



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **S. a.s.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem v Praze 2, Sokolská třída 60, za účasti **České národní banky**, se sídlem v Praze 1, Na Příkopě 28, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2006, č. j. 5 Ca 208/2004 – 79,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 7. 9. 2004, č. j. 10/NoO/4/2004/2. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Komise pro cenné papíry (dále též jen „Komise“) ze dne 8. 6. 2004, č. j. 43/N/17/2003/3, jímž Komise rozhodla v řízení zahájeném na základě žádosti stěžovatele tak, že této společnosti (stěžovateli) se podle § 11 odst. 5 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „zákon o podnikání na kapitálovém trhu“), neuděluje následný souhlas s nabytím kvalifikované účasti na obchodníkovi s cennými papíry společnosti B. s., a.s. V průběhu řízení před městským soudem se podle článku III., bodu 8., zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, stala účastníkem řízení Česká národní banka namísto Komise pro cenné papíry.

Stěžovatel označil za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Má zato, že rozsudek městského soudu je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem a dále napadá celé řízení pro vadu spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, resp. je s nimi v rozporu. Dle názoru stěžovatele městský soud především nesprávně posoudil závaznost metodiky „Posuzování způsobilosti osob z hlediska jejich zkušeností, kvalifikace a vhodnosti pro důvěryhodnou a transparentní činnost, resp. dobré pověsti (OSOB)“ (dále jen „metodika“) vypracované Komisí pro cenné papíry.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na vyjádření a přednesy, které učinil již v řízení před městským soudem, neboť je toho názoru, že stěžovatel v zásadě nijak nerozvíjí argumentaci použitou v průběhu řízení. Konkrétně pak uvedl, že se ztotožňuje se závěrem městského soudu ohledně možnosti odklonit se v odůvodněných případech od dílčích ustanovení metodiky, která není závazným právním předpisem. V projednávaném případě se navíc dotčená vedoucí osoba stěžovatele jako obchodníka s cennými papíry (ve smyslu § 10 zákona o podnikání na kapitálovém trhu) dopustila opakovaných zásadních selhání v oblasti kapitálového trhu se značným dopadem na investory a žalovaný proto shledává tvrzení předložená stěžovatelem neopodstatněnými a nedůvodnými.

Z předložené spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 10. 2. 2003 byla stěžovatelem podána ke Komisi žádost o udělení následného souhlasu s nabytím kvalifikované většiny na obchodníkovi s cennými papíry společnosti B. s., a.s., dle § 48a odst. 1 a 6 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů. Jak je již uvedeno výše v odůvodnění tohoto rozsudku, Komise pro cenné papíry tuto žádost zamítla a stejně tak rozhodlo k rozkladu stěžovatele ze dne 25. 6. 2004 také Prezidium Komise pro cenné papíry. Stěžovatel i toto rozhodnutí napadl, a to žalobou ve správním soudnictví. Městský soud ve svém rozsudku podrobně a komplexně vyličil skutkový stav, procesní postup v předcházejícím řízení i použitou argumentaci orgánů, které v této věci rozhodovaly. Stejně jako v tomto řízení u Nejvyššího správního soudu byla i v řízení před městským soudem předmětem sporu právní otázka, zda metodika vydaná Komisí pro cenné papíry je závazná a zda má Komise povinnost (při rozhodování o otázkách spadajících do její pravomoci a působnosti) se jejími ustanoveními řídit. Dle názoru městského soudu metodika není obecně závazným právním předpisem, slouží v daném případě pouze k výkladu neurčitěho právního pojmu, který nelze úspěšně zcela definovat, a v situaci, kdy Komise v tomto konkrétním případě odůvodnila, proč se odchýlila od pravidla stanoveného v metodice, není její rozhodnutí nezákonné. Městský soud tedy žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tj. o nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech. Obsahově námitky tomuto určení odpovídají. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Jak již bylo výše uvedeno, zásadním sporným bodem je v této věci z právního hlediska otázka posouzení závaznosti metodiky vydané Komisí pro cenné papíry. Pro dostačující odpověď nestačí nahlédnout do textu zákona, je třeba vyjít z obecných závěrů právní teorie. Z tohoto úhlu pohledu je právní závaznost jedním z materiálních znaků právní normy. Aby však mělo vůbec smysl a význam posuzovat závaznost, je třeba zjistit, zda daná norma naplňuje ostatní znaky tak, že je o ní vůbec možno hovořit jako o normě právní. Pokud se ponechají stranou materiální znaky právní normy (tj. mimo právní závaznosti dále regulativnost, obecnost a vynutitelnost státní mocí), má každá právní norma i znaky formální, kterými jsou vydání oprávněným subjektem a náležitá, zákonem předepsaná publikace (bližší viz např. Knapp, V.: *Teorie práva*, 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, s. 148 a násl.).

Článek 79 odst. 3 Ústavy České republiky stanoví, že *ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*. Pro vydání metodiky však v žádném zákoně zmocnění zakotveno nebylo (k tomu srov. § 199 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu). Zákon č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění platném ke dni vydání rozhodnutí Komise v této věci, tj. k 8. 6. 2004, upravoval pouze oprávnění vydávat Věstník komise pro cenné papíry [§ 3 odst. 1 písm. f) a § 14]. Dle § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, se ve Sbírce zákonů vyhlašují uveřejněním jejich plného znění i právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady (k postavení Komise pro cenné papíry viz § 2 odst. 1 bod 8. zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění platném k 8. 6. 2004). Metodika schválená Prezidiem Komise pro cenné papíry však takovýmto kvalifikovaným způsobem publikována nebyla. Na základě obou chybějících formálních znaků právní normy lze učinit první dílčí závěr, a to že metodika není obecně závazným právním předpisem (ke kvantitativnímu vztahu právního předpisu a právní normy viz Knapp, V.: *Teorie práva*, s. 131 – 132).

Je tedy zřejmé, že metodika mohla být vydána pouze jako interní norma za účelem sjednocení výkladu některých institutů a podmínek. V projednávané věci byla dotčena její část týkající se výkladu pojmu „důvěryhodná osoba“ ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 písm. d) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Kategorie důvěryhodnosti osob je stejně jako např. dobré mravy či pravidla morálky mimoprávním pravidlem. Tato pravidla mají normativní a interpretační funkci v případě, že na ně odkazuje zákon. I přesto však *„při normativní aplikaci mimoprávních norem chování pramenem práva nejsou tyto normy samy, nýbrž zákon, který k nim odkazuje, tzn. který jejich aplikaci dovoluje a přikazuje“* (Knapp, V.: *Teorie práva*, s. 140). Na základě tohoto závěru lze mít za to, že jedinými obecně závaznými hmotně právními předpisy pro posouzení dané věci jsou zákony vyhlášené ve Sbírce zákonů, především pak zákon o podnikání na kapitálovém trhu.

Právní teorie dále z hlediska absolutní právní síly člení prameny práva na primární a sekundární, podle relativní právní síly pak na originární a derivativní. Jak už bylo výše uvedeno, žádný primární právní předpis (zejména zákon) nestanoví Komisi pro cenné papíry oprávnění vydat prováděcí předpis či závazný výklad zákona, proto metodika nemůže být *stricto sensu* vnímána jako sekundární právní předpis. Terciární tvorba práva pak v České

republiky není přípustná, když sekundárními právními normami již nelze provádět delegaci legislativní pravomoci. Z pohledu druhého ze zmíněných členění by bylo možno uvažovat o metodice jako o derivativní právní normě, vydané k provedení zákona, ovšem v jakémkoli zákoně opět schází výslovné zmocnění k jejímu vydání. Existenci a charakter metodiky jakožto originárního právního předpisu jednoznačně vylučuje dikce článku 79 odst. 3 Ústavy.

Co se týče samotného textu metodiky, v jeho úvodu je výslovně uvedeno, že „*Komise vždy rozhoduje na základě konkrétních okolností daného případu a podle podkladů shromážděných v jednotlivém správním řízení*“. Povinnost žadatele předložit obecné doklady v souvislosti s požadavkem dobré pověsti dle článku 12.1. metodiky je pak třeba vykládat v souladu s jejím úvodním ustanovením poukazujícím na fakt, že metodika „*neobsahuje taxativní výčet skutečností, které bere Komise při posuzování vhodnosti osob v úvahu*.“ Stejně tak i článek 3.3.2. obsahuje demonstrativní výčet podmínek dobré pověsti fyzické osoby.

V této části je tedy možno se plně ztotožnit se závěrem městského soudu v tom smyslu, že metodika není obecně závazným právním předpisem. Jak bylo výše rozebráno, takové obecně závazné předpisy je možné vydávat pouze se zákonným zmocněním, které v daném případě chybí. Pokud by tímto způsobem vydanému právnímu předpisu byl přiznán v širším slova smyslu statutární právní normy (a tím i atribut obecné závaznosti), byla by tím nejen negována nastíněná obecně uznávaná východiska právní teorie, ale rovněž ústavní pořádek České republiky, konkrétně článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanovící, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“. V neposlední řadě je nutno samotnou existenci metodiky, a jejích jednotlivých ustanovení v jejich vzájemné souvislosti, vykládat tak, že byla schválena za účelem ustálenosti a jednotnosti rozhodovací praxe Komise pro cenné papíry (konkrétní cíle jsou vyjádřeny Prezidiem Komise, jako autorem, v úvodu metodiky), což ovšem neznamená, že budou při rozhodování aplikována doslovná znění jednotlivých částí ustanovení bez kontextu s ostatními a bez ohledu na případná specifika věci. Nelze tedy dát za pravdu stěžovateli v jeho tvrzení, že v případě relevance metodiky jako demonstrativních kritérií či zobecněných standardů by její existence zcela ztrácela svůj smysl a význam. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je smysl metodiky v plnění úkolu interpretační pomůcky a vodítka, které není, od začátku nebylo, a z nastíněných důvodů ani nemohlo být schvalováno jako obecně závazný právní předpis, od jehož ustanovení se není možno ani v rámci diskrečního práva odchýlit. Jejím základním úkolem je nastínit obvyklý smysl a obsah pojmů a institutů, pokud se správní orgán v konkrétní věci od metodiky odchýlí, měl by si toho být vědom a adresátu rozhodnutí objasnit, z jakých důvodů tak učinil. Prezidium Komise této povinnosti plně dostalo, když v posledním odstavci třetí strany odůvodnění svého rozhodnutí zdůraznilo souhrnnou materiální závažnost jednotlivých skutečností hodnocených k důvěryhodnosti I. S. Právě podíl na více protiprávních jednáních hodnotilo Prezidium Komise jako důvod od upuštění od aplikace pravidla metodiky v čl. 3.3.2.(2), které by bylo použito v případě ojedinělého pochybení.

K dané věci lze dále doplnit, že metodika ze své podstaty nikdy nemůže zcela vyčerpávajícím způsobem upravit procesní postup při rozhodování Komise pro cenné papíry. Logicky pak ani nelze v žádném případě připustit výklad, kdy by Komise jako správní orgán nemohla rozhodovat na základě skutečně zjištěného stavu věci a přihlížet ke všem zjištěným skutečnostem, jsouc striktně vázána ustanoveními metodiky.

Další kasační námitky stěžovatele se týkají skutečnosti, že napadené rozhodnutí Komise nemá podklad ve zjištěných skutkových okolnostech. Konkrétně má stěžovatel zato, že Komise neměla a ani nemohla vzít v úvahu dřívější řízení (a v nich vydaná rozhodnutí), ze kterých dovodila, že vedoucí osoba stěžovatele coby obchodníka s cennými papíry, Ing. P. S., není důvěryhodnou osobou ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 písm. d) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Rozhodnutími vydanými v předmětných řízeních byly v letech 1995 až 1998 společnostem podnikajícím na kapitálovém trhu, ve kterých vystupoval v inkriminované době Ing. P. S. jako člen statutárních orgánů, resp. jako prokurista, uloženy sankce za protiprávní jednání, a to právě v souvislosti s jejich činností a působením na kapitálovém trhu. Jmenovitě se jedná o rozhodnutí Ministerstva financí, která jsou součástí přiložené spisové dokumentace, a to rozhodnutí č. j. 102/53 254/141/95 ze dne 4. 1. 1996 (ve spojení s rozhodnutími č. j. 102/20 745/96 z 23. 4. 1996, č. j. 102/23 514/96 z 29. 4. 1996 a č. j. 102/30 554/96 z 12. 7. 1996), rozhodnutí č. j. 101/68 022/1996 ze dne 18. 11. 1996, rozhodnutí č. j. 101/83 704/1996 ze dne 30. 1. 1997 a konečně rozhodnutí č. j. 101/98 482/1997 ze dne 5. 1. 1998. Údaje o činnosti Ing. S. v daných společnostech v rozhodujícím období odpovídají i údajům uvedeným v obchodním rejstříku. Stěžovatel nadto ani nepopírá, že by tomu bylo jinak a nijak nezpochybňuje (byť z důvodu již pravomocných rozhodnutí jen formálně) legalitu a legitimitu uvedených řízení a rozhodnutí (poukazoval pouze na dobu uplynulou od jejich vydání).

Ačkoli Nejvyšší správní soud dospěl výše uvedeným právním rozbořem k závěru, že metodika posuzování osob není závazná, je zcela jistě správný i přísnější pohled Prezídia Komise pro cenné papíry s velkým důrazem na předvídatelnost rozhodování. Nutno podotknout, že je namířen ve prospěch práv osob, jejichž dobrá pověst (důvěryhodnost) je hodnocena. Prezídium Komise pro cenné papíry ve svém rozhodnutí v této věci doslova konstatovalo, že „*tím, že Komise uveřejnila metodiku obsahující principy hodnocení dobré pověsti osob, ve které výslovně uvedla, že určitá skutečnost nebude žadateli po uplynutí stanovené doby přičítána k tíži, založila na straně veřejnosti důvodné očekávání, že i v dalších svých rozhodnutích bude toto pravidlo respektovat. Pokud by se tedy mělo některé rozhodnutí od pravidel stanovených v metodice odchýlit, musely by takový postup odůvodňovat zvlášť výjimečné okolnosti daného případu, které se zcela vymykají běžným případům, na které je metodika cílena především.*“ Z pohledu právní teorie by bylo možno tuto část rozhodnutí považovat za jistý druh autentického výkladu, když jej provedl orgán, který danou normu vydal (schválil), ovšem v okolnostech projednávané věci a s přihlédnutím k tomu, že Prezídium Komise pro cenné papíry jej zároveň podalo jako orgán aplikující právo při rozhodování o rozkladu podaném proti rozhodnutí Komise. Při uplatnění tohoto výkladu na specifika dané věci to tedy znamená, že v případě výtek co do protiprávních jednání (či alespoň podílu na nich) poměrně vysoké závažnosti vůči Ing. P. S., a posouzení všech v jejich vzájemné souvislosti, se Komise mohla odchýlit od výkladu uvedeného v metodice. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem Prezídia Komise pro cenné papíry v tom ohledu, že souhrnná materiální závažnost všech protiprávních jednání byla natolik vysoká, aby bylo možno při aplikaci konkrétního ustanovení metodiky zostřit podmínky zde stanovené. Konkrétně uvedeno tedy bylo možné přihlídnout k těmto protiprávním jednáním, i když od právní moci rozhodnutí, v nichž byla jejich protiprávnost vyslovena, uplynula lhůta delší než 5 let ve smyslu článku 3.3.2.(2) písm. a) metodiky. I na základě této interpretace je tak rozhodnutí Komise možno považovat za zákonné a oba provedené výklady jsou v tomto závěru vzájemně zcela slučitelné. Není proto ani možné přisvědčit kasační námitce stěžovatele, že skutková podstata, z níž Komise v napadeném rozhodnutí vycházela, neměla oporu ve spisech, resp. s nimi byla v rozporu.

Další dílčí kasační námitkou napadá stěžovatel rovněž postup Komise, která vzala v úvahu při svém rozhodování v této věci i rozhodnutí, které bylo k rozkladu zrušeno. Komise svůj postup odůvodnila tím, že svou úvahu provedla až po nabytí právní moci rozkladového rozhodnutí, čímž respektovala zásadu presumpce neviny ve správním řízení, a okolnosti případu jí současně nebránily v tom, aby si za účelem posouzení důvěryhodnosti konkrétní osoby učinila dle dostupných informací a podkladů vlastní názor na zde popsané jednání. Zdůraznila přitom, že důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí bylo uplynutí stanovené subjektivní prekluzivní lhůty k vydání rozhodnutí, nikoli nesprávné posouzení věci. Tento postup je nutno posuzovat podle správního řádu, neboť v souladu ustanovením § 194 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu se pro řízení podle tohoto zákona použijí předpisy o správním řízení. Návazně na tuto odkazující normu přichází v úvahu aplikace § 40 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správního řádu), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že *vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení*. V době rozhodování Komise již bylo předmětné rozhodnutí zrušeno, pravomocné rozhodnutí neexistovalo, Komise si mohla v rámci posouzení předběžné otázky učinit o jednání popsaném v daném rozhodnutí pro potřebu rozhodnutí ve věci své závěry. Byla však za této situace povinna oprostít se od obsahu zrušeného rozhodnutí (byť bylo zrušeno s odkazem na procesní pochybení), odůvodnit svou potřebu posouzení předběžné otázky a provést vlastní hodnocení předmětných skutečností. Lze tedy přisvědčit stěžovateli v tom, že rozhodnutím (tj. jeho výrokem) o uložení sankce, které bylo následně zrušeno, nelze pro účely posouzení dobré pověsti Ing. S. argumentovat, ovšem neznamená to, že bylo zcela vyloučeno hodnotit jeho jednání týkající se naznačeného pochybení v souvislosti s jeho důvěryhodností. Dílčí pochybení Komise při hodnocení zrušeného rozhodnutí však nemělo vliv na celkové zjištění a hodnocení skutečného stavu věci, a to vzhledem k existenci dalších čtyř pravomocných rozhodnutí, ze kterých Komise dovodila závěr o nedůvěryhodnosti Ing. P. S. jako vedoucí osoby obchodníka s cennými papíry. Zrušené rozhodnutí neobsahovalo závažnější či odlišné údaje oproti ostatním čtyřem rozhodnutím, nebylo tedy samo o sobě natolik významným, aby pouze na jeho základě došlo k takové změně skutkového stavu, že by ostatní zjištěné skutečnosti neodpovídaly závěru Komise.

Konečně posledním namítaným důvodem nesprávného posouzení nedůvěryhodnosti osoby Ing. P. S. je skutečnost, že v době vydání rozhodnutí již tento nebyl prokuristou dotčené společnosti. K tomu je třeba uvést, že předmětné rozhodnutí bylo vydáno dne 5. 1. 1998, přičemž zápis výmazu Ing. S. jako prokuristy z obchodního rejstříku byl proveden až dne 8. 1. 1998. Ačkoli je tento zápis deklaratorní, je nepochybné, že k protiprávnímu jednání, za které byla dotčené společnosti udělena sankce, došlo již dříve, a to (dle rozhodnutí Ministerstva financí) v letech 1995 až 1997. Správní orgán zcela správně vycházel ze stavu věci, který tu byl v průběhu správního řízení, stejně tak soudy ve správním soudnictví jsou vázány skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Jestliže tedy městský soud z uvedených důvodů zamítl žalobu stěžovatele podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s., postupoval zcela v souladu se zákonem.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní

soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 31. května 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu