



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobkyně: **KEY INVESTMENTS a.s.**, se sídlem Praha 1, Václavské nám. 808/66, zastoupen Mgr. Ing. Ivo Halou, advokátem se sídlem Anglická 20/140, Praha 2, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na příkopě 21, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí Bankovní rady České národní banky č.j. 2008/1243/110 ze dne 24. 4. 2008,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Bankovní rady České národní banky (dále jen „Bankovní rada“) ze dne 24. 4. 2008, č.j. 2008/1243/110, kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí České národní banky ze dne 18. 2. 2008, č.j. 2008/2134/570, jímž byla žalobci za porušení povinností podle ust. §47b odst. 1 písm. a), písm. e) a písm. g) zákona o cenných papírech uložena pokuta ve výši 200 000 Kč. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se Bankovní rada vypořádala s námitkami ohledně porušení povinností stanovených zákonem o cenných papírech, uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty, ohledně definice pojmu investiční strategie a investiční profilu zákazníků, ohledně změny právní kvalifikace v průběhu řízení, zániku trestnosti, práva účastníka vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, důkazních prostředků, ohledně provádění důkazů, namítaného porušování základních zásad správního řízení a ohledně návrhu na provedení dalších důkazů.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobkyně vytkla žalované extenzivní výklad příslušných ustanovení zákona k tíži žalobkyně, dále sankcionování a ukládání povinností správním rozhodnutím nad rámec povinností uložených zákonem a konečně nedostatečná skutková zjištění a nesprávné hodnocení důkazů během řízení. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, případně aby upustil od uložení pokuty.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě odmítla všechny žalobní námitky a navrhla zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních námitek, a rozsudkem č.j. 8 Ca 263/2008-88 ze dne 3. 5. 2012 napadené rozhodnutí zrušil, když dospěl k závěru, že žaloba je zčásti důvodná.

Na základě kasační stížností ve věci rozhodoval Nejvyšší správní soud, který rozsudkem č.j. 1 Afs 67/2012-48 ze dne 20. 12. 2012 výše označený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud především konstatoval, že městský soud rozhodl nad rámec toho, co mu umožňoval zákon v ust. § 75 odst. 2 soudního řádu správního, když rozhodnutí žalované zrušil pro údajnou nepřezkoumatelnost jeho výroku, ačkoliv jeho dílčí nedostatky nijak nebránily přezkumu rozhodnutí žalované. Dále Nejvyšší správní soud odmítl způsob, jakým městský soud interpretoval ust. § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech, s tím, že názor městského soudu vychází z nepochopení regulatorní funkce právních norem, které jsou často formulovány jen velmi obecným způsobem, přičemž je nepochybné, že žalovaná podala rozumnou a velmi detailní interpretaci této normy, zejména neurčitých právních pojmů v ní uvedených. Za naprosto absurdní pak Nejvyšší správní soud považoval výtku městského soudu, která kritizuje užití výrazu „investiční strategie“ stěžovatelkou, s tím, že zákon o cenných papírech tento termín vůbec neobsahoval. Konečně Nejvyšší správní soud vytkl městskému soudu nesprávnou interpretaci ust. § 47b odst. 1 písm. e) zákona o cenných papírech ohledně písemné formy vyrozumění zákazníka, a to s tím, že sporná otázka je již dlouho rozřešena judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudkem ze dne 22. 2. 2005, č.j. 5 A 164/2002 – 44.

Městský soud v Praze v dalším řízení věc znovu projednal. Při jednání dne 14. května 2013, z něhož se žalobkyně omluvila, zástupce žalované setrval na stanovisku vyjádřeném dne 6. 10. 2008 a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních námitek, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Před rozhodnutím ve věci samé se soud zabýval důsledky toho, že podle sdělení zástupce žalobkyně byl usnesením Městského soudu v Praze č.j. MSPH 76 INS 15894/2012-B-16 ze dne 22. 10. 2012 na majetek žalobkyně prohlášen konkurs a že vzhledem k účinkům prohlášení konkursu stanovených v ust. § 263 odst. 1 zákona č.

182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, byl měl soud řízení přerušit.

Podle ust. § 263 odst. 1 insolvenčního zákona není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, prohlášením konkursu se přerušují soudní, správní a jiná řízení o právech a povinnostech, která se týkají majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z majetkové podstaty, jejichž účastníkem je dlužník. V těchto řízeních lze pokračovat jen za podmínek stanovených tímto zákonem.

Podle ust. § 266 odst. 1 písm. b) insolvenčního zákona prohlášením konkursu se nepřerušují řízení o přestupcích a jiných správních deliktech.

Z citovaných norem je zřejmé, že pokud by bylo v okamžiku prohlášení konkursu vedeno se žalobkyní řízení o správním deliktu, nebylo by prohlášením konkursu přerušeno.

Řízení před soudem podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního sice není řízením o správním deliktu, ale svým obsahem na takové správní řízení navazuje, neboť jeho předmětem je přezkoumání tohoto řízení a rozhodnutí v něm vydaného. Jestliže pak zákon neukládá přerušování takového řízení, v němž může být žalobkyni uložena sankce (tj. v němž se rozhoduje o právech a povinnostech žalobkyně), pak není důvod, aby se takové přerušování vztahovalo na řízení, v němž soud nerozhoduje o právech a povinnostech žalobkyně, ale provádí pouze přezkum. Soud proto neshledal důvod k přerušování řízení a o žalobě rozhodl.

Žalobkyně především namítla, že zákon o cenných papírech nikde nestanovil žalobci povinnost zjišťovat zkušenosti, finanční situaci a záměry způsobem stanoveným v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, především pak s písemnými výstupy, a v zákazníkem odsouhlasené podobě. Stejně tak v žádném ustanovení není zakotvena povinnost sjednávat investiční strategii v písemné podobě a způsobem uvedeným v prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaná tuto povinnost vyvozuje extenzivním výkladem ustanovení zákona o cenných papírech a svým rozhodnutím ukládá žalobkyni sankci za neplnění povinností, které jí nejsou uloženy zákonem, ani na základě zákona, nýbrž jsou pouze dovozeny výkladem zákonných ustanovení, čímž žalovaný porušuje článek 2 odst. 3 a článek 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. Afs 1/2007-47.

Dále žalobkyně uvedla, že porušení povinnosti zakotvené v ust. § 47b odst. 1 písm. e) zákona o cenných papírech spatřují správní orgány obou stupňů v tom, že žalobkyně neupozorňoval své zákazníky předem písemně v dostatečném rozsahu na důležité skutečnosti a konkrétní rizika související s jím prováděnými nákupy a buy-sell operacemi s neregistrovanými listinnými cennými papíry, zejména pak na rizika protistran operací, likvidity používaných cenných papírů, lhůtu prováděných buy-sell operací, jakož i skutečnost, že předmětem operací jsou cenné papíry emitované jinými zákazníky. K tomu žalobkyně uvedla, že dostatečně prokázala, že své zákazníky informovala o podstatných skutečnostech. Ani v tomto případě citované ustanovení zákona o cenných papírech nestanoví žádnou povinnost předem a písemným způsobem, stejně tak rozsah informační povinnosti není v žádném ustanovení

citovaného zákona stanoven. Žalovaní tuto povinnost žalobkyně dovozují pouze extenzivní interpretací obecného ustanovení zákona o cenných papírech.

Žalobkyně k oběma žalobním námitkám uvedla, že se svými zákazníky uzavřela řádně smlouvy o obhospodařování cenných papírů v souladu s ust. § 37a zákona o cenných papírech, což je zvláštní typ komisionářské smlouvy (viz § 37a odst. 1 a 4 cit. zákona). Uzavření smlouvy tohoto typu opravňuje žalobkyni k relativně samostatnému jednání při obhospodařování portfolia zákazníka, bez toho aby je upozorňovala předem a písemnou formou na podrobnosti jednotlivých obchodů a bez toho, aby nakupovala do portfolií zákazníků určité cenné papíry pouze na základě písemných pokynů nebo písemných souhlasů zákazníků, jak požaduje žalovaná. Právní úpravu smlouvy o obhospodařování cenných papírů však žalovaní nevzali vůbec v úvahu a s ust. § 37a zákona o cenných papírech se ve svých rozhodnutích vůbec nevypořádali.

Soud konstatoval, že ohledně vypořádání se s těmito žalobními námitkami nezbyvá než poukázat na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č.j. 1 Afs 67/2012-48, jehož závěry byl Městský soud v Praze vázán a jež v parafrázované formě převzal.

Podle aplikovatelného znění § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech byl obchodník s cennými papíry povinen *jednat při poskytování služby kvalifikovaně, čestně a spravedlivě, v nejlepším zájmu svých zákazníků*. Podle písm. g) téhož ustanovení pak měla mj. žalobkyně v případech, *kde jde o střet zájmů zákazníků, zajistit, aby zákazníkům bylo poskytnuto spravedlivé zacházení*. Sankce za porušení tohoto ustanovení byla stanovena v § 86 odst. 1. cit. zákona. Žalovaná pod neurčitou normu § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech podřadila následující jednání:

(i) žalobkyně při poskytování hlavní investiční služby podle § 8 odst. 2 písm. d) zákona o cenných papírech

1. nezjišťovala zkušenosti svých zákazníků, jejich finanční situaci a záměry řádným způsobem, tedy v průkazné, konkretizované a zákazníky odsouhlasené podobě, a
2. nesjedнала písemné investiční strategie se zákazníky uvedenými ve výroku rozhodnutí.

(ii) v souběhu s porušením povinnosti podle § 47b odst. 1 g) jednání žalobkyně, která při poskytování hlavní investiční služby podle § 8 odst. 2 písm. d) zákona o cenných papírech prováděla buy-sell operace a kombinace spotových a termínových obchodů s neregistrovanými listinnými cennými papíry mezi svými zákazníky, v rámci kterých

1. nakupovala, a to bez písemného pokynu nebo písemného souhlasu zákazníků, do jejich portfolií též neregistrované listinné akcie a směnky a půjčovala z nich cenné papíry v rozporu se sjednanými písemnými investičními strategiemi, i jí obecně prezentovanou investiční strategií,
2. nezjišťovala kvalifikovaným a objektivním způsobem cenu neregistrovaných listinných akcií, které nakupovala do portfolií jednotlivých zákazníků a
3. rizika vyplývající z těchto operací přenášela neodůvodněně pouze na zákazníky, z jejichž portfolia poskytovala peněžní prostředky nebo půjčovala cenné papíry.

Soud konstatuje, že žalovaná podala rozumnou a velmi detailní interpretaci § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech a její rozhodnutí proto bezesporu zákonný základ mají. Pojem „*poskytování služby kvalifikovaně, čestně a spravedlivě, v nejlepším zájmu svých zákazníků*“ spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů; jejich

definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu nemusí být vhodné, většinou pak není ani možné. Při interpretaci neurčitěho právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, a musí alespoň rámcově obsah a význam užitěho neurčitěho pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeněho rozsahem neurčitěho pojmu zařadit. Smyslem a účelem § 47b odst. 1 písm. a) byla ochrana zákazníkovech práv, zájmů a majetku před nekvalifikovaněm nebo nepoctivěm jednáněm ze strany obchodníka s cenněm papíry, v důsledku něhož by zákazníci na svěch statcích mohli utrpět újmu. Citovaná ustanovení nelze vykládat tak, že by obchodník s cenněm papíry nemohl vystavit zákazníkům majetek určitém rizikům. Tato rizika však musí být přiměřená, rozumná a odůvodněná. Pojem „poskytování služby kvalifikovaně, čestně a spravedlivě, v nejlepšěm zájmu svěch zákazníkům“ je tzv. neurčitěm právněm pojmem a podle ustáleně judikatury Nejvyššěho správního soudu správní orgán musí nejprve obecně vymezit a vyložit neurčitě právně pojem, poté jej poměřit s konkrétněm skutkověm stavem v daně věci a nakonec usoudit, zda tento skutkově stav je podřaditelně pod neurčitě právně pojem. Žalovaná velmi detailně vysvětlila důvody, proč subsumovala jednání žalobkyně pod § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenněch papírech, když nejprve podala obecnou interpretaci skutkově podstaty, na ní pak navázala konkréty daně kauzy. Vyšla z účelu § 47b odst. 1 písm. a), jímž je zajistit, aby zákazníkovi byla poskytnuta služba, která nejlépe odpovídá jeho zkušenostem v oblasti investování na kapitálověm trhu, finanční situaci a jeho záměrům. Z logiky ustanovení vyplývá, že jednání obchodníka vůči zákazníkům musí být průkazně, typicky písemně. Zákonem požadované informace musí být zjištěny v nesporně, tedy zákazníkem odsouhlaseně podobě tak, aby nemohlo být pochyb o skutečněm investičněm profilu zákazníka. To platí tím spíše, pokud obchodník poskytuje hlavní investiční službu „obhospodařování individuálněch portfolií na základě volně úvahy v rámci smluvněho ujednání se zákazníkem“. Tato činnost znamená, že se zákazník do určité míry „vzdává“ dispozice se svěm majetkem, a od obchodníka se očekává, že bude sledovat, zda struktura majetku zákazníka v každěm okamžiku odpovídá jeho řádně zjištěněmu investičněmu profilu. Bez odpovídajícího (zpravidla písemněho) výstupu týkajícího se takto zjištěněch informací nelze posoudit, zda následně navržená, resp. sjednaná, investiční strategie odpovídá investičněmu profilu zákazníka. Zejména v případě sporu mezi zákazníkem a obchodníkem nelze po zákazníkovi spravedlivě požadovat, aby prokazoval, že jeho investiční profil byl zcela jině, než jak si ho „uchoval“ obchodník ve své paměti. Takové jednání by jistě nebylo v nejlepšěm zájmu zákazníka. Žalovaná dále uvedla, že žalobkyně prováděla buy-sell operace a kombinace spotověch a termínověch obchodů. V rámci nich nabývala do majetku zákazníkům též neregistrované listinně cenně papíry (akcie, směnky a dluhopisy), jejichž emitenty byli jině zákazníci žalobkyně. Rizika spojená s investicemi do neregistrovaněch listinněch cenněch papírů jsou přitom ve srovnání s investicemi do registrovaněch cenněch papírů významná, neboť jejich likvidita a tržní cena není zjistitelná veřejněm trhem. Žalovaná detailně na případu jednotlivěch transakcí vysvětlila, proč byly tyto transakce rizikové, naprosto se vymykající konzervativně a bezpečně investiční strategii obecně prezentované žalobkyně. Při realizaci strategií navíc docházelo ke střetu zájmů mezi zákazníkym žalobkyně. Žalobkyně přesto uzavírala se zákazníkym písemně investiční strategie, z nichž nebyla vůbec zřejmá podoba nabývaněch cenněch papírů ani rizika spojená s operacemi s cenněm papíry. Obsah investičněch strategií většiny zákazníkům byl bez dalšího vymezen pouze obecně. S některěm zákazníkym pak žalobkyně písemně investiční strategie nesjednávala. Závěr

žalované, že skutková podstata správního deliktu podle § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech byla naplněna, je tedy velmi pečlivě odůvodněn.

K námitce ohledně interpretace ust. § 47b odst. 1 písm. e) zákona o cenných papírech soud uvedl, že podle této normy měl obchodník s cennými papíry mj. povinnost *zákazníka upozornit na důležité skutečnosti související s obchodem, zejména na možná rizika*. Žalovaná vyložila tuto povinnost tak, že obchodník s cennými papíry musí své zákazníky informovat předem písemným způsobem v dostatečném rozsahu o důležitých skutečnostech a konkrétních rizicích souvisejících s jím prováděnými nákupy a buy-sell operacemi s neregistrovanými listinnými cennými papíry, zejména pak o rizicích protistran operací, likviditě používaných cenných papírů, lhůtě prováděných buy-sell operací, jakož i o skutečnosti, že předmětem operací jsou cenné papíry emitované jinými zákazníky. Soud konstatuje, že tato sporná otázka je již dlouho rozřešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Rozsudek č.j. 5 A 164/2002 – 44 reagoval na obdobnou situaci, v níž žalobkyně dovozoval, že informační povinnost podle § 47b odst. 1 písm. e) splnil tím, že zákazníky ústně informoval před kontraktací; povinnost informovat je písemnou formou podle něj nevyplývala z žádného právního předpisu. Nejvyšší správní soud se s tímto právním názorem neztotožnil a dospěl k závěru, že „... *S ohledem na shora vyvozený účel a smysl § 47b odst. 1 písm. e) zákona o cenných papírech proto nelze považovat za dostatečné, pokud žalobkyně své zákazníky informoval o těchto službách pouze ústně. Informace o těchto obchodech měl nepochybně předložit svým zákazníkům písemně [...] a měl jim s ohledem na jejich odborné znalosti a zkušenosti vysvětlit důsledky a rizika z nich plynoucí tak, aby je pochopili a mohli se podle nich se znalostí věci rozhodnout*“. Žalovaná již ve svém prvostupňovém rozhodnutí z tohoto názoru důsledně vycházela a obsáhle jej rozebrala (s. 31 a 32 rozhodnutí).

S odkazem na uvedenou argumentaci Nejvyššího správního soudu tedy Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalované se nedopustila extenzivního výkladu ust. § 47b odst. 1 písm. a) a e) zákona o cenných papírech, a tedy že žalobkyni nebyly uloženy sankce nad rámec povinností uložených zákonem.

Konečně žalobkyně namítla, že vzhledem ke své interpretaci zákonných ustanovení správní orgány nezjišťovaly skutečnosti podstatné pro posouzení skutkového stavu, odmítaly důkazy navrhované žalobkyní, které prokazovaly, že žalobkyně řadu svých povinností plnila nad rámec zákona, a zjišťovaly pouze takové skutečnosti a prováděly pouze takové důkazy, které podporovaly jejich interpretaci zákona o cenných papírech. Žalobkyně zde odkázala na svá tvrzení a námitky, které uváděla ve správním řízení a učinila je součástí žalobních bodů; rovněž odkázala na své důkazní návrhy.

Tuto žalobní námitku soud neakceptoval. Jednak ji nebylo možno akceptovat v tom rozsahu, v němž žalobkyně odkázala na svá tvrzení a důkazní návrhy učiněné ve správním řízení, neboť soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je vázán jen těmi žalobními body, resp. návrhy, které žalobkyně učiní ve včas podané žalobě, jak vyplývá z ust. § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního. K tvrzením a návrhům učiněným jinde soud nepřihlíží.

Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že správní orgány nesrozumitelně odmítaly důkazy a důkazní návrhy učiněné žalobkyní a že zjišťovaly pouze ty skutečnosti a

prováděly pouze takové důkazy, které podporovaly jejich interpretaci zákona o cenných papírech, pak soudu nezbylo než konstatovat, že je nebylo možno vypořádat pro jejich nekonkrétnost a neurčitost. Žalobkyně neuvedla, které skutečnosti podstatné pro posouzení skutkového stavu žalovaná nezjišťovala a jaké důkazy navrhané žalobkyní odmítala. Rovněž nekonkretizovala, v čem má spočívat nesrozumitelnost odůvodnění odmítnutí navrhaných důkazů. Za tohoto stavu soud nemohl této žalobní námitce přisvědčit.

Městský soud v Praze proto podanou žalobu zamítl podle ust. § 78 odst. 7 soudního řádu správního tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 14. května 2013

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení.
Simona Štěpinová