



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 žalobce: **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. Rozhodnutí Bankovní rady České národní banky č.j. 2008/1243/110 ze dne 24. 4. 2008 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 6800,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Ing. Ivo Haly, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce 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 žalobce 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 žalobce vytkl žalované extenzivní výklad příslušných ustanovení zákona k tíži žalobce, dále sankcionování a ukládání povinností správním rozhodnutím nad rámec povinností uložených zákonem a konečně nedostatečná skutková zjištění a nesprávné hodnocení důkazů během řízení. Navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, případně aby upustil od uložení pokuty.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl všechny žalobní námitky a navrhl zamítnutí žaloby.

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

Žalobce především namítl, 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. Žalovaný tuto povinnost vyvozuje extenzivním výkladem ustanovení zákona o cenných papírech a svým rozhodnutím ukládá žalobci sankci za neplnění povinností, které mu 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 žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. Afs 1/2007-47.

Dále žalobce uvedl, že porušení povinnosti zakotvené v ust. § 47b odst. 1 písm. e) zákona o cenných papírech spatřují správní orgány obou stupňů v tom, že žalobce 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 žalobce uvedl, že dostatečně prokázal, že své zákazníky informoval 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. Žalování tuto povinnost žalobce dovozují pouze extenzivní interpretací obecného ustanovení zákona o cenných papírech.

Žalobce k oběma žalobním námitkám uvedl, že se svými zákazníky uzavřel 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 žalobce k relativně samostatnému jednání při obhospodařování portfolia zákazníka, bez toho aby je upozorňoval předem a písemnou formou na podrobnosti jednotlivých obchodů a bez toho, aby nakupoval do portfolií zákazníků určité cenné papíry pouze na základě písemných pokynů nebo písemných souhlasů zákazníků, jak požaduje žalovaný. Právní úpravu smlouvy o obhospodařování cenných papírů však žalování nevzali vůbec v úvahu a s ust. § 37a zákona o cenných papírech se ve svých rozhodnutích vůbec nevypořádali.

Soud shledal tyto žalobní námitky důvodnými.

Česká národní banka jako správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí ze dne 18. února 2008 uvedla pod body A. (i) 1. a 2., že žalobce porušil povinnost podle § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech ve znění účinném do 30. 4. 2004 jednat při poskytování služby kvalifikovaně, čestně a spravedlivě, v nejlepším zájmu svých zákazníků, a to tím, že nejméně do 31. 12. 2002 při poskytování hlavní investiční služby podle § 8 odst. 2 písm. d) zákona o cenných papírech ve znění účinném do 30. 4. 2004 jednak nezjišťoval zkušenosti svých zákazníků, jejich finanční situací a záměry řádným způsobem, tedy v průkazné, konkretizované a zákazníky odsouhlasené podobě, a jednak se zákazníky Z.K., H.M., L.P., J.P., Mgr. Z.V., JUDr. M. CH., JUDr. F. S., městem Žďár na Sázavou a společností R. I. LCC a S. & S.T.,a.s., nesjednala písemné investiční strategie.

Podle ust. § 47a odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech ve znění účinném do 30. 4. 2004 obchodník s cennými papíry je povinen jednat při poskytování služby kvalifikovaně, čestně a spravedlivě, v nejlepším zájmu svých zákazníků.

Jak je zřejmé z textu ust. § 47a odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech, tato norma neukládá obchodníkovi s cennými papíry výslovně ani povinnost zjišťovat zkušenosti svých zákazníků, jejich finanční situací a záměry řádným způsobem, tedy v průkazné, konkretizované a zákazníky odsouhlasené podobě, ani povinnost sjednat s nimi písemné investiční strategie. (výraz „investiční strategie“ ostatně zákon o cenných papírech vůbec neobsahuje).

Za tohoto stavu věci pak je výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně pod bodem A. (i) 1. a 2. a zčásti výrok pod bodem A. (ii) 1., 2. a 3. nepřezkoumatelný, neboť z něj není zřejmé, proč je jednání žalobce tam popsané podřazeno pod právní větu podle ust. § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech.

Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti označených výroků je skutečnost, že podle ust. § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech je od obchodníka s cennými

papíry vyžadováno, aby jednal kvalifikovaně, čestně a spravedlivě, v nejlepším zájmu svých zákazníků, avšak z výroků nelze zjistit, zda popsané jednání žalobce bylo nesplňovalo kritérium kvalifikovanosti nebo čestnosti anebo spravedlnosti či zda odporovalo hledisku nejlepšího zájmu zákazníků žalobce, případně zda toto jednání bylo podřazeno pod všechna tato kritéria.

Odůvodnění napadeného rozhodnutí sice obsahuje jistou analýzu, provedenou žalovaným, z níž vyplývá, jak a proč žalovaný dovodil, že jím koncipované povinnosti obchodníka s cennými papíry „zjišťovat zkušenosti svých zákazníků, jejich finanční situací a záměry řádným způsobem, tedy v průkazné, konkretizované a zákazníky odsouhlasené podobě“ a „sjednat se zákazníky písemné investiční strategie“ vyplývají z toho, co ukládá zákon o cenných papírech v ust. § 47a odst. 1 písm. a), avšak soudu nezbyvá než konstatovat, že se jedná o možná sice racionální, leč zcela mimoprávní úvahy žalovaného. Jestliže podle ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, pak absenci konkrétních povinností v zákonné normě nelze nijak nahradit či suplovat úvahami a závěry orgánu veřejné moci, kterými jsou nejprve tyto povinnosti koncipovány. Takový postup je nutno principiálně odmítnout, neboť přímo destruuje jeden ze základních principů právního státu, tedy princip právní jistoty. Postup zvolený žalovaným, resp. již správním orgánem I. stupně, totiž v podstatě znamená, že účastník řízení se až ze správního rozhodnutí dozvídá, jaké povinnosti podle názoru správního orgánu měl plnit, resp. že se jejich nesplněním dopustil správního deliktu. Tyto informace však musí mít každý potenciálně dotčený subjekt předem, aby mohl posoudit, zda jeho konkrétní jednání bude vyhovovat zákonným kritériím nebo nikoliv. V projednávaném případě to znamená, že žalobce neměl žádnou možnost dopředu vědět, že je povinen zjišťovat zkušenosti svých zákazníků, jejich finanční situaci a jejich záměry, to vše nadto v průkazné, konkretizované a zákazníky odsouhlasené formě, a že je povinen se svými zákazníky sjednat písemné investiční strategie. O takových svých povinnostech se dověděl až z rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Obdobný závěr učinil soud i ohledně tvrzení žalované o tom, že žalobce porušil ust. § 47b odst. 1 písm. e) zákona o cenných papírech tím, že neupozorňoval své zákazníky předem písemným způsobem 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.

Podle ust. § 47b odst. 1 písm. e) zákona o cenných papírech obchodník s cennými papíry je povinen zákazníka upozornit na důležité skutečnosti související s obchodem, zejména na možná rizika, vyžádat si od zákazníka písemný souhlas, pokud z provedení zakázky vyplynou další finanční závazky, a zákazníka přesně a bez průtahů informovat o obchodech, které pro něho uzavřel.

Ani v tomto případě nelze popsané jednání žalobce bez dalšího podřadit pod citovanou právní větu. Zákon sice ukládá žalobci povinnost upozornit zákazníka na důležité skutečnosti související s obchodem, zejména na možná rizika, v konkrétním případě si od zákazníka vyžádat písemný souhlas, a přesně a bez průtahů jej informovat

o obchodech, které pro něho uzavřel, ovšem nestanoví, že toto upozornění zákazníka musí být provedeno písemně. Jestliže tedy zákon neukládá písemnou formu pro upozornění zákazníka, pak absence této formy neznamena porušení zákona, a tedy za to nelze žalobce postihovat. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně v bodě A. (iii) je tedy v rozporu se zákonem, protože žalobci klade k tíži skutečnost, kterou zákon neukládá.

Soud tedy přisvědčil prvním dvěma žalobním námitkám, podle nichž žalovaná, resp. správní orgán I. stupně, vyložily a aplikovaly ust. § 47b odst. 1 písm. a), resp. e) zákona o cenných papírech nesprávně, v rozporu se zákonnou dikcí těchto norem.

Dále soud konstatuje nepřezkoumatelnost výroků napadeného rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti vymezení doby, po kterou mělo k porušování povinností podle zákona o cenných papírech docházet. Správní orgán I. stupně uvedl, že k porušování zákona docházelo nejméně do 31. 12. 2002, resp. nejméně do 8. 10. 2004 – viz body A. (i) a (iii) výroku prvostupňového rozhodnutí. Takovéto vymezení doby páchání správního deliktu považuje soud za nepoužitelné, neboť z něj není nijak zřejmé ani odkdy mělo k porušování zákonných povinností docházet, ani zda uvedenými daty bylo toto porušování ukončeno. Použitá formulace tedy nevypovídá nic o tom, jak dlouhou dobu mělo k porušování docházet.

To je významné ze dvou důvodů.

Za prvé, přesné časové vymezení protiprávního jednání je podstatné pro stanovení totožnosti skutku, jež má zajistit, aby určitý skutek nebyl zaměnitelný s jiným, obdobným. To má význam především proto, aby žádný protiprávní skutek nezůstal bez sankce a současně aby žádný takový skutek nebyl sankcionován dvakrát. Bez přesného časového vymezení je však taková identifikace skutku nemožná a výrok rozhodnutí je v tomto smyslu nepřezkoumatelný.

Za druhé, délka doby, po kterou dochází k protiprávnímu jednání, je jedním z kritérií pro stanovení výše sankce. Podle ust. § 87 odst. 1 zákona o cenných papírech při ukládání opatření a pokut, jakož i při postupu podle § 86 odst. 1 písm. c) Komise vychází zejména z povahy, závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání. Délka této doby tedy musí být zjištěna co nejurčitěji a ve výroku rozhodnutí o uložení sankce stanovena bezrozporně; v opačném případě je výrok nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jako je tomu v projednávané věci.

Konečně žalobce namítl, že vzhledem ke své interpretaci zákonných ustanovení správní orgány nezjišťovaly skutečnosti podstatné pro posouzení skutkového stavu, odmítaly důkazy navrhované žalobcem, které prokazovaly, že žalobce řadu svých povinností plnil nad rámec zákona a zjišťovaly pouze takové skutečnosti a prováděly pouze takové důkazy, které podporovaly jejich interpretaci zákona o cenných papírech. Žalobce zde odkázal na svá tvrzení a námitky, které uváděl ve správním řízení a učinil je součástí žalobních bodů; rovněž odkázal na své důkazní návrhy.

Tuto žalobní námitku soud zčásti neakceptoval a zčásti se jí nezabýval. Akceptovat ji nebylo možno v rozsahu, v němž žalobce odkázal 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 žalobce učiní v řízení před soudem. K tvrzením a návrhům učiněným jinde soud nepřihlíží.

Pokud jde o námitku, že správní orgány nesrozumitelně odmítaly důkazy a důkazní návrhy učiněné žalobcem a že zjišťovaly pouze ty skutečnosti a prováděly pouze takové důkazy, které podporovaly jejich interpretaci zákona o cenných papírech, soud se jí nezabýval, neboť to v této fázi řízení považuje za bezpředmětné. Jelikož zrušuje žalobou napadené rozhodnutí žalovaného z důvodu nesprávné interpretace a aplikace ustanovení zákona o cenných papírech a věc vrací žalované k dalšímu řízení, je na místě, aby nejprve sama žalovaná – jsouc vázána právním názorem soudu – se vypořádala s tím, jaké skutečnosti je nutno zjistit k rozhodnutí o tom, zda žalobce porušil zákon o cenných papírech nebo nikoliv, a jaké důkazy je proto třeba provést.

Z důvodů vyložených shora tedy soud podle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního žalované k dalšímu řízení.

Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 soudního řádu správního.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce měl ve věci úspěch a jeho náklady řízení sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 2000,- Kč a jednak z odměny advokátovi za dva úkony právní služby po 2100,- Kč, a ze související náhrady hotových výdajů po 300,- Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění; náhradu v celkové výši 6 800,- Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Ing. Ivo Haly, advokáta.

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 nejbližší 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 3. května 2012

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu