



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce PhDr. V. Š.** zastoupeného JUDr. Jiřím Římalem, advokátem, se sídlem Sokolovská 119/53, 180 00 Praha 8, proti **žalované Komisi pro cenné papíry**, se sídlem Washingtonova 7, 110 00 Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí prezidia žalované ve věci neudělení souhlasu podle § 24b odst. 2 zákona č. 248/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí prezidia žalované ze dne 10. 9. 2001, č. j. 211/13926/2000, jímž byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 21. 9. 2000, č. j. 211/11299/R/2000, kterým žalobci nebyl udělen předchozí souhlas se získáním podílu na hlasovacích právech a na základním kapitálu společnosti C. I. F., a. s. (dále jen C., a. s.), ve výši 25 %. V odůvodnění žalovaná uvedla, že v daném případě byla důvodem vydání negativního rozhodnutí skutečnost, že žalobce vykonával funkci předsedy představenstva C., a. s., v době, kdy Ministerstvo financí udělilo této společnosti sankci pro způsob vedení účetnictví. Konstatuje, že podle § 192 obchodního zákoníku je jedním

z nejvýznamnějších úkolů představenstva zabezpečení řádného vedení účetnictví. Ať již tento úkol členové představenstva svěří zaměstnancům společnosti nebo externímu dodavateli, nesou za řádné vedení účetnictví i nadále odpovědnost. V daném případě byl tento úkol svěřen poradenskému družstvu C., jehož předsedou byl právě v době, kdy ke vzniku předmětných pochybení v účetnictví společnosti C., a. s., došlo, žalobce. Jako další okolnost, která vedla k neudělení souhlasu bylo probíhající řízení s žalobcem ve věci možného porušení povinností jednat s odbornou péčí. Souhlas k nabytí podílu žalovaná při rozhodování v I. stupni neudělila, protože jeho získání by nebylo v souladu s požadavkem důvěryhodnosti kolektivního investování. Při posuzování, zda je či není v konkrétním případě požadavek důvěryhodnosti kolektivního investování splněn, vycházela žalovaná zejména z účelu úpravy obsažené v příslušné části zákona o investičních společnostech a fondech. Tímto účelem je především zajištění potřebné ochrany drobných a často nekvalifikovaných investorů a posilování jejich důvěry v řádné a kvalifikované nakládání s jejich majetkem. Protože organismy kolektivního investování hrají významnou roli jako účastníci kapitálového trhu při plnění jedné z jeho základních funkcí, jíž je efektivní alokování dočasně volných finančních zdrojů, ohrožení důvěryhodnosti kolektivního investování může mít značné negativní důsledky i pro činnost řady třetích osob. Proto Komise pro cenné papíry zkoumá celou řadu kritérií, jež mohou mít v daném případě vliv na vnímání kolektivního investování jako důvěryhodného způsobu nakládání s finančními prostředky. Mezi kritéria, jimiž se Komise v této souvislosti zabývá, patří např. porušení právních předpisů platných pro kapitálový trh žadatelem nebo s ním majetkově nebo personálně propojenými osobami, zdroj prostředků použitých k získání podílu, majetkové a personální propojení žadatele s dalšími společnostmi s přihlédnutím k předmětu jejich činnosti a transparentnosti a vzájemného propojení. Řízení s žalobcem ve věci možného porušení povinností jednat s odbornou péčí skončilo dne 12. 3. 2001, kdy nabylo právní moci rozhodnutí prezidia žalované ze dne 2. 2. 2001, č. j. 212/12839/2000, o uložení pokuty ve výši 20 000 Kč. Důvodem uložení pokuty bylo, že PhDr. V. Š. neposkytl akcionářům společnosti přesné a úplné informace, a to zaviněně, neboť z okolností případu je zřejmé, že o následcích provedené volby musel vědět. Z těchto důvodů rozhodla žalovaná tak, jak je výše uvedeno.

Žalobce v podané žalobě především namítal, že napadeným rozhodnutím byl porušen zákon, a to zejména čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo vlastnit majetek, které může být nuceně omezeno ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Dále podle žalobce došlo k porušení § 46 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), neboť rozhodnutí nebylo vydáno v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a nevychází ze zjištěného stavu věci. Domnívá se, že napadené rozhodnutí je značně subjektivní a jeho důvody nejsou v žádném případě natolik závažné a transparentní, aby mohly vést k omezení ústavního práva žalobce vlastnit, a tedy i nabývat, majetek. Žalovaná opírá své rozhodnutí konkrétně o neuvěřitelně vágní § 24b odst. 2 zákona č. 248/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 248/1992 Sb.). Pro důvěryhodnost kolektivního investování přitom zákon nestanoví žádná kritéria. Toto ustanovení je proto podle jeho názoru v rozporu s citovanými ustanoveními Listiny. Žádný z argumentů žalované, o které opírá napadené rozhodnutí, není v příčinné souvislosti se závěrem, že by právě zvýšení podílu žalobce na hlasovacích právech nebo na základním kapitálu společnosti C., a. s., mělo za důsledek ohrožení důvěryhodnosti kolektivního investování. Prvním důvodem neudělení souhlasu je rozhodnutí o uložení pokuty žalobci. Proti tomuto rozhodnutí byla podána žaloba k Vrchnímu soudu v Praze, kde je věc vedena pod sp. zn. 7 A 52/2001 a dosud o žalobě nebylo rozhodnuto. Žalobce pokládá toto rozhodnutí za nezákonné s tím, že nemůže obstát jako jeden z důvodů pro neudělení předchozího souhlasu. Pokud jde o druhý důvod neudělení souhlasu trvá žalobce na tom,

že žalovaná spojuje pokutu uloženou společností C., a. s., se žalobcem a současně nebere na zřetel, že od udělení pokuty a sjednání nápravy uplynulo již více než 7 let a že po tuto dobu nebyly prováděnými kontrolami žádné obdobné závady ve společnosti C., a. s., zjištěny. Podle názoru žalobce nelze pro účely posuzování souladu s požadavkem důvěryhodnosti kolektivního investování k uvedenému rozhodnutí pro odstup času a pro rozdílnost subjektů přihlížet.

Žalovaná ve svém vyjádření k vytýkané neústavnosti zákona č. 248/1999 Sb. uvedla, že je jím jako orgán státní správy vázán a posuzování souladu zákona s ústavním pořádkem patří do výlučné působnosti Ústavního soudu. Žalovaná si nemůže o této věci učinit úsudek sama a tato otázka nemůže být předmětem řízení ani před vrchním soudem. Přesto žalovaná vyjádřila přesvědčení, že napadené rozhodnutí je plně v souladu s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, protože citovaným článkem je chráněno vlastnické právo již existující, přičemž ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalobce předmětný podíl na hlasovacích právech a základním kapitálu investičního fondu nenabyl. Proto nemohlo dojít k porušení čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Žalovaná připomněla, že na kapitálovém trhu jsou zvláštní požadavky při nabývání kvalifikovaných podílů na hlasovacích právech či základním kapitálu určitých druhů podnikatelů odůvodněné, a to především s ohledem na míru rizika spojeného s případným zpochybněním jejich důvěryhodnosti. Ohrožení důvěryhodnosti kolektivního investování může mít významné negativní důsledky i pro činnost řady třetích osob, a proto zákonodárce v zákoně č. 248/1999 Sb. upřednostnil zájem na ochraně práv těchto osob, potažmo zájem veřejný, před zájmem jednotlivce na nabytí kvalifikovaného podílu. Pojem důvěryhodnost kolektivního investování je tzv. neurčitým právním pojmem a zákonodárce jím dává správnímu orgánu prostor, aby sám posoudil, zda konkrétní případ lze pod tento pojem podřadit. Používání neurčitých právních pojmů je v právních normách zcela běžné a rozhodně nezakládá rozpor s Listinou základních práv a svobod ani jinou ústavní normou. Žalovaná je i nadále přesvědčena, že porušení povinnosti žalobce jednat s odbornou péčí, oprávněně posoudila jako jeden z důvodů pro závěr, že nabytí požadovaného podílu na hlasovacích právech a na základním kapitálu společnosti C., a. s., není v souladu s požadavkem důvěryhodnosti kolektivního investování. Žalovaná také trvá na stanovisku, že důvodem pro neudělení souhlasu může být jednání, kterého se žalobce dopustil před značně dlouhou dobou. Neudělení souhlasu totiž není sankčním postihem, ale jde o preventivní působení správního orgánu, jež směřuje k ochraně zájmů investičního fondu a jeho akcionářů a sekundárně celé oblasti kolektivního investování. Je přitom možné, že určité porušení zákona, a v některých případech dokonce i jednání, které není v době spáchání jednáním protiprávním, bude mít za následek dlouhodobé, příp. i trvalé vyloučení konkrétních osob z nabývání kvalifikovaných podílů na osobách zabývajících se kolektivním investováním. Jen pro doplnění žalovaná připomněla, že lhůty pro zahájení řízení o porušení povinností investičního fondu podle § 37 odst. 6 zákona č. 248/1999 Sb. činí 10 let ode dne, kdy došlo k poslednímu porušení předmětné povinnosti. Zákonodárce tedy považuje určitá protiprávní jednání v oblasti kolektivního investování za natolik závažná, že ani relativně dlouhá doba od jejich spáchání nemá za následek zánik trestnosti deliktu. Žalovaná má za to, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech a s ohledem na tuto skutečnost podepřenou uvedenými argumenty žádala, aby žaloba byla zamítnuta.

Protože Vrchní soud v Praze ve věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, převzal dnem 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v souladu s § 132 s. ř. s. neskončenou věc, u níž byla dána věcná příslušnost vrchního soudu, Nejvyšší správní soud a dokončí v ní řízení.

Podle § 130 odst. 1 s. ř. s. postupuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně správního řízení, které jeho vydání předcházelo a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vycházel Nejvyšší správní soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

V prvním žalobním bodě žalobce namítal porušení zákona spočívající v porušení zejména čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Tento žalobní bod není podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodný. Ve vztahu k odst. 1 citovaného článku lze odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 41/97), podle níž je ochrana vlastnického práva podle citovaného článku chápána jako ochrana vlastnického práva již konstituovaného a existujícího. Vlastnické právo, které má být teprve nabyto, ústavně chráněno není a ani být nemůže. Shodný právní názor zastává také Nejvyšší správní soud. Tvrze porušení odst. 4 citovaného článku je pak podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela nepřipadné, protože se týká vyvlastnění, o které se v případě nesouhlasu se získáním většího podílu než 10 % na hlasovacích právech a základním jmění vůbec nejedná. V tomto směru Nejvyšší správní soud musel tak přisvědčit vyjádření žalované.

V dalším žalobním bodě sice žalobce tvrdí, že bylo porušeno ustanovení § 46 správního řádu, protože rozhodnutí nebylo vydáno v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a nevychází ze zjištěného stavu věci, ale nijak toto své tvrzení nekonkretizuje. Na základě takto obecně formulovaného žalobního bodu nemůže Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí přezkoumat, neboť podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí být ze žalobních bodů patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné.

Žalobce dále poukazuje na § 24b odst. 2 zákona č. 248/1992 Sb., který označuje za neuvěřitelně vágní, když nestanoví žádná kritéria pro požadavek důvěryhodnosti kolektivního investování a namítá, že žádný z argumentů, o které se opírá napadené rozhodnutí, není v příčinné souvislosti se závěrem, ke kterému žalovaná dospěla. V tomto ustanovení je použit pojem důvěryhodnost kolektivního investování, který je pojmem neurčitým. Podle názoru Nejvyššího správního soudu neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, protože jejich obsah a rozsah se může měnit, být podmíněn např. úrovní poznání v technických vědách, časem i místem aplikace právního předpisu. Použití neurčitého právního pojmu je dáno rozmanitostí a proměnností vztahů a nutností vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti. V daném případě dává zákonodárce použitím neurčitého právního pojmu v právní normě prostor pro správní orgán, aby zhodnotil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. V daném případě nestanoví právní norma žádná kritéria pro použití tohoto neurčitého pojmu, a proto je ponecháno zcela na úvaze správního orgánu, jakým způsobem tento pojem vyloží. V této souvislosti nelze neuvést právní názor vyslovený bývalým Nejvyšším správním soudem (Boh. A 435/20), podle něhož není-li v zákoně stanovena žádná jiná norma, kterou by byla určena hranice pro volnost kognice správních úřadů, je nutno meze jejich volného pohybu hledat toliko v účelu zákona. Účelem zákona

č. 248/1992 Sb. je regulovat některé formy kolektivního investování. Smyslem regulace této činnosti je zajistit ochranu drobných investorů před nežádoucími praktikami při shromažďování peněžních prostředků od veřejnosti. Žalovaná podle názoru Nejvyššího správního soudu neurčitý právní pojem v § 24b odst. 2 zák. č. 248/1992 Sb. aplikovala v souladu s účelem citovaného zákona, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, které lze v plném rozsahu akceptovat.

Pokud jde o neudělení souhlasu se získáním požadovaného podílu na hlasovacích právech a základním jmění společnosti z důvodu uložení pokuty (v jiném správním řízení u Komise pro cenné papíry), kterou žalobce napadl žalobou, Nejvyšší správní soud zjistil, že tuto věc převzal a již rozhodl Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 7 A 52/2001. Pokuta byla tímto soudem dne 28. 8. 2003 sice zrušena, avšak při posuzování této právní skutečnosti se soud musel řídit již citovaným § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Jelikož se v daném případě jedná o novou skutečnost, která mohla mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla být v řízení uplatněna bez zavinění účastníka správního řízení, může se žalobce domáhat nápravy cestou obnovy správního řízení tak, jak to stanoví § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 71/1967 Sb., správní řád.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud proto podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobce neměl ve věci úspěch a žalované s tímto řízením nevznikly žádné náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 28. dubna 2004

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu