) *mohlo významně poškodit emitenta*. Umožňuje-li správní řád v ustanovení § 38 odst. 2 odepřít *jiným osobám* nahlédnutí do správního spisu, bylo-li by tím *porušeno právo některého z účastníků*, mohl by tak správní orgán učinit nepochybně i za situace, kdy by takový úkon *mohl významně poškodit emitenta*. Stěžovatel zde zcela správně poukazuje na

fakt, že výjimka, ve smyslu ustanovení § 80c odst. 2 písm. b) zákona o cenných papírech, se nevztahuje na nahlížení do příslušných správních spisů, ale na *uveřejnění některých informací*. Se stěžovatelem lze jistě souhlasit i v tom, že existuje diametrální rozdíl mezi tím, mají-li být určité informace *uveřejněny*, tedy aktivní činností emitenta uvedeny ve veřejnou známost, a *zpřístupněním* těchto informací cestou individuální žádosti konkrétní osoby, která na takovém postupu prokáže svůj právní zájem. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že povolil-li orgán dohledu výjimku z uveřejnění některých informací [které by jinak měly být, postupem dle ustanovení § 80c odst. 2 písm. b) zákona o cenných papírech, zveřejněny], neznamená to ještě, že by měly být takové informace *a priori* považovány za důvěrné. Z tohoto pohledu tedy nahlédnutí konkrétní osoby do správního spisu nemusí být nutně v rozporu s udělením výjimky.

Na straně druhé je však třeba uvážit, zda by nahlédnutí do správního spisu (tedy individuální seznámení se s informacemi vyňatými z obligatorního *uveřejnění*) nemohlo vést ke zmaření poskytnuté výjimky, tedy zda by ve svých důsledcích nemohlo *významně poškodit emitenta*. Lze si jistě představit, že by konkrétní osoba (poté, co by prokázala na nahlížení do správního spisu právní zájem) po seznámení se s obsahem správního spisu informace v něm uvedené (včetně těch, na které byla poskytnuta výjimka) sama uveřejnila. Tímto způsobem by jistě došlo ke zmaření povolených výjimek, s důsledkem zákonem presumovaného *významného poškození emitenta*. Této situaci by šlo zabránit pouze tím, že by nahlížiteli zákon takové počínání zakazoval; nahlédnutí do spisu by pak bylo vázáno na jeho prohlášení o vědomosti důvěrného charakteru zpřístupňovaných informací, obdobně jak je to upraveno v případě skutečností, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti, ve smyslu ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu. Nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu však takový postup nepředpokládá a nevyplývá ani ze zákona o dohledu na kapitálovém trhu. Za situace, kdy neexistují právní mechanismy, kterými by bylo možno zabránit, aby v důsledku individuálního nahlédnutí do správního spisu byly zmařeny důvody výjimky udělené dle ustanovení § 80c odst. 2 písm. b) zákona o dohledu na kapitálovém trhu (což by bez dalšího implikovalo *významné poškození emitenta*, který o udělení výjimky požádal), považuje Nejvyšší správní soud za vhodné přiklonit se ve prospěch odepření tohoto nahlédnutí, ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Tento závěr ovšem nemusí platit bezvýjimečně (viz dále), neboť vždy bude nutno uvážit, zda důvody pro které byla výjimka emitentovi udělena, i nadále trvají, tedy zda i nadále platí, že nahlédnutím do správního spisu by bylo *porušeno právo některého z účastníků*, zde emitenta.

Právě závěr posledně vyslovený je podstatou druhé sporné otázky, tedy zda jednou povolená výjimka představuje již provždy překážku pro nahlížení do příslušného správního spisu. Odpověď na tuto otázku byla již výše naznačena, a to ve prospěch argumentace stěžovatele. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je totiž nutno vždy zohlednit, zda v reálném čase (kdy je o nahlížení do správního spisu požádáno) i nadále platí, že by uveřejnění informací, stran nichž byla povolena výjimka, mohlo i nadále významně emitenta poškodit. Je tedy vždy nutno uvážit, zda v kontextu konkrétní situace i nadále platí důvody, které orgán dohledu vedly k povolení výjimky; zde je nutno upozornit, že by nepostačovala pouze hrozba poškození emitenta, ale muselo by se jednat o poškození *významné*. Nelze tedy souhlasit s názorem žalovaného, potažmo městského

soudu, že pro závěr o překážce nahlížení do spisu, ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu, postačí jen zjištění, že výjimka byla pravomocně povolena a nebyla dosud zrušena. Vždy bude totiž nutno uvážit, zda i nadále platí *důvody*, pro které byla výjimka povolená, neboť pouze za této situace lze předpokládat, že nahlédnutím do správního spisu bude *porušeno právo některého z účastníků* (§ 38 odst. 2 správního řádu). Toto hodnocení žalovaný sice provedl, avšak až v rámci řízení o žalobě a o kasační stížnosti (zdůvodnil, proč, dle jeho názoru, by nahlédnutí do příslušných spisů nemohlo splnit očekávání stěžovatele spojená s jeho soukromoprávním soudním řízením vedeným s emitentem); tyto úvahy však musí být uvedeny v odůvodnění správního rozhodnutí – v opačném případě jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud tedy pochybil, pokud tento závažný procesní deficit předcházejícího správního řízení akceptoval.

S ohledem na všechny shora uvedené důvody lze tedy uzavřít, že městský soud posoudil danou věc po právní stránce chybným způsobem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a jeho rozsudek tedy z hlediska zákona neobstojí. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že shora konstatovaná nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného nemůže být odstraněna jinde, než ve správním řízení, rozhodl zdejší soud, současně se zrušením rozsudku městského soudu, i o zrušení rozhodnutí žalovaného, kterému byla věc současně vrácena k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o nákladech soudního řízení v obou instancích (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou; náhrada nákladů celého soudního řízení byla tedy přiznána úspěšnému stěžovateli. Pokud jde o jejich výši, ta je představována zaplaceným soudním poplatkem za podání žaloby (2000 Kč) a za kasační stížnost (3000 Kč), a dále odměnou zástupce stěžovatele za celkem pět úkonů právní služby po 2100 Kč (převzetí věci, dvojí nahlížení do spisu, účast u ústního jednání u městského soudu a podání kasační stížnosti – [§ 11 odst. 1 písm. a), § 11 odst. 1 písm. f), za použití § 11 odst. 3, § 11 odst. 1 písm. g) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. K takto vypočtené odměně v celkové výši 10 500 Kč je pak nutno připočíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy částku 1500 Kč. Takto vypočtená odměn a náhrada hotových výdajů byla dále navýšena o částku ve výši 2400 Kč, odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele povinen odvést dle § 35 odst. 7 zákona č. 235/2004 Sb, o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celková výše přiznaných nákladů řízení tedy činí 19 400 Kč.

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

V Brně dne 27. ledna 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu