č. j. 6 A 35/2001 - 62



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce Č. B. h., a. s.,** zastoupeného JUDr. Tomášem Hrdličkou, advokátem, se sídlem 602 00 Brno, Koliště 15, proti **žalované Komisi pro cenné papíry,** se sídlem 111 21 Praha 1, Washingtonova 7, o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. 31/2385/1999 ze dne 3. 8. 2000,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou, která byla podána dne 25. 8. 2000 Městskému soudu v Praze, domáhal zrušení rozhodnutí prezídia Komise pro cenné papíry č. j. 31/2385/1999 ze dne 3. 8. 2000, kterým bylo rozhodnuto o rozkladu žalobce proti předchozímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně č. j. 31/588/2000, kterým byla žalobci uložena podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 15/1998 Sb. (dále jen „zákon o cenných papírech“) pokuta ve výši 260 000 Kč, za porušení § 80 odst. 3 zákona

o cenných papírech spočívající v neuveřejnění zprávy o výsledcích jeho hospodaření a o finanční situaci za první pololetí roku 1999. Prezídium Komise pro cenné papíry o tomto rozkladu rozhodlo tak, že rozkladem napadené rozhodnutí změnilo v části týkající se výše uložené pokuty, a to tak, že pokutu uloženou správním orgánem I. stupně snížilo na 200 000 Kč; toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 18. 8. 2000.

Žalobce především namítl, že Ing. T. J. jako člen prezídia Komise pro cenné papíry podepsal rozhodnutí Komise pro cenné papíry, ačkoli tak může podle § 22 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry (dále jen „zákon“), učinit jen předseda žalované. Z tohoto rozhodnutí je dle žalobce patrné, že Ing. T. J. je členem prezídia žalované. Není patrné, kdo byl předsedou žalované ke dni vydání rozhodnutí. Rozhodnutí v I. stupni měl Ing. T. J. podepsat jako zmocněný člen prezídia žalované podle § 22 odst. 4 zákona a je dle žalobce otázkou, jakou osobou, kdy a jakým způsobem byl Ing. T. J. zmocněn a jak bylo toto zmocnění publikováno, když z podpisu Ing. T. J. žádné zmocnění nevyplývá. Stejně tak podpis Ing. M. K. je dle žalobce bez právního významu. Ředitelka odboru emise cenných papírů není dle žalobce orgánem žalované a nemá oprávnění k rozhodování, neboť takové oprávnění je dáno pouze těmto orgánům. Pokud jde o rozhodnutí o rozkladu, rozhodnout takto může prezídium žalované. Podle § 21 odst. 1 zákona se prezídium žalované skládá z předsedy žalované a čtyř členů, přitom ke dni podání žaloby byli jmenováni pouze dva členové prezídia. Dle § 21 odst. 3 zákona rozhoduje prezídium hlasováním a rozhodnutí prezídia je přijato tehdy, pokud pro ně hlasovala nadpoloviční většina členů prezídia. Z jazykového rozboru § 21 odst. 1 a § 23 zákona je dle žalobce patrné, že předseda žalované není členem prezídia v užším slova smyslu. Předseda je vždy zákonem vnímán jako samostatná osoba mimo okruh členů prezídia. Vzhledem k tomu, že Ing. T. J. se zúčastnil řízení jako pracovník správního orgánu prvního stupně a je tak podle § 9 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), vyloučen z projednávání a rozhodování před správním orgánem II. stupně, rozhodovat mohli při rozhodování ve druhém stupni nejvýše dva zbývající členové prezídia, kteří však netvoří nadpoloviční většinu všech členů prezídia. Tím je porušen § 21 odst. 3 zákona. Žalobce tuto námitku již uplatňoval v řízení o rozkladu a s touto námitkou se dle žalobce napadené rozhodnutí nevypořádalo. O právech a povinnostech žalobce tedy dle jeho názoru v I. stupni rozhodoval orgán, který rozhoduje ve II. stupni o rozkladu. Tím došlo k porušení zásady dvouinstančnosti řízení. V této souvislosti poukazuje žalobce na to, že zákon vystavuje prezídium žalované nutnosti pravidelně vylučovat některého ze svých členů z rozhodování ve II. stupni. Osoba, která je nadána pravomocí správního orgánu v I. stupni, je ze zákona členem orgánu rozhodujícího o rozkladu ve II. stupni. V případě nedostatečného personálního obsazení prezídia dochází k zablokování rozhodovací činnosti orgánu rozhodujícího o rozkladu, navíc je pravomoc koncentrována v tomto případě do rukou dvou osob z původních pěti. Podle žalobce nebylo navíc prokázáno zmocnění Ing. T. J. a rozhodnutí správního orgánu I. stupně je tak nicotné.

Pokud jde o právo hmotné, pak podle žalobce vycházela žalovaná z nesprávného právního názoru, neboť žalobce není emitentem veřejně obchodovatelných cenných papírů.

Žalovaná dle žalobce porušila § 31 odst. 3 zákona a § 3 odst. 4, § 9, § 10 a § 46 správního řádu. Žalobce proto navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí žalované i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil. Podle žalobce je dále otázkou, zda soud nemá postupovat podle § 109 odst. 1 písm. b) věta druhá o. s. ř. a věc předložit Ústavnímu soudu, neboť formulací zákona je porušen čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod - je narušen princip nestrannosti a nezávislosti jiného (správního) orgánu.

Žalobce také napadl výši uložené pokuty a poukázal na názor žalované vyjádřený v rozhodnutí o rozkladu, podle něhož nejsou-li cenné papíry žalobce veřejně obchodovány, není tím dán naléhavý zájem na rychlosti informační povinnosti žalobce. Dále dle žalobce nelze přehlédnout, že povinnost za rok 1999 vůči žalované již žalobce splnil. Neprodleným výkonem napadeného rozhodnutí hrozí žalobci závažná újma a žalobce proto navrhl, aby soud odložil do právní moci rozhodnutí ve věci vykonatelnost rozhodnutí žalované.

Žalobce následně ve svém podání doručeném Vrchnímu soudu v Praze dne 27. 11. 2000 namítl, že pokuta, jež mu byla uložena napadeným rozhodnutím žalované, mu byla uložena po uplynutí lhůty, kterou stanoví § 87 odst. 2 zákona. Podle tohoto ustanovení lze totiž pokutu uložit do jednoho roku ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty. Podle žalobce se žalovaná o těchto skutečnostech dověděla dne 2. 8. 1999 a lhůta pro uložení pokuty tak uplynula dne 2. 8. 2000. Rozhodla-li žalovaná až po této lhůtě, neboť rozhodnutí je datováno dne 3. 8. 2000 a žalobci bylo doručeno dne 18. 8. 2000, pokuta byla uložena v rozporu se zákonem.

Žalovaná se k žalobě vyjádřila ve svém podání doručeném Vrchnímu soudu v Praze dne 15. 5. 2001. Žalovaná uvedla, že oprávnění člena prezídia Komise pro cenné papíry Ing. T. J. k podepisování rozhodnutí vyplývá z plné moci vystavené dne 1. 4. 1998 tehdejším předsedou Ing. J. M. a je v souladu s tehdejším podpisovým řádem účinným ode dne 3. 5. 1999. Podpisový řád tedy nejen umožňoval, ale přímo předpokládal podepisování prvostupňových rozhodnutí členem prezídia. K tomuto tvrzení žalovaná soudu předložila kopii plné moci a podpisového řádu. I v případě neprokázání oprávnění Ing. T. J. k podepsání rozhodnutí orgánu I. stupně by se podle názoru žalované jednalo pouze o vadu řízení, jež nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí - a nebyla by proto důvodem pro jeho zrušení. Žalovaná dále nepřijímá názor žalobce, že podpis ředitelky odboru emise cenných papírů pod rozhodnutím orgánu prvního stupně je bez právního významu, neboť vedení správního řízení ve věci porušení informační povinnosti emitenty veřejně obchodovatelných cenných papírů náleželo do působnosti odboru emise cenných papírů, a proto jej podepsala Ing. K. jako ředitelka tohoto odboru. K tvrzení žalobce, že se v rozhodnutí o rozkladu nevypořádala s oznámením žalobce podle § 10 správního řádu o skutečnostech nasvědčujících vyloučení člena prezídia Ing. T. J. z projednávání a rozhodování věci ve II. stupni, žalovaná uvedla, že v rozhodnutí o rozkladu zdůraznila, že podpis Ing. T. J. jako člena prezídia byl na rozhodnutí orgánu prvního stupně pouze formální, neboť správní řízení v I. stupni je zcela v kompetenci příslušeného organizačního útvaru žalované, za nějž rozhodnutí podepsala Ing. K. Člen prezídia Ing. T. J. se na rozhodování v I. stupni neúčastnil, pouze podepsal rozhodnutí na základě zmocnění podle § 22 odst. 4 zákona - nebyl tak dán důvod pro jeho vyloučení z rozhodování o podaném rozkladu. Pokud jde o žalobcem namítané porušení § 31 odst. 3 zákona, pak k takovému porušení podle žalované dojít nemohlo. Rovněž porušení § 3 odst. 4 a § 46 správního řádu žalovaná ve svém postupu neshledává.

K výši pokuty poukázala žalovaná na skutečnost, že podle § 86 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 82 odst. 1 písm. a) a § 83 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech byla oprávněna uložit žalobci pokutu až do výše 5 milionů Kč. Žalovaná vycházela v souladu s § 87 odst. 1 zákona o cenných papírech zejména z povahy, závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání, v rozhodnutí o rozkladu s dostatečnou určitostí specifikovala jednotlivá kritéria, jež vzala při stanovení výše pokuty v úvahu, a zároveň uvedla, jak tato hlediska hodnotila. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je přitom zřejmé,

že ke splnění informační povinnosti za první pololetí roku 1999 bylo žalovanou přihlédnuto. Výši pokuty tak žalovaná považuje za přiměřenou a při jejím určení postupovala v souladu se zákonem.

Rovněž tvrzení žalobce, že není emitentem veřejně obchodovatelných cenných papírů, považuje žalovaná za nesprávné. Podle § 92 odst. 1 zákona o cenných papírech se cenné papíry (s výjimkou cenných papírů podle § 73 odst. 2 tohoto zákona) vydané přede dnem 1. 1. 1993 považují za veřejně obchodovatelné, nevyplývá-li ze zvláštního zákona nebo rozhodnutí emitenta, které učinil před uvedeným datem, něco jiného. Uvedené podmínky splňovaly i akcie vydané žalobcem. Ke zrušení veřejné obchodovatelnosti cenných papírů bylo zapotřebí usnesení valné hromady podle § 187 písm. h) obchodního zákoníku a splnění podmínek podle § 77 odst. 8 zákona o cenných papírech. Se zrušením veřejné obchodovatelnosti právní úprava dále spojovala vznik povinnosti podle § 186a obchodního zákoníku, a to povinnosti učinit vymezeným osobám do 30 dnů ode dne účinnosti usnesení valné hromady návrh smlouvy o koupi akcií. Zánik veřejné obchodovatelnosti naproti tomu nezpůsobovala změna formy ani omezení převoditelnosti cenných papírů, jak se dle žalované žalobce domnívá. Podle žalované je třeba zákonný pojem „veřejně obchodovatelný cenný papír“ podle § 71 zákona o cenných papírech odlišovat od označení „veřejně obchodovaný cenný papír“, které se někdy používá pro cenné papíry přijaté k obchodování na veřejném trhu, s nimiž se na veřejném trhu skutečně obchoduje. Je třeba dle žalované také připomenout, že skutečnost, že akcie žalobce byly omezeně převoditelné a nebyly přijaty k obchodování na žádném veřejném trhu, posoudila žalovaná jako okolnost snižující závažnost protiprávního jednání a přihlédla k ní při určení výše pokuty.

Pokud jde o námitku žalobce, že pokuta byla žalobci uložena po uplynutí lhůty pro její uložení, pak žalovaná poukázala na § 250b odst. 1 občanského soudního řádu, podle kterého musí být žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Tato lhůta se vztahuje i na případné rozšíření žalobních návrhů po podání žaloby a její zmeškání nelze prominout. Rozhodnutí o rozkladu bylo žalobci doručeno dne 18. 8. 2000, ale žalobce doplnění žaloby, v němž se uplynutí prekluzivní lhůty pro uložení pokuty dovolával, zaslal soudu teprve až podáním doručeným dne 27. 11. 2000 a učinil tak až po uplynutí dvouměsíční lhůty podle § 250b odst. 1 občanského soudního řádu. Vzhledem k tomu, že se přitom nejedná o námitku, k níž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, soud by se touto námitkou neměl

zabývat. Přesto však žalovaná vyjadřuje svůj názor, že pokutu lze pokládat za uloženou nikoli pravomocným rozhodnutím o uložení pokuty, ale již oznámením prvostupňového rozhodnutí - v daném případě bylo rozhodnutí orgánu I. stupně žalobci doručeno dne 3. 3. 2000. Již prvostupňovým rozhodnutím, byť nepravomocným, je ukládána sankce a dotčena právní sféra účastníka řízení. Žalovaná uvádí i další důvody, o které opírá svůj názor, že pokuta byla uložena včas. Žalovaná také nesouhlasí s tvrzením žalobce, že lhůta pro uložení pokuty podle § 87 odst. 2 zákona o cenných papírech začala v jeho případě plynout již dne 2. 8. 1999, neboť nelze dovozovat, že by v tento den již žalovaná o porušení povinnosti žalobce věděla.

Žalovaná proto navrhla, aby žaloba byla v celém rozsahu zamítnuta.

V replice žalobce setrval na svém žalobním návrhu. Podpisový řád je podle žalobce interní instrukcí žalované a vůči třetím osobám se jej nelze dovolávat, navíc zmocnění podepisujících osob nebylo ve správním řízení nijak doloženo. Podpis Ing. T. J.

na rozhodnutí nelze označit jako formální, neboť rozhodnutí podepisují ty osoby, které tato rozhodnutí činí. Pokud jde o lhůtu pro uložení pokuty, ta je lhůtou prekluzivní a k prekluzi se přihlíží ex offo. Pokud jde o povahu cenných papírů, žalobce namítl, že byť byl cenný papír označován jako veřejně obchodovatelný, nebylo možné jej veřejně obchodovat. Ani jeden z trhů jej k obchodování nepřijal a teprve novela zákona o cenných papírech (žalobce tu má na mysli zřejmě novelizaci zákonem č. 362/2000 Sb.) zavedla v § 71 nové rozdělení na registrované a veřejně nabízené cenné papíry. V přechodných ustanoveních je výslovně upravena situace, kdy veřejně obchodovatelný cenný papír není obchodován na veřejném trhu. Povaze cenných papírů odpovídá veřejně nabízený cenný papír. Povaze veřejně obchodovatelného cenného papíru obchodovaného na trhu odpovídá registrovaný cenný papír. Zákon však chybně předpokládal veřejné obchodování všech veřejně obchodovatelných cenných papírů. Podle žalobce jde z pohledu ústavního o porušení zásady rovnosti účastníků hospodářské soutěže - zákon ukládá určitou oznamovací povinnost skupině osob, které však nezaručuje stejné právo účasti na trhu. Pokud odpadne právo účasti na trhu, musí odpadnout i povinnost s tím spojená. Není-li tomu tak, jde o nesoulad s ústavním pořádkem České republiky.

Pokud jde o příslušnost soudů k rozhodování v této věci, Městský soud v Praze po podání žaloby rozhodl dne 7. 12. 2000 usnesením č. j. 28 Ca 287/2000 - 18 o postoupení věci Vrchnímu soudu v Praze; ten však do 31. 12. 2002 ve věci nerozhodl, pouze usnesením č. j. 6 A 35/2001 - 38 ze dne 7. 9. 2001 zamítl návrh žalobce na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

Dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), jímž se mimo jiné řídí postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Podle tohoto zákona se postupuje i ve věcech správního soudnictví, v nichž byla podána žaloba podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, o níž soud nerozhodl do 31. 12. 2002. V souladu s ustanovením § 132 s. ř. s. tak tuto právní věc, v níž byla do 31. 12. 2002 dána věcná příslušnost Vrchního soudu v Praze, převzal a v řízení o ní pokračoval Nejvyšší správní soud, který ji podle § 130 odst. 1 s. ř. s. dokončil podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., a to bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem soudu podle § 51 s. ř. s. vyjádřili žalobce i žalovaná souhlas.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu předloženého žalovanou zjistil, že žalovaná zahájila dne 23. 11. 1999 z vlastního podnětu správní řízení č. j. 31/21908/1999 ve věci možného porušení § 80 odst. 3 zákona o cenných papírech. Dne 23. 2. 2000 je datováno rozhodnutí Komise pro cenné papíry č. j. 31/588/2000 vydané v I. stupni, které bylo žalobci doručeno dne 3. 3. 2000. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech pokuta ve výši 260 000 Kč za porušení § 80 odst. 3 zákona o cenných papírech spočívající v neuveřejnění zprávy o výsledcích jeho hospodaření a o finanční situaci za první pololetí roku 1999. Toto rozhodnutí podepsali Ing. T. J., v rozhodnutí uvedený jako člen prezídia, a Ing. M. K., v rozhodnutí uvedená jako ředitelka odboru emise cenných papírů. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, o kterém rozhodlo prezídium Komise pro cenné papíry svým rozhodnutím datovaným dne 3. 8. 2000, č. j. 31/2385/1999, tak, že rozkladem napadené rozhodnutí změnilo v části týkající se výše uložené pokuty tak, že pokutu uloženou správním orgánem I. stupně snížilo na 200 000 Kč. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 18. 8. 2000 a podepsali je Ing. F. J. jako předseda a prof. JUDr. I.P. jako členka prezídia.

Soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, které žalobce uplatnil. Ve správním soudnictví se totiž důsledně uplatňuje dispoziční a koncentrační zásada, podle které se soud při přezkumu správních rozhodnutí může zabývat toliko těmi námitkami, které proti těmto rozhodnutím žalobce uplatnil včas ve lhůtě, kterou mu k tomu zákon stanovil. V tomto případě byla žaloba podána přede dnem 1. 1. 2003 podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu. Lhůta tak pro žalobce vyplývala z § 250b odst. 1 občanského soudního řádu. Jde o lhůtu dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, neboť zvláštní zákon pro tento případ žádnou zvláštní úpravu lhůty pro podání žaloby neobsahoval. Žalobci bylo rozhodnutí prezídia Komise pro cenné papíry, které je rozhodnutím správního orgánu vydaným v posledním stupni, doručeno dne 18. 8. 2000 a lhůta, ve které žalobce mohl podat žalobu a po jejím podání následně měnit rozsah, v jakém rozhodnutí správního orgánu napadá, uvádět příslušné důvody a rozšiřovat tak žalobní body, uplynula dne 18. 10. 2000. Po jejím uplynutí nebylo možno proti správnímu rozhodnutí vznášet další výhrady. Zde soud poznamenává, že právní úprava obdobná § 250b odst. 1 a § 250h odst. 1 občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002 platí i po dni 1. 1. 2003 podle § 71 odst. 2 věty druhé a třetí s. ř. s.

Napadl-li žalobce rozhodnutí žalované podáním, které bylo soudu doručeno dne 25. 8. 2000, učinil tak včas, byť u soudu věcně nepříslušného. Následně dne 27. 11. 2000 doručil soudu své další podání, označené „Doplnění skutkových tvrzení a vyjádření žalobce“, ve kterém nad rámec žalobních bodů uplatnil námitku marného uplynutí lhůty pro uložení pokuty. Podáním ze dne 27. 11. 2000 tak žalobce změnil rozsah, v jakém rozhodnutí žalovaného napadl, neboť důvody, pro které toto rozhodnutí původně žaloval, věcně rozšířil - nad rámec žaloby namítal, že pokuta byla uložena po lhůtě. Toto podání však již bylo učiněno po dni 18. 10. 2000, to znamená po uplynutí dvouměsíční lhůty podle § 250b odst. 1 občanského soudního řádu. Nejde přitom o namítanou skutečnost, k níž by soud musel přihlédnout ex offo - tak by tomu bylo zejména u skutečností nasvědčujících nedostatku samotných podmínek řízení, nulitě napadeného správního aktu, nesprávné aplikaci předpisů, které nebyly platné a účinné v době rozhodování správního orgánu, velmi závažným procesním vadám řízení, které žalobci nebyly a nemohly být známy v důsledku porušení zákona správním orgánem, a jiným obdobným skutečnostem natolik závažným z hlediska samotných zásad správního řízení, že by jejich existencí byl dán dostatečný důvod k prolomení zásady koncentrace řízení. Za této situace soudu nezbývá než vycházet z vymezení rozsahu, v jakém bylo rozhodnutí žalované napadeno žalobou doručenou dne 25. 8. 2000, rozhodnutí žalované přezkoumat toliko v rámci námitek v žalobě uplatněných a k tomuto žalobnímu bodu nepřihlížet.

Žaloba důvodná není. O jednotlivých námitkách soud uvážil takto:

Podle § 6 odst. 2 zákona ve znění ke dni rozhodnutí žalované, tj. před jeho první novelizací, o rozkladu proti rozhodnutí Komise pro cenné papíry (dále jen „Komise“) rozhoduje prezídium Komise. Podle § 21 odst. 1 zákona jsou orgány Komise její prezídium a její předseda. Podle § 22 odst. 1 téhož zákona v čele prezídia Komise stojí předseda Komise, který řídí jeho činnost, jedná jeho jménem a podepisuje rozhodnutí Komise. Podle odstavce 4 téhož ustanovení pak předseda Komise může v rozsahu stanoveném organizačním řádem Komise zplnomocnit jím určeného člena prezídia Komise ke svému zastupování.

Zákon tedy upravuje takovou konstrukci správního rozhodování žalované, která zahrnuje rozhodnutí v I. stupni na úrovni Komise a ve II. stupni pak na úrovni jejího orgánu - prezídia. Dvě rozhodovací instance v rámci jednoho správního orgánu musí vydávat

dvě na sobě nezávislá rozhodnutí - již tento samotný fakt s přihlédnutím k existujícím pracovním vztahům uvnitř takového orgánu vyplývajícím z potřeby respektovat pravidla nadřízenosti a podřízenosti a pracovního pořádku může působit komplikace. Zákon ve snaze předejít potížím formálního charakteru upravoval kromě materiálních otázek týkajících se samotné působnosti jednotlivých orgánů žalované i formální otázku podepisování jednotlivých rozhodnutí. Přestože dle soudu nebyla zvolena varianta zcela praktická, kdy předsedovi Komise zákon nebrání v tom, aby podepisoval rozhodnutí Komise i prezídia v obou na sebe navazujících instancích, případně aby tutéž situaci navodil ve vztahu k jinému členu prezídia, na nějž by svoji působnost k podpisu rozhodnutí v prvním stupni podle § 22 odst. 4 zákona delegoval, a zároveň předsedovi Komise, případně jím zplnomocněnému členu prezídia podle § 22 odst. 4 zákona, neumožňuje, aby rozhodnutí, na jehož přípravě se nepodílel a řízení předcházejícího jeho vydání se neúčastnil, případně věcně se s tímto rozhodnutím ani neztotožňuje, nepodepsal, nejde o konstrukci, která by byla v rozporu s právními předpisy ústavního pořádku a která by zákonem nemohla být takto upravena. Jde o konstrukci upravující bližší náležitosti jedné z formálních náležitostí rozhodnutí, jakou je podpis, jímž může nepochybně rozhodnutí opatřit ten ze zaměstnanců Komise, jemuž toto oprávnění stanoví vnitřní předpis žalované, aniž by se z takové konstrukce bez zohlednění jakýchkoli dalších okolností dal dovodit souhlasný postoj osoby, která rozhodnutí podepisuje, k jeho vlastnímu obsahu, případně jakákoli účast této osoby na řízení, odlišně od situace, kdy by se taková podepisující osoba skutečně na řízení u správního orgánu také věcně spolupodílela. Soud zde vychází z toho, že předseda Komise, stejně jako i další členové prezídia, nevedou jednotlivá správní řízení v I. stupni ani se na jejich vedení nepodílí - prezídium podle § 21 odst. 2 zákona vykonává v zásadě činnost koncepčního a navenek reprezentativního charakteru, případně činnost interně organizační, když schvaluje plán činnosti Komise, návrh rozpočtu, návrhy pro vypracování právních předpisů, zprávy a podněty pro vládu apod.; přitom z konstrukce ustanovení § 22 odst. 1 zákona, které upravuje postavení předsedy Komise zejména v rovině jeho zastupování Komise navenek a fakticky tedy také jejího reprezentování, nelze dovozovat, že by se podepisováním za Komisi rozumělo rozhodování v některé z instancí při vedení správního řízení. Platí-li takový závěr pro předsedu Komise, jenž je podle § 22 odst. 1 zákona oprávněn (a také povinen) podepisovat rozhodnutí Komise, která vede řízení a rozhoduje v prvním stupni, pak takový závěr nutně platí i pro toho ze členů prezídia, jenž byl předsedou Komise zplnomocněn podle § 22 odst. 4 k zastupování, neboť takové zplnomocnění nemůže věcně rozšířit rozsah oprávnění a povinností stanovený pro samotného předsedu Komise, a to ani směrem od „podepisování“ k „rozhodování“. K tomu soud poznamenává, že i kdyby byla rozhodnutí žalované opatřena podpisy v rozporu s vnitřními předpisy žalované, na které žalovaná odkazuje (tj. podpisový řád), tato skutečnost sama o sobě by rozhodnutí nezákonným nečinila. Z tohoto hlediska soud považuje za podstatné, že ke dni zplnomocnění člena prezídia Ing. T. J. ani ke dni samotného podpisu rozhodnutí v I. stupni neexistovala u žalované vnitřní úprava organizačního charakteru, která by rozsah možného zplnomocnění podle § 22 odst. 4 zákona zúžila.

Soud tedy dovozuje, že předseda Komise se správního řízení v I. stupni neúčastní a rozhodnutí žalované v I. stupni není rozhodnutím předsedy Komise, ale rozhodnutím Komise jako správního orgánu, které předseda dle výslovné úpravy obsažené v § 22 odst. 1 zákona toliko podepisuje. Ze samotného opatření rozhodnutí Komise podpisem jejího předsedy nelze dovodit, že by se předseda Komise zúčastnil řízení v I. stupni jako zaměstnanec, jak má na mysli § 9 odst. 2 správního řádu. Zákon totiž obsahuje úpravu,

která pravomoc k podepisování rozhodnutí od pravomoci vedení samotného správního řízení odděluje, neboť personální kontinuita zaměstnance, jenž se řízení za správní orgán účastní a jenž následně i jeho rozhodnutí podepisuje, je zajištěna interním předpisem žalované prostřednictvím institutu „spolupodepisující osoby“ - v daném případě ředitelky odboru emise cenných papírů. Pokud předseda Komise využije postupu podle § 22 odst. 4 zákona, pak na jím určeného člena prezídia deleguje svoji působnost při řízení činnosti Komise, jednání jménem Komise a podepisování rozhodnutí Komise, eventuálně při schvalování organizačního a spisového řádu Komise. Ani v tomto případě tedy není na určeného člena prezídia delegována působnost k účasti na řízení v I. stupni ani k rozhodování. Samotná delegace oprávnění k podpisu rozhodnutí žalované v I. stupni na Ing. T. J. není protizákonná, došlo-li k ní postupem zákonem předvídaným (§ 22 odst. 4 zákona). Nebyla-li přitom součástí správního spisu listina, která by prokazovala skutečnost, že Ing. T. J. byl k podepisování zplnomocněn, ani to nelze považovat za vadu řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí, odlišně od situace, pokud by taková listina vůbec neexistovala. Tato listina, jíž však nelze chápat jako obdobu plné moci k zastoupení při právním úkonu, jak jej má na mysli například § 17 odst. 1 správního řádu, ale jako druh pověření vydaného uvnitř správního orgánu, byť značně specifického, byla žalovanou předložena soudu a není důvodu pochybovat o tom, že tato listina, datovaná dne 1. 4. 1998, byla skutečně k tomuto dni vyhotovena.

Ohledně této námitky žalobce tedy soud uzavírá, že v I. stupni rozhodovala Komise a ve II. stupni pak rozhodovalo prezídium. V I. a ve II. stupni tak nerozhodovala a řízení se ani jinak neúčastnila tatáž osoba, přitom řízení se neúčastnila ani nerozhodovala v I. stupni osoba, která by byla členem orgánu, který rozhodoval ve II. stupni. Žalovaná v otázce podepisování rozhodnutí v obou stupních nevybočila z mezí, jež jsou jí zákonem předepsány. Namítá-li pak žalobce, že se žalovaná s jeho námitkou týkající se porušení zásady dvouinstančnosti v rozhodnutí o rozkladu nevypořádala, pak soud tomuto tvrzení nepřisvědčuje, neboť způsob, jakým se orgán rozhodující ve II. stupni s touto námitkou vypořádal, bez ohledu na to, zda je v rozhodnutí o rozkladu argumentováno ve všech směrech věcně správně, považuje soud za dostatečný. Řízení před Komisí je upraveno jako řízení sui generis, na něž nelze beze zbytku aplikovat zvyklosti řízení vedeného u dvou správních orgánů nacházejících se ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Vyplývá to již z postavení Komise, jež je jedním z mála příkladů správního orgánu důsledně nadaného základními atributy nezávislosti v našem právním řádu. Kumulace rozhodování Komise o pokutě za správní delikt se podle názoru soudu nijak nedotýká ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod upravujícího právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, neboť mohl-li žalobce svého práva obrátit se na soud využít a dokonce učinil-li tak, potom atributy nezávislosti a nestrannosti při rozhodnutí jeho věci a spravedlivého procesu podle čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhl. pod č. 209/1992 Sb.) splněny jsou. Přestože by v řízení před žalovanou tento atribut nutně být splněn ani nemusel, odlišně od situace, pokud by byla žalovaná jediným orgánem, který by v dané věci rozhodoval, tj. pokud by byla působnost soudu z přezkoumání v této věci vyloučena, v daném případě má soud za to, že žalovaná je nadána vysokou mírou nezávislosti na výkonné moci a její rozhodování se nezávislostí a nestranností vyznačuje; není přitom z tohoto pohledu rozhodující, v kolika stupních žalovaná ve správním řízení rozhoduje a kdo její rozhodnutí podepisuje. Za základní záruku respektování práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tu však lze považovat samotnou existenci soudního přezkumu v rámci správního soudnictví a její realizaci na principech vyplývajících

po 1. 1. 2003 ze s. ř. s. Námitku neústavnosti právní úpravy řízení před Komisí proto soud neshledává důvodnou.

Pokud jde o další námitky žalobce, soud vycházel z následujících úvah:

Podle § 71 odst. 1 zákona o cenných papírech, ve znění zákona č. 15/1998 Sb., veřejně obchodovatelný cenný papír je takový cenný papír, se kterým lze obchodovat na veřejném trhu, přitom podle odstavce 2 téhož ustanovení lze na veřejném trhu obchodovat s cennými papíry za podmínek stanovených sub. písm. a) a b), tj. na základě povolení (nestanoví-li zákon o cenných papírech nebo zvláštní zákon jinak) a kumulativně mají-li tyto cenné papíry zákonem o cenných papírech (§ 76) stanovené náležitosti.

Pokud žalovaná váže informační povinnost, za jejíž nesplnění byl žalobce sankcionován, na splnění podmínky, že žalobce je emitentem veřejně obchodovatelných cenných papírů, bez ohledu na to, zda žalobcem emitované veřejně obchodovatelné cenné papíry byly také skutečně veřejně obchodovány, pak takový závěr má oporu v textu zákona o cenných papírech. Bylo-li vydáno povolení k veřejnému obchodování s cennými papíry podle § 72 odst. 1 zákona o cenných papírech a mají-li cenné papíry, s nimiž má být veřejně obchodováno, náležitosti veřejně obchodovatelných cenných papírů, jak jsou podávány z § 76 tohoto zákona, pak lze podle § 71 odst. 1 in fine tohoto zákona s těmito cennými papíry obchodovat na veřejném trhu a tyto cenné papíry jsou označovány jako „veřejně obchodovatelné“. Emitoval-li žalobce takové cenné papíry, pak je nutno jej považovat za osobu, která má informační povinnost v tom rozsahu, jak ji shledala žalovaná. Nebyl-li cenný papír přijat ve skutečnosti k obchodování, znamená to, že s ním i přesto, že podle zákona o cenných papírech tak činit lze (a tedy „je obchodovatelným“), fakticky obchodováno není (a tedy „není obchodován“). „Neobchodovaným“ cenným papírem však takový cenný papír není proto, že by zákon neumožňoval s takovým cenným papírem obchodovat, ale proto, že takový cenný papír nebyl k obchodování přijat. Informační povinnost emitenta zákon neváže na skutečnost, že je s emitovaným cenným papírem veřejně obchodováno, ale na skutečnost, že takový emitovaný cenný papír je obchodovatelným. Obchodovatelnost podle § 71 odst. 1 zákona o cenných papírech je třeba vykládat ve smyslu objektivním a pro splnění podmínky obchodovatelnosti není třeba zkoumat, zda obchody s takovým cenným papírem jsou skutečně realizovány. Toto pravidlo se přitom vztahuje na emitenty všech veřejně obchodovatelných cenných papírů a není důvodu, aby zákon všem takovým emitentům právo na skutečné obchodování jimi emitovanými cennými papíry zaručoval. Nejde tu přitom o porušení zásady rovnosti účastníků hospodářské soutěže, jak tvrdí žalobce, a nejde o pravidlo, které by bylo v rozporu s předpisy ústavního pořádku. Soud přitom i při posuzování této námitky vycházel z právního stavu, který tu byl ke dni rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), tj. ke dni 3. 8. 2000, a proto nelze považovat toliko za formalismus, pokud nepřihlíží k novelizaci § 71 zákona o cenných papírech, k níž došlo až zákonem č. 362/2000 Sb. s účinností ke dni 1. 1. 2001. Stejně tak žalovaná nemohla aplikovat čl. II bod 15 zákona č. 362/2000 Sb. jak požaduje žalobce, podle něhož se řízení zahájená přede dnem 1. 1. 2001 dokončí podle nové právní úpravy účinné po 1. 1. 2001, a to již z toho důvodu, že řízení žalovaná ukončila přede dnem 1. 1. 2001 - tedy před účinností tohoto přechodného ustanovení.

Pokud jde o žalobcem namítané porušení § 31 odst. 3 zákona, pak soud takové porušení v postupu žalované neshledává. Toto ustanovení totiž ke dni 1. 4. 1998 novelizovalo § 8 odst. 1 zákona o cenných papírech tak, že doplňovalo výčet aktivit, které zahrnuje obchodování s cennými papíry coby podnikání. Toto ustanovení tedy s předmětem

projednávané věci nijak nesouvisí. Soud rovněž nezjistil, že by žalovaná žalobcem blíže nespecifikovaným způsobem porušila zásadu spolehlivě zjištěného stavu věci podle § 3 odst. 4 správního řádu, neboť své dokazování zaměřila na to, zda je žalobce osobou, na níž se vztahuje informační povinnost podle § 80 zákona o cenných papírech, a zda tato informační povinnost byla splněna. V řízení bylo zjištěno, že žalobce je takovou osobou a že tuto povinnost nesplnil. Za toto porušení zákona mu následně byla uložena pokuta. Jde-li o další žalobcem namítaná ustanovení správního řádu, která žalovaná měla porušit, pak kromě § 9 a § 10, které porušeny nebyly, jak je vysvětleno shora, žalovaná neporušila ani § 46, neboť rozhodnutí žalované nebylo vydáno v rozporu se zákonem, bylo vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci v rozsahu potřebném pro jeho vydání a předepsané náležitosti taktéž obsahovalo.

Přestože žalobce napadl výši pokuty uložené žalovanou v té části žaloby, ve které navrhoval odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí žalované do doby, než soud rozhodne ve věci, soud se i námitkou směřující do výše pokuty jako samostatným žalobním bodem žalobce zabýval. Z napadeného rozhodnutí soud zjistil, že se žalovaná otázkou výše pokuty zabývala, a to z hlediska kritérií demonstrativně stanovených v § 87 odst. 1 zákona o cenných papírech, přičemž z rozhodnutí vyplývá, že žalovaná respektovala princip jednotnosti správního řízení v obou stupních a míru individualizace, jíž shledala v části odůvodnění rozhodnutí orgánu prvního stupně týkající se výše pokuty jako nedostatečnou, jak sama uvedla, zásadním způsobem prohloubila. Napadené rozhodnutí se tedy vypořádalo s jednotlivými kritérii, jež byla vzata v úvahu, tato kritéria specifikovala a uvedla, která z nich žalobci v otázce výše pokuty přitěžují a která naopak lze považovat za okolnosti polehčující, přitom výše pokuty, jak byla žalovanou změněna, nepřekračuje rámec vyplývající z § 86 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech, naplňuje zejména svoji preventivní funkci a přitom zjevně nedosahuje takové výše, která by pro žalobce byla likvidační či by jej mohla významně omezit v jeho podnikatelské činnosti. Za významnou přitom soud považuje konstataci týkající se nápravy závadného stavu žalobcem v průběhu řízení a zejména pak zohlednění faktického dopadu protiprávního jednání žalobce z hlediska cílů, které informační povinnost, jíž žalobce včas nesplnil, ve své podstatě sleduje. Ani tuto námitku žalobce tedy soud nepovažuje za oprávněnou.

Soud tedy po přezkoumání rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů, které žalobce řádně namítl, rozhodl, že žaloba není důvodná, a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji proto zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovaná požadavek na náhradu nákladů neuplatnila, přitom ani ze spisu nevyplývá, že by jí prokazatelné náklady řízení vznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2003

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu