



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **SMART Capital, a.s.**, IČO 253 32 961
sídlem Hněvotínská 241/52, Olomouc - Nová Ulice
zastoupen advokátem JUDr. Liborem Němcem, Ph.D.
sídlem Husova 5, Praha 1

proti
žalované: **Česká národní banka**
sídlem Na Příkopě 28, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 30. 4. 2020, č. j. 2020/055953/CNB/110,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí bankovní rady žalované, jímž byl zamítnut rozklad žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí České národní banky, Sekce licenčních a sankčních řízení (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze

dne 13. 2. 2020, č. j. 2020/25481/570, jímž byl žalobce shledán vinným ze správního deliktu podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o podnikání na kapitálovém trhu“), a byla mu uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč.

2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Správní orgán I. stupně dne 14. 7. 2017 zaslal žalobci výzvu k předložení veškerých emisních podmínek dluhopisů, informace o objemu dosud vydaných dluhopisů, seznamu upisovatelů dluhopisů, podrobných informací o způsobu vydávání/nabízení dluhopisů, a to s ohledem na úpravu veřejné nabídky podle § 34 a násl. zákona o podnikání na kapitálovém trhu s uvedením, zda bylo v této souvislosti využito služeb třetích osob, a veškerých informačních a propagačních materiálů s uvedením způsobu jejich distribuce.
4. Správní orgán I. stupně obdržel dne 10. 8. 2017 vyjádření žalobce, včetně požadovaných dokumentů a informací.
5. Dne 30. 1. 2018 bylo se žalobcem zahájeno správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu.
6. Shora označeným prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce shledán vinným, že v období od 18. 4. 2014 do 28. 6. 2017 oslovoval v České republice veřejnost s nabídkou úpisu 36 emisí jím emitovaných dluhopisů, kdy tyto dluhopisy upsal 614 osob a celková jmenovitá hodnota nabízených dluhopisů odpovídala 739 000 000 Kč, tedy činil veřejnou nabídku ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu v rozporu s povinností stanovenou v § 35 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, neboť veřejně nabízel cenné papíry, aniž by nejpozději na počátku veřejné nabídky uveřejnil prospekt cenného papíru schválený Českou národní bankou nebo orgánem dohledu jiného členského státu Evropské unie. Tím se žalobce dopustil správního deliktu podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu a byla mu uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč.
7. K rozkladu žalobce bankovní rada žalované potvrdila prvoinstanční rozhodnutí a podaný rozklad zamítla, neboť nezjistila v řízení, které předcházelo rozkladem napadenému rozhodnutí, ani v napadeném rozhodnutí pochybení ze strany správního orgánu I. stupně, která by měla vliv na zákonitost napadeného rozhodnutí. Bankovní rada po posouzení věci dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí ani vadami způsobujícími jeho nesprávnost.

II. Obsah žaloby

8. Žalobce předně namítá, že správní orgány posoudily jeho jednání jako trvající správní delikt, ačkoli správní delikt podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu není trvajícím deliktem. Správní delikt je trvajícím deliktem pouze tehdy, pokud zákoným znakem takového deliktu je buď vyvolání a udržování protiprávního stavu nebo pouze udržování protiprávního stavu, aniž jej pachatel vyvolal. Udržování protiprávního stavu však není znakem výslovně (ani nepřímou) uvedeným ve skutkové podstatě deliktu podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, a proto nelze tento delikt jako trvající posoudit. Trvající charakter předmětného deliktu nelze účelově dovodit ani z použití slov „veřejně nabízí“, protože užití přítomného času („nabízí“) namísto minulého času („nabídl“) nevyjadřuje záměr zákonodárce konstruovat delikt jako trvající. Naopak dle žalobce nelze slova „veřejně nabízí“ vyložit jinak než jako „činí veřejnou nabídku“ ve smyslu § 34 zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

Podstatou definice tohoto obratu je výraz „sdělení“ ve smyslu jednorázového konání, a nikoli „sdělování“ ve smyslu kontinuální aktivity. Systematický výklad zákona o podnikání na kapitálovém trhu tedy jednoznačně potvrzuje závěr, že delikt podle § 164 odst. 1 písm. f) citovaného zákona je deliktem jednorázovým. Jednorázový charakter dotčeného deliktu potvrzuje i skutečnost, že § 35 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu ukládá nabízejícímu, aby splnil povinnost, tj. uveřejnil schválený prospekt cenného papíru, do přesně stanovené doby (do počátku veřejné nabídky). Stanovili zákon konkrétní časový okamžik, ke kterému musí být povinnost splněna, pak delikt spočívající v porušení této povinnosti je vždy deliktem jednorázovým. Žalobce v této souvislosti rovněž rozporuje závěr žalované, že v případě trvajících deliktů nemusí docházet k nepřetržitému naplňování jejich skutkové podstaty. Znakem každého trvajících deliktu je nepřetržité uskutečňování skutkové podstaty, tedy nepřetržité udržování protiprávního stavu. Pokud by správní delikt podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu měl být trvajícím správním deliktem, pak by bylo nezbytné prokázat, že k naplňování skutkové podstaty deliktu docházelo nepřetržitě, tedy 24 hodin denně a 7 dní v týdnu, což však správní orgány neučinily.

9. K tomu žalobce doplňuje, že správní orgány měly posoudit nabídku každé emise dluhopisů žalobce zvlášť a u každé z nich měly samostatně posoudit, zda se uplatní některá z výjimek z povinnosti uveřejnit prospekt podle § 35 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. A za této situace by musely dospět k závěru, že vůbec nebyl porušen zákon, neboť každá z těchto nabídek byla určena méně než 150 osobám (viz též druhý žalobní bod).
10. V druhém žalobním bodě žalobce tvrdí, že správní orgány v rozporu se zákonem aplikovaly na nabídky dluhopisů žalobce vlastní konstrukci „jednotlicích prvků“ a nezákonně posoudily 36 samostatných veřejných nabídek dluhopisů žalobce jako jedinou veřejnou nabídku. Dle žalobce jednotlivé emise dluhopisů žalobce nevykazují žádné, platným právem neupravené „jednotlicí prvky“. Každá nabídka je vymezena svým předmětem, tj. tím, co se nabízí, tedy konkrétními dluhopisy definovanými konkrétními materiálními znaky, jako je splatnost, úrokový výnos či ISIN, ale též účelem konkrétní emise, tj. důvody nabídky a zamýšleným použitím výnosů z nabídky. Podstatou každé takto specifikované nabídky cenných papírů je pak sdělení informací o těchto cenných papírech s cílem vyvolat v adresátech sdělení zájem o jejich nabytí. Nabídky dluhopisů žalobce nebyly vzájemně provázány jakýmkoli významným společným elementem, který by z nich mohl vytvořit jedinou veřejnou nabídku investičních cenných papírů, neboť jednotlivé nabídky se navzájem odlišovaly ve významných materiálních znacích, jakými jsou např. splatnost, úrokový výnos, ISIN a účel investice prostředků získaných z emise. Žalobce také použil výtěžky jednotlivých nabídek dluhopisů pro různé účely, takže jeho motivace nebyla ve vztahu ke všem emisím dluhopisů a jejich nabídce vždy totožná. Podle žalobce je klíčovou informací konkrétní účel emise, dle níž investor posuzuje návratnost své investice. Správní orgány proto pochybily, pokud nezohlednily (mimo jiné) zásadní materiální odlišnost mezi jednotlivými nabídkami dluhopisů.
11. Uložení sankce ze strany žalované bylo dle žalobce nepředvídatelné, neboť žalovaná teprve dne 23. 2. 2016 zveřejnila stanovisko, že ve své rozhodovací praxi zavede nad rámec zákona koncept „jednotlicích prvků“. Žalobce tak nemohl přinejmenším do 23. 2. 2016 předvídat, že žalovaná sečte všech 36 nabídek dluhopisů do jedné nabídky. Uvedený postup je dle žalobce v rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

12. Žalobce dále namítá, že ve správním řízení nebylo postaveno najisto, zda k jeho zahájení nedošlo až po zániku odpovědnosti žalobce za správní delikt prekluzí podle § 192 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Žalobce opakuje, že správní delikt podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu není trvajícím deliktem, a proto je třeba plynutí prekluzivní lhůty posuzovat ve vztahu ke každé nabídce dluhopisů žalobce zvlášť. Dále upozorňuje, že žalovaná již ve výzvě k poskytnutí informací ze dne 14. 7. 2017 uvedla, že se o dluhopisech žalobce dozvěděla dříve: „Při výkonu své působnosti Česká národní banka zjistila, že společnost SMART Capital, a.s. [...] vydala od 5. června 2014 minimálně 35 emisí dluhopisů.“ Je tedy nepochybné, že žalovaná musela mít vědomost o jednání žalobce a o potenciálním spáchání správního deliktu již před 14. 7. 2017. V této souvislosti žalobce namítá, že žalovaná nevedla navrhované dokazování konkrétního časového okamžiku, kdy se správní orgán dozvěděl o jednání žalobce.
13. Žalobce namítá, že správní orgány v rozporu s § 3 správního řádu nezjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dle žalobce s okamžikem zahájení nabízení dluhopisů nelze zaměňovat datum emise dluhopisů ani datum vydání dluhopisů, neboť se jedná o odlišné právní skutečnosti. Žalovaná přitom neprovedla dokazování, kdy mělo být údajné veřejné nabízení dluhopisů žalobcem započato. Pouhý fakt, že určitá osoba upsala dluhopis emitovaný žalobcem, nemůže být automaticky důkazem toho, že žalobce ve smyslu § 34 zákona o podnikání na kapitálovém trhu sdělil této osobě a dalším osobám tvořícím širší okruh osob informace o dluhopisech a podmínkách jejich nabytí dostatečné k tomu, aby určitá osoba učinila investiční rozhodnutí. Žalobce v této souvislosti také poukazuje na § 295 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o investičních společnostech a investičních fondech“). Správní orgány také nijak nezohlednily možnost, zda nabyvatelé dluhopisů neučinili rozhodnutí upsat dluhopisy žalobce z vlastního podnětu. Žalobce z téhož důvodu odmítá i paušální tvrzení žalované v prvostupňovém rozhodnutí, dle něhož „pokud reálný počet upisovatelů překročí počet 149, oslovených osob muselo být minimálně tolik jako upisovatelů.“ Z počtu upisovatelů dluhopisů nelze dovozovat počet osob oslovených veřejnou nabídkou dluhopisů. Správní orgány také neidentifikovaly konkrétní osoby tvořící „širší okruh osob“, které byly dotčeny sdělením žalobce obsahujícím informace o dluhopisech a podmínkách jejich nabytí, které jsou dostatečné k učinění investičního rozhodnutí. Zároveň žalobce podotýká, že za osoby oslovené veřejnou nabídkou žalobce nelze považovat ty osoby, které byly případně osloveny jednotlivými tipaři nebo které se dozvěděly o veřejné nabídce prostřednictvím třetích osob.
14. Žalobce konečně namítá, že výše uložené pokuty je nepřiměřená a správní orgány dostatečně nezohlednily ve prospěch žalobce polehčující okolnosti. Žalobce tvrdí, že účelu individuální prevence bylo dosaženo již před vydáním prvostupňového rozhodnutí, neboť žalobce v současnosti veřejně nabízí dluhopisy prostřednictvím své sesterské společnosti výhradně po uveřejnění (základního) prospektu a konečných podmínek emisí. Hledisko individuální prevence tedy v případě žalobce nemůže být kritériem pro uložení pokuty. Za polehčující okolnosti pak žalobce považuje dobu uplynulou od vytykaného jednání, již zmíněné naplnění účelu individuální prevence, neúmyslné porušení zákona, poskytnutí potřebné součinnosti a absenci způsobené škody. Žalobce rovněž namítá, že byl-li by delikt podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu trvajícím deliktem, nebylo by možné přihlídnout k době jeho trvání jako k přitěžující okolnosti.

III. Vyjádření žalované

15. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že žaloba z podstatné části kopíruje podaný rozklad a nepřináší věcně novou argumentaci.
16. K trvající povaze správního deliktu žalovaná uvádí, že toto je založeno na konstantní rozhodovací praxi žalované. Žalobce účelově zaměřuje: (i) povinnost uveřejnit prospekt na počátku veřejné nabídky (tato povinnost je jednorázová, což ovšem nic nevypovídá o povaze deliktu) a (ii) samotný proces veřejného nabízení, který může po právu probíhat, jen je-li uveřejněn prospekt, nebo je-li dána výjimka z povinnosti uveřejnit prospekt; pokud probíhá veřejné nabízení, aniž by byl uveřejněn zákonem vyžadovaný prospekt, nejde o jednorázový delikt, ale o delikt trvající. Žalovaná nachází paralelu s neoprávněným podnikáním. Nedokonavý vid slovesa přitom nebyl jediným argumentem pro vyřčené závěry. Žalobce na podporu své argumentace vybírá dle žalované pro danou věc irelevantní soudní rozhodnutí. Žalovaná dodává, že v případě, že by byl delikt posouzen jako jednorázový, bylo by nutné považovat za dílčí jednorázové útoky jednotlivé oslovení osob z řad veřejnosti (nikoli jednotlivé emise v rámci jedné nabídky). Ve výsledku by tak mohl být žalobce postižen za stovky jednotlivých deliktů, což by pro něho bylo méně příznivé. Žalovaná odmítá tvrzení, že by dovodila, že v případě trvajících deliktů nemusí docházet k nepřetržitému naplňování jejich skutkové podstaty. Vyvoláním protiprávního stavu je v případě žalobce zahájení oslovení veřejnosti, v daném případě pomocí vytvořené sítě tipařů, bez uveřejnění prospektu na počátku nabízení. Oslovení zákazníků pak představuje udržování protiprávního stavu.
17. Žalovaná konstatuje, že koncepce jednotlivých prvků není samoučelná ani mimo rámec zákona. Cílem koncepce není, aby mohla žalovaná účelově spojit různé emise a ty posoudit jako jednu veřejnou nabídku, ale zabránit obcházení zákona, ke kterému v praxi docházelo. V případě žalobce tvořilo 36 emisí jednu veřejnou nabídku, neboť všechny emise vykazovaly významné, blíže specifikované jednotící prvky. Žalovaná zdůrazňuje, že žalobce nikdy nebyl v dobré víře, že postupuje v souladu se zákonem o podnikání na kapitálovém trhu a stanoviskem České národní banky ze dne 23. 2. 2016.
18. Žalovaná odkazuje na zevrubné posouzení námítky prekluze v napadených rozhodnutích. Žalovaná trvá na tom, že subjektivní prekluzivní lhůta podle § 192 odst. 4 zákona byla dodržena, když v případě trvajícího správního deliktu může začít běžet teprve od okamžiku ukončení takového trvajícího deliktu. K takovému ukončení došlo u žalobce nejdříve dne 28. 6. 2017, přičemž řízení bylo zahájeno dne 30. 1. 2018 a správní orgán I. stupně se o protiprávním jednání účastníka řízení mohl dozvědět ve smyslu judikatury správních soudů nejdříve z údajů předložených žalobcem dne 10. 8. 2017. Žalovaná nesouhlasí s žalobcem, že vědomost, že mohlo dojít ke spáchání správního deliktu, musel mít správní orgán I. stupně již přede dnem 14. 7. 2017. Z formulace předmětné výzvy ze dne 14. 7. 2017 vyplývá, že správní orgán I. stupně neměl dostatečnou vědomost o možném protiprávním jednání žalobce.
19. Žalovaná k údajným nedostatkům ve skutkových zjištěních odkazuje na obsah žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaná upozorňuje na nekonzistenci tvrzení žalobce v řízení a žalobě.
20. Žalovaná nepovažuje výši uložené pokuty za nepřiměřenou. Dle žalované nelze přistoupit na argumentaci žalobce založené na tom, že již není dáno hledisko individuální prevence, protože došlo k nápravě. Navíc žalobce odhlíží od rozdílu mezi významem individuální

prevence a generálněpreventivního účinku sankce. Žalovaná také odmítá argument, že by u trvajících deliktů nemohlo být přihlédnuto k délce protiprávního jednání.

IV. Replika žalobce

21. V replice na vyjádření žalované žalobce k absenci udržování protiprávního stavu jako znaku deliktu podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu uvedl, že tvrzení žalované stran její „konstantní rozhodovací praxe“ není na místě. První takové rozhodnutí je až z května 2017, do té doby žalovaná takové jednání netrestala. Navíc v tomto rozhodnutí žalovaná nedovodila žádné vyvolání a udržování „protiprávního stavu“, nýbrž „jednotící záměr“ a „úzkou časovou souvislost emisí, stejného typu nabízeného cenného papíru a skutečnost, že někteří investoři upsali dluhopisy z různých emisí“, tedy pokračování ve správním deliktu. První rozhodnutí, kde výše uvedené jednání žalovaná posoudila jako trvající delikt, je až z června 2019.
22. Žalobce považuje za čistě účelovou argumentaci připodobňující jednání žalobce k neoprávněnému podnikání. Podnikání je ze své definice soustavnou a trvalou činností, zatímco učinění sdělení rozhodně nepředstavuje soustavnou činnost. Splnění povinnosti publikovat prospekt před zahájením veřejné nabídky cenného papíru nelze srovnávat s povinností získat podnikatelské oprávnění. Žalobce opět odkazuje na některá soudní rozhodnutí.
23. Žalobce nadále namítá, že použití slov „veřejně nabízí“ ve vymezení deliktu podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu nemůže bez dalšího znamenat, že skutková podstata tohoto deliktu byla zákonodárcem konstruována jako skutková podstata deliktu trvajících. Žalovaná očividně považuje trvající delikt za pouhou formu provedení deliktu a domnívá se, že týž delikt může být spáchán jednou jednorázově, jindy zase jako trvající. Trvající podoba deliktu však není formou jeho provedení, která by tu někdy byla a jindy nebyla, nýbrž plyne přímo ze zákona. Je tedy vyloučeno, aby určitý skutek mohl být trvajícím nebo pokračujícím deliktem. Žalobce zdůrazňuje, že každá z nabídek žalobcem emitovaných dluhopisů byla samostatným právním jednáním a je tedy zcela vyloučeno, aby byla posouzena jako správní delikt. Sama žalovaná přitom nerozporuje, že ani jedna z uvedených 36 nabídek nebyla adresována více než 149 osobám, tj. jednotlivé nabídky nemohou být dílčími útoky ve smyslu § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť představují právem aprobované jednání.
24. Žalobce trvá na tom, že ze zákona, judikatury ani odborné literatury nevyplývá, že v případě deliktu podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, pokud by se mělo jednat o trvající delikt, by nemuselo docházet k nepřetržitému udržování protiprávního stavu.
25. Žalobce nadále trvá na tom, že jednotlivé nabídky dluhopisů žalobce se navzájem odlišovaly ve významných materiálních znacích, takže emise dluhopisů netvořily jednu veřejnou nabídku.
26. Žalobce opakuje, že žalovaná postupovala v příkrém rozporu se zásadou legitimního očekávání. Žalovaná zcela zásadním způsobem změnila svou dosavadní praxi a nově začala trestat právní jednání, která předtím netrestala, a aniž by veřejnost seznámila s důvody této změny. Nový právní názor pak aplikovala retroaktivně, tj. na jednání, které o několik let předcházelo publikaci nového právního názoru žalované. Žalobce namítá, že odpověď ze dne 23. 2. 2016 neobsahuje žádné „jednotící prvky“.

27. Žalobce setrvává na argumentaci týkající se zániku odpovědnosti za správní delikt prekluzí. Rovněž nadále namítá, že žalovaná nezjistila v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
28. Žalobce nadále považuje výši uložené pokuty za nepřiměřenou. Žalobce opakuje, že trvání deliktu (coby znak skutkové podstaty deliktu) nemohl být přičten k tíži jako přítěžující okolnost. Žalovaná pak měla hodnotit uplynutí téměř tří let od dokonání deliktu jako polehčující okolnost.

V. Argumentace při jednání

29. Žalobce při jednání setrval na dříve přednesené argumentaci. Zdůraznil, že jím spáchaný správní delikt nebyl deliktem trvajícím a odmítl možnost aplikace tzv. jednotlivých prvků na jeho případ. Zopakoval, že napadené rozhodnutí bylo nepředvídatelné a skutková zjištění jsou nesprávná. Žalovaná také při určení výše pokuty nezohlednila polehčující okolnosti.
30. Žalovaná rovněž setrvala na svých předchozích vyjádřeních. Zdůraznila, že podstatou věci je, že žalobce byl povinen zveřejnit na počátku nabídky koncept, přičemž nelze směřovat povinnost zveřejnit prospekt a nabízení cenných papírů. Připomněla, že žalobce měl kontrolu nad nabídkou cenných papírů. Uvedla, že nové právní posuzování odpovídá novému chování na trhu, aniž by se jednalo o neakceptovatelný vývoj právní praxe.

VI. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

31. Soud dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

A. Zánik odpovědnosti žalobce za správní delikt

32. Soud se nejdříve zabýval námitkou zániku odpovědnosti za vytýkaný správní delikt. K zániku odpovědnosti za přestupek z důvodu prekluze musí ostatně správní orgány i správní soudy přihlídnout z úřední povinnosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07), přičemž pokud by soud shledal, že odpovědnost za správní delikt zanikla, nebylo by na místě vypořádávat další námitky žalobce.
33. Správní orgán I. stupně k tvrzenému zániku odpovědnosti ve svém rozhodnutí předně připomněl, že jednání žalobce posoudil jako trvajícím správní delikt, takže promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu. V dané věci protiprávní stav trval do dne 28. 6. 2017 a správní řízení bylo zahájeno dne 30. 1. 2018, tj. 7 měsíců od počátku běhu objektivní prekluzivní lhůty. Co se týče běhu subjektivní prekluzivní lhůty, tak teprve z informací poskytnutých žalobcem dne 10. 8. 2017 vyplynula skutečnost, že žalobce mohl porušit zákon o podnikání na kapitálovém trhu tím, že v krátkém časovém období vydal 36 obdobných emisí dluhopisů, aniž by uveřejnil prospekt. Správní orgán tudíž pojal podezření o spáchání správního deliktu dne 10. 8. 2017. Navrhované dokazování konkrétního časového okamžiku, kdy se správní orgán dozvěděl o jednání žalobce, správní orgán pro jeho nadbytečnost neprovedl, neboť tento okamžik jasně dovodil na základě výše vyřčeného.

Shodu prvopisu potvrzuje I. S.

34. Bankovní rada žalované v napadeném rozhodnutí k namítanému zániku odpovědnosti shodně uvedla, že správní orgán I. stupně se o protiprávním jednání účastníka řízení mohl dozvědět ve smyslu judikatury správních soudů nejdříve z údajů předložených žalobcem dne 10. 8. 2017, neboť v tento den získal relevantní, tj. dostatečnou, vědomost o skutečnosti odůvodňující zahájení správního řízení. Z výzvy ze dne 14. 7. 2017, na kterou poukazuje žalobce, je patrné, že v době její formulace neměl správní orgán I. stupně dostatečnou vědomost o možném protiprávním jednání. Jen ze skutečnosti, že správní orgán I. stupně věděl, že žalobce vydal dluhové cenné papíry „v minimálně“ 35 emisích, nelze usuzovat bez dalšího na vědomost o protiprávním jednání. Navíc pro běh prekluzivní lhůty je podstatný okamžik ukončení trvajících deliktu, nikoli to, kdy se správní orgán I. stupně o tomto deliktu dozvěděl.
35. Podle § 192 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká a přestupek fyzické osoby nelze projednat, jestliže Česká národní banka o něm nezahájila řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděla, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.
36. Soud předně zdůrazňuje, že pro běh subjektivní prekluzivní lhůty u trvajících správních deliktů není rozhodné, kdy byl delikt páchán a ukončen, nýbrž kdy se správní orgán o páchání deliktu dozvěděl, a to i v případě, že se o něm dozvěděl v průběhu jeho páchání (tj. bylo-li deliktní jednání ukončeno později). Ačkoliv se v judikatuře objevuje opačný přístup (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 1 As 74/2018-40, nebo ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Afs 7/2011-799), přiklonil se soud k uvedenému právnímu názoru, který v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu taktéž nachází uplatnění (viz rozsudek ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014-71, nebo 20. 8. 2020, č. j. 1 As 265/2019 – 41, resp. jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 7. 2019, č. j. 31 A 314/2017 – 59, v němž se soud danou problematikou dopodrobna zabýval). Smyslem subjektivní prekluzivní lhůty je přimět správní orgán k činnosti, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, přičemž při akceptaci opačného právního názoru by u trvajících deliktů správnímu orgánu stačilo průběžně kontrolovat, zda protiprávní stav trvá (resp. dílčí útoky pokračují), a zda má tudíž stále dost času na to se věci vůbec začít zabývat, což by odporovalo smyslu stanovení prekluzivních lhůt pro projednání správního deliktu.
37. Soud tudíž musí přisvědčit žalobci, že správní orgány byly povinny se zabývat tím, odkdy žalovaná disponovala veškerými relevantními informacemi o protiprávním jednání žalobce. Rozhodující přitom je, kdy se žalovaná dozvěděla o porušení právních předpisů, tedy kdy soustředila poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž bylo možno na spáchání deliktu usoudit, lhostejno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115).
38. Soud však musí odmítnout tvrzení žalobce, že žalovaná takto nepostupovala, neboť v odůvodnění napadených rozhodnutí jednoznačně uvedla, z jakého důvodu získala potřebné informace o protiprávním jednání žalobce až z údajů předložených žalobcem dne 10. 8. 2017. A soud se jejím hodnocením ztotožňuje. Dle soudu je ze znění výzvy ze dne 14. 7. 2017 patrné, že v době její formulace neměl správní orgán I. stupně dostatečnou vědomost o možném protiprávním jednání žalobce, neboť se dotazoval na emisní podmínky, objem nabídky či na informace o způsobu vydávání a nabízení, včetně indikace nabídky ze strany třetích osob (viz podrobněji bod 81 rozhodnutí bankovní rady). Získání

informací o vydání minimálně 35 emisí dluhopisů, o němž žalovaná hovoří v předmětné výzvě, nemůže představovat ucelený souhrn poznatků svědčících o porušení zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Teprve z informací následně poskytnutých žalobcem žalovaná získala přesné informace o emisních podmínkách a způsobu informování upisovatelů o těchto podmínkách, které byly zásadní pro zjištění o protiprávním jednání žalobce. Proto v dané věci mohla žalovaná konstatovat, že podezření o spáchání správního deliktu pojala až dne 10. 8. 2017, kdy žalobce reagoval na dříve zaslanou výzvu. A takto zjevně nedošlo k zániku odpovědnosti žalobce za spáchaný delikt podle § 192 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, neboť řízení bylo zahájeno dne 30. 1. 2018.

39. Ze stejného důvodu soud nemůže akceptovat námitku žalobce, že správní orgány neprovedly důkazy, z nichž by vyplynulo, v kterém konkrétním časovém okamžiku se žalovaná dozvěděla o protiprávním jednání žalobce. Žalovaná tento okamžik v napadených rozhodnutích jednoznačně určila datem 10. 8. 2017, takže provedení dalších důkazů navrhovaných žalobcem by bylo zjevně nadbytečné, neboť by nemohly nikterak přispět k posouzení předmětné právní otázky.
40. Konečně pak soud uvádí, že neshledal důvodnými námitky žalobce zpochybňujícími posouzení zániku jeho odpovědnosti za správní delikt v návaznosti na chybné posouzení předmětného deliktu jako správního deliktu trvajících (viz podrobněji dále).

B. Charakter protiprávního jednání – naplnění znaků trvajících deliktu

41. Žalobce v žalobě opakovaně zpochybňuje, že by jemu vytýkané jednání naplňovalo parametry trvajících správního deliktu.
42. K této otázce správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že v případě projednávaného správního deliktu přímo z dispozice právní normy vyplývá předpoklad kontinuální činnosti spočívající v nabízení investičních cenných papírů širšímu okruhu osob (veřejnosti) oproti případnému použití slova nabídnutí. Protiprávní stav je v tomto případě vyvolán nabídkou investičních cenných papírů širší veřejnosti, aniž by jí byly poskytnuty odpovídající informace, a tento protiprávní stav je následně udržován po dobu takového nabízení. Jde tedy o plynulost protiprávního stavu, která vyplývá z jednotícího záměru. Po dobu nabízení přitom nemusí nutně docházet k nepřetržitému a nepřerušnému oslovování zákazníků. Jednota skutku není vyloučena, pokud je zachována plynulost protiprávního vztahu. A v dané věci se doby, po které byly dluhopisy z jednotlivých emisí prokazatelně upisovány, plynule překrývají. Správní orgán proto posoudil jednotlivé emise dluhopisů účastníka řízení jako jednu ucelenou nabídku rozdělenou do 36 emisí.
43. Bankovní rada žalované se ztotožnila se závěry správního orgánu I. stupně. Zopakovala, že právní norma předpokládá „veřejné nabízení“, nikoli to, že by povinná osoba „veřejně nabídla“ investiční cenný papír, takže předpokládá určitou kontinuální činnost směrem k veřejnosti. Správní delikt není dokonán jednorázovým uveřejněním nabídky, jak se nesprávně domnívá žalobce, ale naopak trvá po celou dobu, kdy jsou sdělovány informace o nabízených investičních cenných papírech širšímu okruhu osob bez uveřejnění Českou národní bankou schváleného prospektu. Je přitom nutné rozlišovat povinnost uveřejnit prospekt na počátku veřejné nabídky a dále povahu deliktu v případě porušení této povinnosti. Bankovní rada uvedla, že v dané věci jde o paralelu s neoprávněným podnikáním. Bankovní rada odmítla, že by trvajících povaha deliktu byla dovozena zkratkovitě, neodůvodněně a automaticky pouze z nedokonavého vidu slovesa, nýbrž při

posuzování povahy deliktu vzala v úvahu především trvalou povahu povinnosti a trvalou povahu porušení, která vyplývá ze skutkové podstaty. Stěží lze rozumně tvrdit, že oslovení 614 osob s nabídkou dluhopisů vydaných v rámci 36 emisí, a to v období mezi 18. 4. 2014 a 28. 6. 2017, je deliktem jednorázovým či 36 jednorázovými delikty. Ve výsledku by dokonce mohl být žalobce poškozen za stovky jednotlivých deliktů, což by bylo pro něho méně příznivé než postih za jeden trvající delikt. Bankovní rada dále uvedla, že vyvoláním protiprávního stavu je v případě účastníka řízení právě zahájení oslovování veřejnosti, v daném případě pomocí vytvořené sítě tipařů, bez uveřejnění prospektu na počátku nabízení. Probíhající oslovování zákazníků představuje udržování protiprávního stavu. Sdělování informací veřejnosti předpokládá udržování protiprávního stavu, a to aktivním (komisivním) jednáním spočívajícím v posuzovaném případě v oslovování potenciálních investorů, aniž by se jim dostalo odpovídajících zákonem vyžadovaných informací.

44. Podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že veřejně nabízí investiční cenné papíry bez uveřejnění prospektu podle § 35.
45. Soud k této námitce předně připomíná, že trvající správní delikt je kategorií, která byla před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), pro potřeby praxe definována právní teorií a judikaturou, a to na základě poznatků trestněprávní nauky. Trvající trestný čin je pravidelně charakterizován jako čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav, jenž posléze udržuje, anebo jímž udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Trvající trestné činy se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. A tyto principy je namístě přiměřeně akceptovat i pro potřeby správního trestání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2017, č. j. 10 As 99/2016 – 31), když Nejvyšší správní soud opakovaně poskytl definici trvajícího deliktu a vyložil nutnost jeho aplikace též ve správním trestání (srov. např. rozsudek ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44, nebo rozsudek ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101). Trvající správní delikt lze charakterizovat jako delikt, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Neboli se jedná o čin, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, anebo čin, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal (viz za všechny rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-66).
46. Soud přitom připomíná, že kategorie trvajícího deliktu prvotně vychází ze samotného jazykového vyjádření skutkové podstaty deliktu, který spočívá v dlouhodobém udržování protiprávního stavu. Z hlediska gramatického svědčí pro trvající delikty užití nedokonavého vidu pro charakteristiku objektivní stránky správního deliktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135). V dané věci skutková podstata obsahuje právě nedokonavý vid slovesa „nabízí“ vycházející z nedokonavého tvaru slovesa „nabízet“ a nikoli z dokonavého tvaru „nabídnout“. Gramatický výklad předmětné skutkové podstaty tedy svědčí závěru, se dotčený správní delikt má být chápán jako trvající, neboť nespočívá v jednorázovém konání či opomenutí, nýbrž v dlouhodobějším procesu spočívajícím v udržování protiprávního stavu (nabízení

investičních cenných papírů bez uveřejnění prospektu). Slova „veřejně nabízí“ vzbuzují představu, že k tomuto jednání nedojde pouze jednorázovou aktivitou, nýbrž určitou kontinuální činností, jež se dotkne delšího časového horizontu.

47. Soud proto nesouhlasí se žalobcem, že udržování protiprávního stavu není znakem výslovně (ani nepřímou) uvedeným ve skutkové podstatě deliktu podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Dle soudu není nezbytné, aby skutková podstata deliktu výslovně zmiňovala jeho trvalý charakter odkazem na nezbytnost udržování protiprávního stavu, nýbrž je dostatečné, pokud tento charakter deliktu lze dovodit pomocí interpretačních vodítek. A tak tomu je v případě předmětné skutkové podstaty.
48. Soud v této souvislosti nepovažuje za relevantní žalobcův odkaz na § 34 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Podle § 34 odst. 1 citovaného zákona je veřejnou nabídkou investičních cenných papírů jakékoli sdělení širšímu okruhu osob obsahující informace o nabízených investičních cenných papírech a podmínkách pro jejich nabytí, které jsou dostatečné k tomu, aby investor učinil rozhodnutí koupit nebo upsat tyto investiční cenné papíry (...); to nebrání tomu, aby emitent i v těchto případech rozhodl, že vyhotoví prospekt a uveřejní jej podle tohoto zákona. Uvedené dle soudu nikterak nevyvrací trvalý charakter správního deliktu dle podle § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, neboť citovaná legální definice pojmu „veřejná nabídka“ nevyklučuje, že sdělení širšímu okruhu osob může probíhat v delším časovém horizontu. Dle soudu z uvedené definice neplyne, že by se muselo vždy jednat pouze o jednorázový úkon, na čemž nic nemění, pokud zákonodárce nepoužil nedokonavý tvar „sdělování“, nýbrž dokonavý „sdělení“. A navíc definice obsažená v § 34 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu se týká pouze a jen pojmu „veřejná nabídka“ a nikoli pojmu „veřejné nabízení“ uvedeném v § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu.
49. K poukazu žalobce na § 35 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu soud musí ve shodě se správními orgány uvést, že žalobce zaměňuje jednorázovou povinnost uveřejnit prospekt na počátku veřejné nabídky a samotný proces veřejného nabízení bez tohoto prospektu. Podle citovaného ustanovení může veřejně nabízet investiční cenné papíry jen osoba, která nejpozději na počátku veřejné nabídky uveřejní prospekt cenného papíru schválený Českou národní bankou (§ 36c) nebo orgánem dohledu jiného členského státu Evropské unie (§ 36f). Uvedené ustanovení však stanoví jednorázovou povinnost uveřejnit na počátku veřejné nabídky prospekt, kterou nelze ani systematickým výkladem považovat za potvrzení skutečnosti, že též veřejné nabízení investičních cenných papírů bez uveřejnění prospektu je pouze jednorázovým aktem. Veřejné nabízení představuje kontinuální činnost (na rozdíl od jednorázové povinnosti uveřejnit prospekt), a proto je předmětný správní delikt deliktem trvalým. Ze stejného důvodu pak nelze akceptovat námitku žalobce, že pokud zákon stanoví konkrétní okamžik, ke kterému musí být povinnost uveřejnit prospekt splněna, pak delikt spočívající v porušení této povinnosti je vždy deliktem jednorázovým. I zde platí, že nelze zaměňovat jednorázovou povinnost uveřejnit prospekt na počátku veřejné nabídky a protiprávní udržování stavu spočívajícího ve veřejném nabízení investičních cenných papírů bez tohoto prospektu.
50. Soud přesto přisvědčuje žalobci, že samotný gramatický výklad a užití nedokonavého slovesa ve skutkové podstatě deliktu není jediné určující kritérium pro posouzení jeho charakteru, nýbrž je třeba posoudit povahu a podstatu správního deliktu a zejména charakteristiku jeho objektivní stránky, kdy pro trvalý správní delikt svědčí určitá míra trvalosti (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 3 As

205/2015 – 29). Uvedeného si však dle soudu byly správní orgány vědomy, neboť k závěru o trvajícím charakteru správního deliktu nedospěly výhradně na základě jazykové interpretace § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Správní orgán I. stupně takto především poukázal na plynulost protiprávního stavu vyplývající z jednotícího záměru či na časovou kontinuálnost jednání žalobce a bankovní rada žalované zdůraznila a blíže rozvedla trvalou povahu povinnosti a trvalou povahu porušení, která vyplývá z aplikované skutkové podstaty a vzala v úvahu i výklad teleologický (dle účelu právní normy) a výklad logický. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí přitom bankovní rada žalované výslovně uvedla, že jazyková interpretace normy pouze prvotně upozorňuje na to, že může jít právě o delikt trvajících (viz s. 7). Soud proto nemůže dát za pravdu žalobci, že by žalovaná trvajících charakter spáchaného správního deliktu účelově dovodila pouze z použití slov „veřejně nabízí“ ve skutkové podstatě.

51. Soud se přitom, jak již naznačil výše, se závěry žalované plně ztotožňuje, považuje je za vyčerpávající a na tyto ve stručnosti odkazuje (nesouhlasí tedy se žalobcem, že by odůvodnění napadených rozhodnutí byla v této části bezobsažná či nedostatečná). Dle soudu bylo v dané věci jednoznačně prokázáno, že žalobce vyvolal a následně udržoval po delší dobu protiprávní stav spočívající ve veřejném nabízení investičních cenných papírů bez uveřejnění prospektu. Jeho jednání přitom nebylo možno posuzovat jako několik jednorázových deliktů, neboť žalobce nadále udržoval protiprávní stav. Tomu svědčí také skutečnost, že veškeré jeho emise bylo nutno považovat za jedinou nabídku, neboť byla spojena jednotícími prvky (viz též dále). A ve shodě se žalovanou soud uvádí, že vyvoláním protiprávního stavu je nutno v případě žalobce rozumět zahájení oslovování veřejnosti, v daném případě pomocí vytvořené sítě tipařů, bez uveřejnění prospektu, přičemž probíhající oslovování zákazníků představovalo udržování protiprávního stavu. Jestliže žalobce protiprávní stav udržoval tím, že jím představené nabídky byly stále platné a emise byly nabízeny zákazníkům, naplňovalo toto jeho jednání znaky trvajících deliktů.
52. Soud dále musí odmítnout žalobcovu tvrzení, že žalovaná chybně uvádí, že v případě trvajících deliktů nemusí docházet k nepřetržitému naplňování jejich skutkové podstaty. Již bankovní rada žalované v napadeném rozhodnutí toto tvrzení žalobce odmítla s tím, že jde o posunutí závěrů správního orgánu I. stupně. A dodala, že je nutné od sebe odlišovat požadavek na udržování protiprávního stavu, resp. jeho trvání, a permanentní oslovování zákazníků v tom smyslu, že aby protiprávní stav trval a šlo o delikt trvajících, musí docházet neustále k oslovování zákazníků bez jakéhokoli přerušení (viz bod 42 rozhodnutí). S tímto konstatováním se soud plně ztotožňuje, neboť nemuselo nutně docházet k nepřetržitému a nepřerušnému oslovování zákazníků, naopak bylo zásadní, že žalobce udržoval protiprávní stav tím, že nadále oslovoval potenciální investory, aniž by jim poskytoval odpovídající zákonem vyžadované informace. Nelze přisvědčit námitce žalobce, že správní orgány byly povinny prokázat, že k naplňování skutkové podstaty deliktu docházelo 24 hodin denně a 7 dní v týdnu. K nepřetržitému naplňování skutkové podstaty spočívajícímu v nepřetržitém udržování protiprávního stavu v dané věci docházelo již tím, že nabídka na úpis dluhopisů byla stále platná.
53. Soud souhlasí se žalobcem, že trvajících správní delikty nesmějí být zaměňovány se správními delikty, jejichž znakem je jednání spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, i když je s takovým správním deliktem následné trvání protiprávního stavu logicky spojeno. Žalobce však dlouhodobě udržoval stav, který zákon o podnikání na kapitálových trzích považuje za závadný, neboť nabízel investiční cenné papíry bez uveřejnění prospektu, čímž

se dopustil v napadených rozhodnutí vymezeného trvajících správního deliktu. A pro úplnost soud uvádí, že jestliže žalovaná správně posoudila, že se v dané věci jedná o trvajících správní delikt (a nikoli o opakující se protiprávní jednání), nebylo pak její povinností posoudit, zda se u každé emise zvlášť uplatní některá z výjimek obsažených v § 35 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu (viz též dále).

54. Pokud žalobce odkazuje některá ustanovení trestního zákoníku, tak tyto odkazy dle soudu nemohou mít bez dalšího vliv na interpretaci § 164 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Jak soud uvedl, správní orgány došly ke správnému a odůvodněnému závěru, že v daném případě žalobce spáchal trvajících správní delikt, přičemž k tomuto závěru nedošly pouze na základě jazykové interpretace předmětného ustanovení, nýbrž i na základě konkrétních okolností žalobcova protiprávního jednání. A za této situace neobstojí pouhé poukazy žalobce na jiné skutkové podstaty trestných činů či přestupků, neboť ty samy o sobě podstatu a okolnosti projednávané věci neodráží. A stejné platí o žalobcem poukazovaná soudní rozhodnutí: v nich vyřčené závěry dle soudu nejsou pro posouzení žalobcovy věci zásadní, respektive nemohou překlenout výše řečené.

C. Posouzení emisí jako jedné nabídky

55. Žalobce namítá, že správní orgány v rozporu se zákonem aplikovaly na nabídky dluhopisů žalobce konstrukci „jednotících prvků“ a nezákonně posoudily 36 samostatných veřejných nabídek dluhopisů žalobce jako jedinou veřejnou nabídku.
56. K tomu správní orgán I. stupně uvedl, že považuje nabídku všech 36 emisí žalobce z hlediska povinnosti uveřejnit prospekt za jednu nabídku, protože všechny emise vykazují významné jednotící prvky. V první řadě byly emise vydávány často po několika ve stejný den nebo v bezprostřední časové blízkosti a za relevantní nelze považovat časový odstup mezi vydáním první a poslední emise. Jednotlivé emise dále vykazují shodu v osobě emitenta a shodu co do druhu cenného papíru: ve všech případech se jedná o emise dluhopisů vydávaných žalobcem, přičemž podmínky vydávání jsou obdobné. Drobné odchylky lze sice spatřovat v úrokovém výnosu a splatnosti, ale úrokový výnos se od splatnosti odvíjí přímou úměrou. Rozdílné číslo ISIN každého dluhopisu není zásadní, neboť ISIN je toliko identifikační označení. Ani účel či motivace k vydání jednotlivých dluhopisů není relevantní, pokud jsou jednotlivé emise stále z pohledu investora zaměnitelné.
57. Bankovní rada dodala, že koncepce jednotících prvků není samoúčelná ani mimo rámec zákona, protože zákon vyžaduje uveřejnění informačního dokumentu – prospektu pro každou (veřejnou) nabídku cenných papírů. Lze si přitom představit jak velké množství emisí cenných papírů téhož emitenta vydaných v krátkém časovém období, které jsou všechny spojeny určitými jednotícími prvky a představují jednu veřejnou nabídku, tak i situaci s odlišnými emisemi, které představují různé nabídky učiněné stejným emitentem, třebaže půjde o nabídky v úzké časové návaznosti. To, zda je vícero emisí investičních cenných papírů skutečně zároveň vícero samostatnými nabídkami, je nutné posuzovat případ od případu na základě konkrétního skutkového stavu a za pomoci porovnání podobnosti, resp. prvků, které o této podobnosti mohou svědčit a jednotlivé emise mohou spojit do jedné nabídky. Cílem koncepce je zabránit obcházení zákona tím, že vydávané a veřejnosti nabízené cenné papíry budou odlišeny jen formálně a v nepodstatných rysech a investorské veřejnosti budou nabízeny bez splnění zákonné informační povinnosti. V dané

věci pak bankovní rada považovala konkrétní posouzení jako jedné nabídky za správné a dostatečně odůvodněné.

58. Podle § 35 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, v tehdy platném znění, může veřejně nabízet investiční cenné papíry jen osoba, která nejpozději na počátku veřejné nabídky uveřejní prospekt cenného papíru (dále jen „prospekt“) schválený Českou národní bankou (§ 36c) nebo orgánem dohledu jiného členského státu Evropské unie (§ 36f).
59. Podle § 35 odst. 2 písm. b) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, v tehdy platném znění, povinnost uveřejnit prospekt neplatí pro nabídku cenných papírů určenou omezenému okruhu osob, který v členském státě Evropské unie, kde je tato nabídka činěna, nedosahuje počtu 150, nepočítaje v to kvalifikované investory.
60. Soud předně připomíná, že prospekt lze chápat jako základní nástroj, který má zajistit potenciálním investorům dostatečné a včasné informace o nabízeném cenném papíru, neboť obsahuje v zásadě veškeré informace, které by měl investor vzít v úvahu při svém rozhodování, s výjimkou informací, které se týkají přímo investora, jeho finančních možností, averze k riziku apod. (viz Husták, Z. a kol. Zákon o podnikání na kapitálovém trhu. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 373.). Účelem zákonného požadavku na vypracování a uveřejnění prospektu je tedy zájem na tom, aby měli investoři informace o emitentovi a právech a rizicích spojených s cenným papírem, které jim umožní učinit kvalifikované investiční rozhodnutí.
61. Zákon přitom v rozhodném znění stanovil v § 35 odst. 2 výjimky, v nichž neplatí povinnost uveřejnit prospekt pro nabídku cenných papírů. Jednu z těchto výjimek představuje situace, kdy je nabídka určena omezenému okruhu osob (nepočítaje v to kvalifikované investory). Zákonodárce takto umožnil, aby v případě omezené nabídky určené maximálně 150 osloveným nemusel nabízející splnit povinnost uveřejnit prospekt, neboť v těchto případech bylo možno očekávat, že informace obsažené v konceptu budou sděleny zájemcům jiným způsobem.
62. Soud však připomíná, že tato výjimka zůstává výjimkou z pravidla, že osoba nabízející investiční cenné papíry poskytne zájemcům prostřednictvím prospektu úplné informace týkající se cenných papírů tak, aby mohly učinit investiční rozhodnutí na základě veškerých poznatků o nabízených cenných papírech. Jestliže tedy § 35 odst. 2 písm. b) zákona o podnikání na kapitálovém trhu představuje výjimku z jinak platného pravidla, je třeba tuto výjimku aplikovat restriktivně.
63. Není proto možné, aby cíleným rozdělením jedné nabídky do více emisí mohl emitent obejít pravidlo o povinnosti uveřejnit prospekt. Soud nemíní nikterak popírat právo emitenta rozdělit jím uveřejněnou nabídku cenných papírů do více emisí, zdůrazňuje však, že tímto způsobem nemohou být obcházeny povinnosti stanovené pro případ nabízení investičních cenných papírů. Zákon neváže omezení počtu oslovených osob k emisi, ale k nabídce, přičemž v důsledku postupu emitenta nemůže docházet k oslabení ochrany případných investorů v rozporu s principy zákona o podnikání na kapitálovém trhu a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/71/ES, o prospektu, který má být zveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování (dále též „směrnice o prospektu“).
64. K opačnému závěru dle soudu nevede ani znění 3.2 přílohy V nařízení Komise (ES) č. 809/2004, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/71/ES, pokud

jde o údaje obsažené v prospektech, úpravu prospektů, uvádění údajů ve formě odkazu, zveřejňování prospektů a šíření inzerátů. Dle uvedeného ustanovení je nutno v prospektu dluhopisů uvést důvody nabídky a použití výnosů. Uvedené však dle soudu nikterak nevylučuje možnost, aby emise více dluhopisů byla považována za jednu nabídku ve smyslu zákona či směrnice o prospektu. Ostatně bod 1) preambule žalobcem odkazovaného nařízení stanoví, že právě směrnice o prospektu stanoví zásady, které je nutno dodržovat při sestavování prospektů. A mezi hlavní zásady této směrnice patří informační povinnost vůči možným investorům, kterou nelze popírat izolovaným poukazem na dílčí bod následně vydaného nařízení. A stejné pak platí též o poukazu žalobce na novější prováděcí nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2019/980.

65. Soud tedy dává plně za pravdu žalované, že zákon neupravuje, zda každá emise cenného papíru je či není samostatnou nabídkou, naopak vždy bude záležet na konkrétních okolnostech té které emise či nabídky. Jestliže žalovaná zjistí takové skutkové okolnosti, které dokládají, že jednotlivé emise prezentované jako jednotlivé nabídky fakticky představují ve smyslu zákona o podnikání na kapitálovém trhu jedinou ucelenou nabídku, může po emitentovi požadovat splnění podmínek vztahující se k takovéto nabídce, a to včetně povinnosti uveřejnit prospekt. Soud se plně ztotožňuje se žalovanou, že pro toto posouzení je podstatné, zda jednotlivé emise vykazují natolik odlišné charakteristiky, aby z hlediska investorů a nabídky jako takové mohly být považovány za jedinou nabídku cenných papírů. Pokud budou vydávány a veřejnosti nabízené cenné papíry odlišeny jen formálně a v nepodstatných rysech a budou účelově rozdělovány do více emisí, nic žalované nebrání, aby takovéto jednotlivé emise považovala za jednu nabídku.
66. Soud se přitom shoduje se správními orgány, že v dané věci bylo možno seznat jednotící prvky svědčící závěru, že veškeré emise dluhopisů představují jednu nabídku.
67. Prvním jednotícím prvkem je shoda v osobě emitenta a úzká časová souvislost mezi skončením nabízení jedné emise a zahájením nabízení emise jiné. Takto již v prvostupňovém rozhodnutí žalovaná jednoznačně prokázala, že doby, po které byly dluhopisy z jednotlivých emisí upisovány, se plynule překrývají (viz grafické zobrazení na s. 19 rozhodnutí). Jestliže tedy jednotlivé emise vydávané stejným emitentem byly průběžně prostřednictvím stejné sítě tzv. tipářů nabízeny potenciálním investorům, mohl tento poznatek vést žalovanou k závěru, že veškeré emise fakticky představují jednu nabídku ve smyslu zákona o podnikání na kapitálovém trhu, a to obzvláště ve spojení s dalšími zjištěnými skutečnostmi.
68. Další jednotící prvek představuje skutečnost, že k vydávání emisí docházelo často ve stejný den, případně v blízké časové blízkosti. Dle soudu by bylo možno považovat tyto jednotlivé emise za samostatné nabídky, pokud by se ve své podstatě významně lišily. Taková situace však v případě žalobce nenastala, naopak další zjištění prokázala, že se druhově jednalo o totožné či velmi obdobné emise. Soud přitom souhlasí se žalovanou, že není pro projednávání případ relevantní časový odstup vydání první a poslední emise, ale doba jejich veřejného nabízení.
69. Dalším znakem svědčícím závěru o realizaci jedné nabídky investičních cenných papírů je fakt, že byl nabízen stejný druh cenného papíru (dluhopis) a emisní podmínky byly co do obsahu obdobné (téměř totožné). Z pohledu investora tak byly jednotlivé emise v podstatě zaměnitelné. Jestliže v této souvislosti žalobce poukazuje na splatnost dluhopisu, tak tento rozlišovací znak není dle soudu podstatný, neboť není neobvyklé, že každý dluhopis má

odlišnou dobu splatnosti. Dle soudu se nejedná o vlastnost, která by jednotlivé emise zásadně odlišovala. Stejně pak platí o úrokovém výnosu, kdy se soud ztotožňuje se žalovanou, že úrokový výnos se odvíjí přímou úměrou od splatnosti (s delší splatností dluhopisu jeho úrokový výnos narůstá), aniž by významně měnil pohled investora na podmínky vydání předmětného dluhopisu. Tzv. ISIN je pak pouhé identifikační označení dluhopisů podle mezinárodního systému číslování pro identifikaci cenných papírů, který od sebe emise jednotlivých cenných papírů nikterak neodlišuje. Jestliže se žalobce dovolává odlišných účelů prostředků získaných z emise, pak soud uvádí, že se jedná o vnitřní rozhodnutí žalobce, jak použije získané finanční prostředky, která nezpůsobuje zásadní odlišnost jednotlivých emisí. Jakkoli může být tento údaj pro investory důležitý, pro posouzení emise jednotlivých cenných papírů jako jedné nabídky je zásadní, že úvěrové riziko přijímali investoři vůči stále témuž emitentovi. Odlišnosti v účelech emisí nelze považovat za natolik klíčový prvek, pro který by bylo nezbytné každou emisi považovat za veřejnou nabídku ve smyslu zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

70. Konečně soud souhlasí s bankovní radou žalované, že za další jednotící prvky svědčící existenci jedné nabídky lze považovat skutečnost, že byla vytvořena obchodní síť tipařů, prostřednictvím které žalobce nabízel a distribuoval dluhopisy mezi investorskou veřejnost. Žalobce tak u každého z cenných papírů oslovoval možné investory ve stejném módu.
71. Všechny uvedené skutečnosti dle soudu představují „jednotící prvky“ potvrzující závěr žalované, že veškeré emise dluhopisů žalobce představovaly jednu nabídku. Za této situace pak obстоjí závěr, že žalobce byl povinen uveřejnit prospekt takové nabídky dle § 35 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. A pokud tak žalobce neučinil, spáchal shora definovaný správní delikt.

D. Porušení principu předvídatelnosti

72. V souvislosti s aplikací tzv. jednotících prvků se žalobce dovolává rovněž porušení zásady předvídatelnosti s legitimního očekávání.
73. K tomu správní orgán I. stupně uvedl, že stanovisko ze dne 23. 2. 2016 bylo vydáno proto, aby správní orgán emitenty dluhopisů důrazně upozornil, že rozštěpení nabídky cenných papírů do vícero emisí je pouze obcházením zákona, které nemůže obstát. Praxe správního orgánu je přitom dlouhodobě ustálená. Rovněž právní úprava veřejného nabízení cenných papírů a podmínek pro uveřejnění prospektu je dlouhodobě upravena v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu, přičemž žalobce jakožto emitent investičních cenných papírů si musel být zákonných omezení vědom a musel tomu své jednání náležitě přizpůsobit. Měl také možnost kdykoli využít institutu tzv. kvalifikovaného dotazu.
74. Bankovní rada k obdobným námitkám doplnila, že na straně správního orgánu I. stupně či na úrovni bankovní rady nedošlo k obratu ve výkladu, naopak žalobce je sankcionován v souladu s dlouhodobou a ustálenou rozhodovací praxí žalované. Bankovní rada odkázala na rozhodnutí v případech EMTC, Fair Credit a DRFG.
75. I zde se soud ztotožňuje se závěry žalované a námitky žalobce neshledává důvodnými.
76. Soud předně zdůrazňuje, že žalobce nebyl postihnut za jednání, které bylo definováno až stanoviskem žalované ze dne 23. 2. 2016. Skutková podstata správního deliktu, za který byl postižen, byla v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu obsažena již v počátku protiprávního jednání žalobce. V uvedeném stanovisku se žalovaná pouze zabývala

otázkou týkající se limitů stanovených v § 34 odst. 4 písm. g), resp. § 35 odst. 2 písm. b) zákona o podnikání na kapitálovém trhu v případě nabídky více emisí cenných papírů jednoho emitenta. Jakkoli se tedy výklad podaný v tomto stanovisku mohl dotýkat právního posouzení jednání žalobce, žalovaná v něm pouze přdestřela svůj pohled na danou problematiku. Nejednalo se však o závazný podklad, který by neměnným způsobem určoval, jaké jednání je trestné. Citované stanovisko pouze sdělilo veřejnosti náhled žalované na interpretaci daných ustanovení, který mohou očekávat při jejich aplikaci v rozhodovací praxi.

77. Žalobce nemůže oprávněně namítat, že do vydání předmětného stanoviska nebyla stanovena jasná pravidla, zda mohou být emise více cenných papírů považovány za jednu nabídku ve smyslu zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Jak již bylo uvedeno výše, odpověď na uvedenou otázku bylo možné dovodit již ze znění zákona o kapitálovém trhu a z jeho účelu, který požadoval dodržení informační povinnosti. Uvedené stanovisko lze z hlediska zásady legitimního očekávání hodnotit pouze pozitivně, neboť správní orgán jím dal najevo, jakým způsobem bude na uvedenou problematiku nahlížet.
78. Navíc soud připomíná, že žalobcův případ nebyl prvním, v němž by žalovaná pracovala s koncepcí tzv. jednotících prvků. Soudu je z úřední činnosti známo, že již v rozhodnutí ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2017/13506/570, žalovaná hodnotila, zda tři emise tehdy stíhané společnosti představují jednu nabídku, pokud jsou spojeny jednotícími prvky. Nyní napadená rozhodnutí tedy jsou v souladu s rozhodovací praxí žalované a nepředstavují žádný obrat v aplikační praxi. A i zde platí, že nikoli toto rozhodnutí, ale samotný text zákona byl rozhodný pro uložení pokuty za veřejné nabízení cenných papírů.
79. Soud tedy neshledal, že by výklad přdestřený žalovanou a mj. prezentovaný ve stanovisku ze dne 23. 2. 2016 mohl být považován za natolik překotný a překvapivý, že by došlo k porušení zásady nullum crimen sine lege či principu předvídatelnosti postihu. Žalovaná vyložila předmětná ustanovení zákona o podnikání na kapitálovém trhu v souladu s jeho smyslem a účelem, přičemž dle soudu se žalobce nemůže úspěšně dovolávat toho, že by uvedený výklad vytvářel novou skutkovou podstatu právního deliktu.
80. Pro úplnost pak soud dodává, že v předmětném stanovisku se žalovaná nikterak nevyjadřovala k charakteru protiprávního jednání spočívajícího v nabízení cenných papírů bez uveřejnění prospektu. Proto dle soudu z tohoto stanoviska nelze odvodit, že by žalovaná takovéto jednání chápala jako pokračování ve správním deliktu a nikoli jako trvající správní delikt.

E. Nedostatečná skutková zjištění

81. Žalobce dále namítá, že správní orgány v rozporu s § 3 správního řádu nezjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
82. Soud předně nemůže přisvědčit žalobci, že by žalovaná dostatečně neprokázala, k jakému dni započalo veřejné nabízení dluhopisů. Soud nikterak nerozporuje (a nečiní tak ani žalovaná), že s okamžikem zahájení nabízení dluhopisů nelze zaměňovat datum emise dluhopisů či datum vydání dluhopisů, neboť se jedná o odlišné právní skutečnosti. Datum 18. 4. 2015 žalovaná určila z důvodu, že v tento den došlo k prvnímu úpisu dluhopisu vydaného žalobcem. Dle soudu nelze popírat, že pokud v tento den proběhl samotný úpis cenného papíru, že také v tento den musel být ze strany žalobce nabízen. Na uvedeném nic nemění, pokud by k úpisu došlo na základě iniciativy samotného investora, neboť je

nabíledni, že investorská iniciativa může být vyvinuta pouze vůči nabízenému cennému papíru, takže o zahájení veřejné nabídky nejpozději v tento den nemůže být pochyb. K jinému závěru nelze dospět ani na základě § 295 zákona o investičních společnostech a investičních fondech, dle kterého se nejedná o nabízení investic, pokud investor učiní rozhodnutí nabýt cenný papír z vlastního podnětu. Stále totiž platí, že takovéto rozhodnutí může investor realizovat pouze tehdy, pokud je nějaký cenný papír ze strany emitenta nabízen. A pro úplnost soud přisvědčuje bankovní radě žalované, že na uvedeném nic nemění skutečnost, že z emisních podmínek dotčeného dluhopisu vyplývá, že datum emise bylo, stejně jako datum vydání, stanoveno ke dni 1. 5. 2014. Dle soudu je tedy úpis dluhopisu automatickým důkazem, že žalobce již v tento den nabízel cenné papíry § 34 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, přičemž nebylo nezbytné, aby v tomto ohledu prováděla žalovaná další dokazování.

83. Stejně tak soud nemůže přisvědčit žalobci, že z počtu upisovatelů dluhopisů nelze dovozovat počet osob oslovených veřejnou nabídkou dluhopisů. Jestliže v dané věci upsalo dluhopisy žalobce celkem 614 osob, mohla dle soudu již z tohoto údaje žalovaná dovodit, že žalobce oslovil minimálně 150 osob a vztahovala se na něj povinnost uveřejnit prospekt. I zde soud odmítá, že by bylo rozhodné, zda upisovatelé přistoupili k úpisu z vlastní iniciativy či nikoli, neboť i zde bylo rozhodné, zda nabídka žalobce směřovala alespoň ke 150 osobám a nikoli to, na základě jakého podnětu investoři upsali předmětné dluhopisy. A dle soudu bylo možno bez dalšího konstatovat, že minimálně vůči každému upisovateli byla učiněna veřejná nabídka ve smyslu § 34 zákona o podnikání na kapitálovém trhu.
84. Pokud žalobce tvrdí, že správní orgány neidentifikovaly konkrétní osoby tvořící „širší okruh osob“, které byly dotčeny sdělením žalobce obsahujícím informace o dluhopisech a podmínkách jejich nabytí, tak i tuto námitku nemůže soud akceptovat. Pro zákonnost napadených rozhodnutí je zásadní, že správní orgány prokázaly, že nabídka žalobce směřovala vůči „širšímu okruhu osob“. Uvedená skutečnost byla ze strany žalované jednoznačně doložena již tím, že nabízené dluhopisy žalobce upsalo celkem 614 osob. A žalovaná rovněž vyložila, že veřejnost nabídky je z jejího pohledu dána již od počtu převyšujícího 20 osob (viz bod 95 napadeného rozhodnutí). Jestliže Nejvyšší správní soud již dříve vyřkl, že k naplnění znaku „sdělování“ informací širšímu okruhu osob, jak vyplývá již z použitého nedokonavého slovesného vidu, stačí, pokud je daná informace „sdělována“, tedy přístupná širšímu okruhu osob a nemusí jim nutně být i fakticky „sdělena“ tím, že by se s ní konkrétní lidé fakticky seznámili (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 7 Afs 157/2017 – 53), tak o to spíše platí, že byla sdělena těm, kteří se s ní skutečně a fakticky seznámili. A soud opakuje, že nelze tvrdit, že osoby, které přistoupily k prezentované nabídce a upsaly cenné papíry, tak mohly učinit, aniž by jim byla sdělena nabídka.
85. Jako nedůvodnou soud konečně hodnotí námitku žalobce, že mu bylo přičítáno k tíži jednání jiných osob, např. tipérů či třetích osob. Soud se v této námitce plně ztotožňuje s vyjádřením žalované, že v posuzovaném případě je zřejmé, že žalobce nabízel dluhopisy veřejnosti a byl to právě on, kdo byl odpovědný za šíření informací, neboť sám žalobce vybudoval síť tipářů. Za této situace nemůže svalovat odpovědnost na jím zajištěné tipéry či třetí osoby. Ostatně tito tipéři prezentovali nabídky cenných papírů pouze na základě smluvního vztahu se žalobcem, jak vyplývá ze sdělení žalobce ze dne 10. 8. 2017, v němž zároveň uvedl, že tyto osoby (tipéry) kontroloval. I z této skutečnosti plyne, že to byl jednoznačně a pouze žalobce, kdo činil veřejnou nabídku.

F. Přiměřenost sankce

86. Žalobce konečně zpochybňuje výši jemu uložené pokuty.
87. Podle § 164 odst. 3 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, se za správní delikt se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. b), c), d), e), f), g), h), i), k), l), r), s), t), u), v), w), x) nebo y).
88. Výši uložené pokuty se žalovaná v prvoinstančním rozhodnutí podrobně věnovala v bodu 66 až 77, kdy uzavřela, že výše ukládané pokuty je s ohledem na závažnost jednání, celkový objem upsaných dluhopisů, upisovatelů a s ohledem na represivní a preventivní účinek tohoto rozhodnutí a majetkové poměry žalobce odpovídající.
89. Bankovní rada žalované pak ke generálně-preventivnímu účelu sankce uvedla, že nemůže dát účastníkům kapitálového trhu signál, že nebude trestáno závažné porušování zákona. A ani ukončení protiprávního jednání nic nemění na skutečnosti, že k protiprávnímu jednání došlo a měla by za něj být uložena sankce. Dobu, která uplynula od ukončení protiprávního jednání, bankovní rada považovala za okolnost, kterou je třeba brát v úvahu při přezkumu výše sankce, nicméně ji neposoudila jako okolnost, která by vedla ke snížení uložené pokuty. K tvrzené polehčující okolnosti spočívající v absenci úmyslu konstatovala, že se nezkoumá zavinění, neboť platí tzv. objektivní odpovědnost. Dále uvedla, že správní orgán I. stupně neměl jako k polehčující okolnosti přihlédnout k tomu, že žalobce vyvíjel tvrzenou součinnost. Plnění povinnosti plynoucí pro účastníka řízení ze zákona nelze bez dalšího považovat za polehčující okolnost. Za polehčující okolnost spočívající v poskytnutí součinnosti je možné vyhodnotit jen nadstandardní spolupráci a poskytování dokladů ze strany účastníků řízení, což v daném případě nenastalo. Dle bankovní rady dále nebyl důvod, aby při určení výše pokuty bylo přihlédnuto k absenci vzniku škody. Bankovní rada konečně odmítla, že by u trvajícího deliktu nemohlo být přihlédnuto k délce protiprávního jednání.
90. Soud předně připomíná, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je přitom významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgány musí řídit pravidly pro ukládání sankcí stanovených zákonem. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. (srov. rozsudek ze dne č. j. 3 As 32/2007 – 48). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze tudíž jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.
91. Vstříc uvedeným zásadám platících pro soudní přezkum výše uložené sankce a po zhodnocení nyní napadených rozhodnutí a okolností případu soud shledal, že správní orgány nevybočily z mezí, která jsou stanovena pro jejich správní úvahu při konkrétní výměře sankce, a není na místě jeho derogační zásah. Žalovaná se v prvoinstančním rozhodnutí náležitě vypořádala s jednotlivými hledisky, která jsou významná pro stanovení výše pokuty, a srozumitelným, určitým a logickým způsobem podrobně pospala úvahy, jimiž byla vedena při její výměře. Soud se s jejími závěry ztotožňuje, a proto

neshledal shora uvedené důvody, pro které by musel zasáhnout do diskreční pravomoci správního orgánu při ukládání pokut za spáchání přestupků.

92. Soud nemůže souhlasit se žalobcem, že v jeho případě byl účel individuální prevence naplněn již před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Jakkoli soud kvituje, že žalobce svá pochybení napravil již před vydáním prvostupňového rozhodnutí, tak přesto platí, že žalobce udržoval po nikoli krátkou dobu protiprávní stav, když nabízel jím vydávané cenné papíry bez uveřejnění prospektu. Toto protiprávní jednání dosahovalo takové intenzity, že nebylo na místě, aby žalovaná upustila od uložení jakékoli sankce, byť žalobce následně nabízel cenné papíry prostřednictvím své sesterské společnosti v souladu se zákonem. Pokud by žalobci nebyla uložena žádná sankce, nebylo by dle soudu zaručeno, že proběhnuvší řízení v dostatečné míře výchovně zapůsobí na žalobce v tom směru, aby se do budoucna podobného jednání vyvaroval. Hledisko individuální prevence tedy muselo být při úvaze o výši uložené pokuty zohledněno, podobně, jako její generálně-preventivní účinek. Navíc soud zdůrazňuje, že uložená sankce nemá mít pouze preventivní účinky, tj. nemá jen pachatele a jeho okolí ve smyslu individuální a generální prevence odrážet od opakování správního deliktu, ale má i funkci punitivní (represivní), tj. smyslem trestu je také za spáchání protiprávního jednání pachatele potrestat takovou majetkovou újmu, která, má-li splnit svůj účel, musí být v poměrech pachatele citelná. I proto sankce uložená žalobci ob stojí.
93. K tvrzeným polehčujícím okolnostem soud uvádí následující.
94. Soud nesouhlasí s tvrzením žalobce, že by doba uplynulá od poslední emise ke dni vydání napadeného rozhodnutí byla výrazně dlouhá. Soud je srozuměn s principem, že postupem doby se snižuje význam postihu pachatele, neboť přestává plnit svou společenskou funkci, protože se doba, která uplynula od spáchání správního deliktu (přestupku) může projevit ve výši uložené sankce. V daném věci však soud neshledal, že by tato doba byla nepřiměřeně dlouhá. Protiprávní jednání žalobce bylo dle žalobou napadených rozhodnutí ukončeno 28. 6. 2017, řízení bylo zahájeno dne 30. 1. 2018 a žalobce byl shledán vinným rozhodnutím ze dne 13. 2. 2020 a toto rozhodnutí bylo rozkladovým orgánem potvrzeno dne 30. 4. 2020. Dle soudu přitom složitost a rozsáhlost dané věci (viz například více než tříletý časový úsek, během něhož docházelo k protiprávní činnosti, množství cenných papírů nabízených v rozporu se zákonem a jejich finanční objem a tomu odpovídající množství osob, které nabízené cenné papíry upsal) odůvodňovaly nastalou délku řízení. Proto ji nelze považovat za polehčující okolnost, která by měla mít dopad na výši uložené pokuty. Soud přitom nemůže dát za pravdu žalobci, že by délku řízení správní orgány nevzaly v potaz, neboť z napadených rozhodnutí plyne, že tuto okolnost zvažovaly, avšak nepovažovaly ji za relevantní (viz bod 72 prvoinstančního rozhodnutí a bod 116 rozhodnutí bankovní rady). A dle soudu nelze souhlasit se žalobcem, že by rozhodnou skutečností bylo, zda v době vydání rozhodnutí již uplynula subjektivní prekluzivní lhůta stanovená v § 192 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Tato lhůta má význam pouze pro stanovení okamžiku, do kterého může být řízení o správním deliktu zahájeno, nelze ji však automaticky považovat za lhůtu, která by určovala akceptovatelnou délku řízení z hlediska úvah u výši uložené pokuty.
95. K tvrzení žalobce, že správní orgány měly přihlédnout k absenci úmyslu, soud ve shodě se žalovanou uvádí, že u správních deliktů právnických osob se nezkoumá zavinění, neboť platí tzv. objektivní odpovědnost. Pro určení výše sankce je relevantní především délka protiprávního jednání, počet oslovených investorů z řad veřejnosti či objem upsaných

dluhopisů. Absence úmyslu sama o sobě nemůže vést ke snížení sankce, neboť nadále platí, že žalobce svým jednáním porušil pravidla daná právními předpisy.

96. Jestliže se žalobce dovolává skutečnosti, že v průběhu řízení poskytoval žalované součinnost, musí soud konstatovat, že z obsahu správního spisu nevyplývá, že by žalobce měl snahu probíhající řízení obstruovat za účelem vyhnutí se možnému postihu (předkládání odlišných právních názorů nelze dle soudu považovat za snahu o paralyzování probíhajícího řízení). Zároveň však dle soudu platí, že za jedinou aktivní součinnost lze považovat, že žalobce řádně reagoval na výzvu žalované ze dne 14. 7. 2017 a poskytl jí požadované informace. Povinnost poskytnout požadované informace však žalobce tížila s ohledem na § 8 odst. 3 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů. Splnění této povinnosti proto nelze považovat za takovou součinnost, která by se měla projevit ve výši uložené pokuty, neboť nepřekročila rámec povinností stanovených pro žalobce právními předpisy. A navíc nelze pominout, že správní orgán I. stupně součinnost žalobce považoval za polehčující okolnost (viz bod 75 prvostupňového rozhodnutí) a ačkoli bankovní rada žalované s tímto závěrem nesouhlasila, výši uložené pokuty nikterak neupravila. Lze proto konstatovat, že výše uložené pokuty odpovídala především závažnosti spáchaného správního deliktu s tím, že údajná součinnost žalobce byla při určení konkrétní výše pokuty zohledněna ku prospěchu žalobce. I proto nemůže být tato námitka žalobce důvodná.
97. K absenci způsobné škody soud podotýká, že správní delikt, za jehož spáchání byl žalobce postižen, je svou povahou ohrožovací. Součástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů přitom není následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů, nýbrž postačí pouhé jejich ohrožení. Ohrožovací následek v podstatě znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí. A uvedené v dané věci nastalo, že neboť žalobce tím, že v souladu se zákonem neuveřejnil prospekt, dostatečně neinformoval případné investory o nabízeném cenném papíru. Uvedeným postupem tedy došlo k ohrožení zákonem chráněného zájmu a ani pro určení výše pokuty není rozhodující, zda jednáním žalobce byla způsobena škoda, nehledě na skutečnost, že v případě daného správního deliktu lze obtížně stanovit, zda a v jaké výši byla (či mohla být) způsobena škoda.
98. Soud konečně nemůže přisvědčit námitce žalobce, že správní orgány nemohly zohlednit v dobu protiprávního jednání, neboť žalobce byl shledán vinným z trvajících správního deliktu. Soud nepopírá, že zásada zákazu dvojího přičítání se uplatní též v případě postihu za správní delikty. Tuto zásadu je však třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, čj. 4 Ads 66/2009-101, nebo ze dne 25. 1. 2006, čj. 4 As 22/2005-68). Uvedené však neznamená, že by v případě trvajících správních deliktů nebylo možno přihlídnout k délce protiprávního jednání. Ostatně je nábíledni, že i trvající správní delikty mohou trvat po různé dlouhou dobu, pročez by se nejevilo důvodným, aby doba jejich trvání nemohla být zohledněna při určení výše sankce. Je z hlediska závažnosti správního deliktu rozdílné, zdali delikvent udržoval protiprávní stav po krátkou či dlouhou dobu.

99. Ze všech shora uvedených důvodů soud nevyhověl ani návrhu žalobce na moderaci uloženého trestu, neboť o upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených může v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž v daném případě nedošlo. Navíc soud připomíná, že Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že smyslem a účelem soudní moderační není hledání „ideální“ výše sankce místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se v zákonném rozmezí, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23). A takto nelze pokutu uloženou žalobci hodnotit.

VII. Závěr

100. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
101. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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.

27. ledna 2021

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu

Shodu prvopisu potvrzuje I. S.

