

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radan Malíka a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **C., p. d.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Římalem, advokátem v Praze 8, Sokolovská 119/53 proti žalované **Komisi pro cenné papíry** se sídlem v Praze 1, Washingtonova 7 o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ve věci neudělení souhlasu podle § 24b odst. 2 zákona č. 248/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů,

**takto:**

I. Žaloba se **zamítá.**

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

## Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2001 č. j. 211/14381/2000, jímž byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26. 9. 2000 č. j. 211/11419/R/2000, kterým žalobci nebyl udělen předchozí souhlas se získáním podílu na hlasovacích právech a na základním kapitálu společnosti C. I. F., a. s. (dálen jen C., a. s.) ve výši 30%. V odůvodnění žalovaný uvedl, že v daném případě byla důvodem vydání negativního rozhodnutí skutečnost, že žalobce byl zodpovědný za

vedení účetnictví společnosti C., a.s., v době, kdy Ministerstvo financí udělilo této společnosti sankci a jeden z důvodů byl způsob vedení účetnictví. Rovněž současný předseda žalobce PhDr. V. Š. vykonával uvedenou funkci právě v období, kdy ministerstvo předmětnou sankci uložilo a odpovídal za sankcionované nedostatky také jako předseda představenstva C., a. s. Jako další okolnost, která vedla k uložení pokuty bylo probíhající řízení s PhDr. V. Š. ve věci možného porušení povinností jednat s odbornou péčí. Neudělení souhlasu k nabytí podílu správní orgán I. stupně neudělil, protože získání uvedeného podílu by nebylo v souladu s požadavkem důvěryhodnosti kolektivního vyjednávání. Při posuzování, zda je či není v konkrétním případě požadavek důvěryhodnosti kolektivního investování splněn, vycházel žalovaný zejména z účelu úpravy obsažené v příslušné části zákona o investičních společnostech a fondech. Tímto účelem je především zajištění potřebné ochrany drobných a často nekvalifikovaných investorů a posilování jejich důvěry v řádné a kvalifikované nakládání s jejich majetkem. Protože organismy kolektivního investování hrají významnou roli jako účastníci kapitálového trhu při plnění jedné z jeho základních funkcí, jíž je efektivní alokování dočasně volných finančních zdrojů, ohrožení důvěryhodnosti kolektivního investování může mít značné negativní důsledky i pro činnost řady třetích osob. Proto komise zkoumá celou řadu kritérií, jež mohou mít v daném případě vliv na vnímání kolektivního investování jako důvěryhodného způsobu nakládání s finančními prostředky. Mezi kritéria, jimiž se Komise v této souvislosti zabývá patří např. porušení právních předpisů platných pro kapitálový trh žadatelem nebo s ním majetkově nebo personálně propojenými osobami, zdroj prostředků použitých k získání podílu, majetkové a personální propojení žadatele s dalšími společnostmi s přihlédnutím k předmětu jejich činnost a transparentnosti a vzájemného propojení. Řízení s PhDr. V. Š. ve věci možného porušení povinností jednat s odbornou péčí skončilo dne 12. 3. 2001, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 20.000,- Kč. Důvodem uložení pokuty bylo, že PhDr. V. Š. neposkytl akcionářům společnosti přesné a úplné informace, a to zaviněně, neboť z okolností případu je zřejmé, že o následcích provedené volby musel vědět. Dále se žalovaný zabýval námitkami týkajícími se rozhodnutí o uložení pokuty společnosti C., a.s., a to za neprůkazné a neúplné účetnictví. Společnost nevedla samostatné účetnictví a nepředložila od svého založení žádné účetní materiály. Dále nezajistila navýšení základního jmění v zákonem stanoveném termínu a neměla uzavřenou písemnou dohodu o správě fondu. V době, kdy se společnost C., a. s. dopustila pochybení, za která jí byla uložena sankce, byl předsedou představenstva předseda žalobce. Z těchto důvodů rozhodla žalovaná tak jak je výše uvedeno.

Žalobce v podané žalobě především namítal, že napadeným rozhodnutím byl porušen zákon, a to zejména čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo vlastnit majetek, které může být nuceně omezeno ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Citovaný článek se nepochybně vztahuje i na právnické osoby, a v daném případě i na fyzické osoby, členy družstva žalobce, kteří realizují své ústavní právo vlastnit majetek prostřednictvím členství v družstvu. Dále podle žalobce došlo k porušení ustanovení § 46 zák. č. 71/1967 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), neboť rozhodnutí nebylo vydáno v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a nevychází ze zjištěného stavu věci. Napadené rozhodnutí je značně subjektivní a jeho důvody nejsou v žádném případě natolik závažné a transparentní, aby mohly vést k omezení ústavního práva žalobce vlastnit, a tedy i nabývat, majetek. Žalovaná opírá své rozhodnutí konkrétně o neuvěřitelně vágní ust. § 24b odst. 2 zákona č. 248/19992 Sb. ve znění pozdějších předpisů

(dále jen zák. č. 248/1992 Sb.). Pro požadavek důvěryhodnosti kolektivního investování přitom zákon nestanoví žádná kritéria. Citované ustanovení je v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Žádný z argumentů žalované, o které opírá napadené rozhodnutí, není v příčinné souvislosti se závěrem, že by právě zvýšení podílu žalobce na hlasovacích právech nebo na základním kapitálu společnosti C., a. s. mělo za důsledek ohrožení důvěryhodnosti kolektivního investování. Prvním důvodem neudělení souhlasu je rozhodnutí o uložení pokuty PhDr. V. Š. Proti tomuto rozhodnutí byla podána žaloba k Vrchnímu soudu v Praze, kde je věc vedena pod sp. zn. 7 A 52/2001 a dosud o žalobě nebylo rozhodnuto. Žalobce pokládá toto rozhodnutí za nezákonné s tím, že nemůže obstát jako jeden z důvodů pro neudělení předchozího souhlasu. Pokud jde o druhý důvod neudělení souhlasu trvá žalobce na tom, že žalovaný spojuje pokutu uloženou společnosti C., a.s. se žalobcem a současně nebere na zřetel, že od udělení pokuty a sjednání nápravy uplynulo již více než 7 let a že po tuto dobu nebyly prováděnými kontrolami žádné obdobné závady ve společnosti C., a. s. zjištěny. Podle názoru žalobce nelze pro účely posuzování souladu s požadavkem důvěryhodnosti kolektivního investování k uvedenému rozhodnutí pro odstup času a pro rozdílnost subjektů přihlížet.

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

z nabývání kvalifikovaných podílů na osobách zabývajících se kolektivním investováním. Jen pro doplnění žalovaná připomněla, že lhůty pro zahájení řízení o porušení povinností investičního fondu podle § 37 odst. 6 zákona č. 248/1999 Sb. činí 10 let ode dne, kdy došlo k poslednímu porušení předmětné povinnosti. Zákonodárce tedy považuje určitá protiprávní jednání v oblasti kolektivního investování za natolik závažná, že ani relativně dlouhá doba od jejich spáchání nemá za následek zánik trestnosti deliktu. Žalovaná má za to, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech a s ohledem na tuto skutečnost podepřenou uvedenými argumenty žádala, aby žaloba byla zamítnuta.

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

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

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

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

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

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

Stejně tak za nedůvodný je nutno označit poslední žalobní bod, v němž žalobce poukazuje na ustanovení § 24b odst. 2 zákona č. 248/1992 Sb., které označuje za neuvěřitelně vágní, když nestanoví žádná kritéria pro požadavek důvěryhodnosti kolektivního investování

a namítá, že žádný z argumentů, o které se opírá napadené rozhodnutí, není v příčinné souvislosti se závěrem, ke kterému žalovaná dospěla. V citovaném ustanovení je použit pojem důvěryhodnost kolektivního investování, který je pojmem neurčitým. Neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, protože jejich obsah a rozsah se může měnit, být podmíněn např. úrovní poznání v technických vědách, časem i místem aplikace právního předpisu. Použití neurčitého právního pojmu je dáno rozmanitostí a proměnností vztahů a nutností vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti. Použitím neurčitého právního pojmu v právní normě dává zákonodárce prostor pro právní orgán, aby zhodnotil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. V daném případě nestanoví právní norma žádná kritéria pro použití tohoto neurčitého pojmu, a proto je ponecháno zcela na úvaze správního orgánu, jakým způsobem tento pojem vyloží. V této souvislosti nelze neuvést právní názor vyslovený bývalým Nejvyšším správním soudem (Boh. A 435/20), podle něhož není-li v zákoně stanovena žádná jiná norma, kterou by byla určena hranice pro volnost kognice správních úřadů, je nutno meze jejich volného pohybu hledat toliko v účelu zákona. Zákonem č. 248/1992 Sb. je upraveno kolektivní investování, a to způsobem slučitelným s právní úpravou Evropského společenství. Citovaným zákonem jsou mimo jiné regulovány některé formy kolektivního investování. Smyslem regulace těchto činností je zajistit ochranu investorů před nežádoucími praktikami při shromažďování peněžních prostředků od veřejnosti. Žalovaný podle názoru Nejvyššího správního soudu neurčitý právní pojem použitý v ustanovení § 24b odst. 2 zákona č. 248/1992 Sb. aplikoval v souladu s účelem citovaného zákona, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, a proto nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení ani je nezneužil (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Nejvyšší správní soud tak neshledal v tomto směru důvod nezákonnosti.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl. V souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud ve věci bez nařízení jednání.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobce neměl ve věci úspěch a žalované s tímto řízením žádné náklady nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku n e j s o u přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 30. 6. 2003

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu