ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně a. s. M., zastoupeného JUDr. Libuší Macákovou, právničkou společnosti, proti žalované Komisi pro cenné papíry, Washingtonova 7, Praha 1, P. O. box 208, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Prezidia Komise ze dne 9. 8. 2000, čj. 31/2010/2000,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalované ze dne 18. 2. 2000, čj. 31/1197/2000, byla žalobkyni uložena podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, pokuta ve výši 210 000 Kč za porušení § 80 odst. 3 téhož zákona.

O rozkladu žalobkyně rozhodlo Prezidium Komise žalobou napadaným rozhodnutím tak, že rozhodnutí orgánu I. stupně bylo změněno ve výroku o výši pokuty, která byla snížena na částku 190 000 Kč.

Žalobkyně brojila proti uložení pokuty včasnou žalobou u Vrchního soudu v Praze; zde však bylo řízení původně zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku (usnesením ze dne 11. 12. 2000. Jak se však dodatečně ukázalo, poplatek byl zaplacen žalobkyní včas, ale bezhotovostně, nikoli kolkovou známkou. Platbu se soudní účtárně nepodařilo včas ztotožnit, a proto pravomocné usnesení vrchního soudu muselo být odstraněno jediným možným způsobem, totiž ústavní stížností. Ústavní soud usnesením o zastavení řízení zrušil svým nálezem ze dne 11. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 80/01 (Vrchnímu soudu byl nález doručen 3. 12. 2001). Vrchní soud poté pokračoval v řízení, žalobkyně znovu předložila přílohy k žalobě a žalovaná

v září 2002 i spisy a své vyjádření k věci. V závěru roku 2002 však již věc skončena nebyla a spolu ostatními neskončenými spisy byla předána Nejvyššímu správnímu soudu (§ 132 soudního řádu správního, s. ř. s.).

Žalobkyně v žalobě nepopírá, že tu k deliktu došlo (pokuta byla uložena za to, že do jednoho měsíce po skončení prvního pololetí 1999 neuveřejnila zprávu o svém hospodaření za toto období), namítá ale, že byl porušen zákon při rozhodování o výši pokuty, protože byla nesprávně použita kritéria, jimiž má být hodnocena závažnost, způsob a následky porušení zákona (§ 87 zákona o cenných papírech). Žaloba uvádí, že společnost měla v době postihu 12 akcionářů a základní jmění 20 milionů. Akcie v té době byly veřejně obchodovatelné, ale fakticky se s nimi neobchodovalo ani nabízeny k prodeji nebyly. Hlavním akcionářem (81,5 %) je německá společnost, zbytek akcií drží zaměstnanci. Všichni akcionáři jsou pravidelně a detailně informováni o hospodaření společnosti. Průtah v zaslání zprávy o hospodaření byl jen nevýznamný (2 měsíce a 10 dnů); to – i s ohledem na to, že akcie obchodovány nebyly – nemohlo mít na kapitálový trh žádný vliv a nešlo ani o snahu cokoli zatajovat nebo způsobit škodu někomu na trhu nebo akcionářům samotným; taková škoda ostatně ani nenastala.

Dále žalobkyně brojí proti tomu, že by v posuzované věci šlo o recidivu, protože předchozí řízení o podobné pokutě (za neuveřejnění hospodářského výsledku za rok 1998) ještě nebylo pravomocně skončeno. Příčinou deliktu byla pouhá neznalost novelizovaného ustanovení zákona. Konečně pak žalobkyně namítla, že pokud žalovaná jako kritéria pro uložení pokuty brala v potaz také údaje o obchodním majetku a vlastním jmění společnosti, nejde tu o kritéria zákonná.

V doplnění žaloby (došlém 8. 11. 2000) dodatkem žalobkyně namítla ještě, že pokuta byla uložena po lhůtě uvedené v § 87 zákona o cenných papírech, když zákonná roční lhůta pro uložení pokuty začala běžet dne 1. 8. 1999 a skončila 1. 8. 2000, ale žalobkyni bylo rozhodnutí o rozkladu doručeno až 18. 8. 2000.

Žalovaná naproti tomu navrhla, aby žaloba byla zamítnuta. Ve vyjádření uvedla především, že delikt je sice typově závažný, ale s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu byla uložena pokuta jen nízká (ve výši 4% možného rozpětí). Po skutkové stránce poukázala Komise na to, že ve skutečnosti bylo prodlení delší, protože informační povinnost byla sice splněna po 71 dnech, ale stalo se tak jen zčásti: další listinné materiály byly předloženy k doplnění až později. Právně žalovaná zdůraznila, že odpovědnost za delikt je tu objektivní, delikvent se nevyviní tím, že s akciemi se neobchodovalo ani nebyly k obchodování nabízeny. V další části stanoviska Komise zdůraznila význam plnění informační povinnosti, jakož i to, že akcie mohly být obchodovány na veřejném trhu až do září 2000; mohl je prodat jejich vlastník, ale také investoři mohli dávat pokyny k jejich koupi. Žalobkynino jednání tak jistou měrou přispělo k neodpovědnému jednání dalších emitentů. Takovýmto jednáním, zvláště, je-li hromadné, dochází k deformacím na kapitálovém trhu. Nebylo proto žalobkynino opomenutí splnit zákonnou

povinnost nevýznamné. Naproti tomu při rozhodování o pokutě byl vzat v úvahu malý rozsah emise papírů i aktivní jednání žalobkyně, která se alespoň pokusila o dodatečnou nápravu vadného stavu. Proto také byla pokuta uložena v nízké výměře. Konečně Komise uvedla, že podle zákona může vzít v úvahu i další okolnosti, protože výčet toho, k čemu se musí přihlédnout při ukládání pokuty, je jen demonstrativní. Ohledně námitky, týkající se tvrzeného marného proběhnutí lhůty k uložení pokuty, namítla žalovaná, že námitka byla uplatněna opožděně (kromě toho argumentovala i věcně s tím, že lhůta v době uložení pokuty ještě neskončila).

Předeslat je třeba, že dodatečnou námitkou o marném proběhnutí lhůty k uložení pokuty se soud zabývat nemohl. Naříkané rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno do vlastních rukou dne 18. 8. 2000; byla-li dodatečná námitka uplatněna na soudě až podáním došlým 8. 11. 2000, stalo se tak očividně po lhůtě, tehdy stanovené v § 250b o. s. ř. (nyní srv. věcně shodně § 72 odst. 1 s. ř. s.). Dispoziční a koncentrační zásada řízení před správními soudy, nyní zákonem explicitně vyjádřená, nebyla zpochybňována ani za dřívějšího právního stavu (§ 250h odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002); je to žalobkyně, která je se svou dodatečnou námitkou prekludována.

Protože nebyly na sporu skutkové okolnosti případu a oba účastníci sporu souhlasili s tím, aby věc byla projednána bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), rozhodl soud bez toho, že by jednání nařizoval.

Pokud pak jde o včas uplatněnou základní námitku, uvážil o ní soud toto:

Informační povinnost emitenta papíru (§ 80 zákona o cenných papírech) doznala v průběhu doby několika změn. Porušená povinnost byla zavedena novelou č. 152/1996 Sb., účinnou od 1. 7. 1996; v rozsuzované věci soud neměl důvod zkoumat, zda tu povinnost existovala v právní podobě, kterou jí přisuzuje žalovaná, jestliže žalobkyně nepopírá, že tuto povinnost porušila a námitku v tomto ohledu neuplatnila. Poznamenává se na okraj, že v současné době je toto ustanovení již novelizováno a lhůty jinak konstruovány.

Soud se proto důvodně omezil jen na to, zda při uložení pokuty byla respektována zákonem stanovená kritéria a nebo zda je Komise porušila tak, že její rozhodnutí je nezákonné.

K této otázce je ale nutno předeslat:

Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Tak tomu bylo podle dřívějších právních úprav [§ 3 písm. e) zákona č. 36/1876 ř. z. nebo podle § 245 odst. 2 o. s. ř. před 31. 12. 2002) a je tomu tak i dnes (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo – zde nyní došlo k rozšíření soudního přezkoumání – správní orgán volné uvážení zneužil. Soud tedy musel posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí stanovených zákonem.

Žalobě ale přisvědčit nemohl.

Komise při ukládání pokuty měla vycházet z povahy, závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání. Tento výčet je uvozen slovem „zejména“; to znamená, že nejde o výčet taxativní a není nezákonností, je-li vyhledáno další kritérium, které logicky může odůvodnit výši pokuty (počet akcionářů, výše jmění atp.). Tvrdí-li žalobkyně, že k následkům nedošlo a dojít nemohlo, nemůže takové tvrzení, i kdyby bylo správné – způsobit zánik odpovědnosti, protože jsou tu i kritéria další, zejména však tato kritéria nepodmiňují odpovědnost samu, ale právě jen výši sankce.

Z rozhodnutí – zejména z rozhodnutí II. stupně – je zřejmá nejen pečlivá snaha žalované o individualizaci pokuty, ale také o řádné písemné zdůvodnění toho, proč pokuta (původně na I. stupni uložená ve výši 210 000 Kč) byla snížena. Žalovaná v důvodech rozhodnutí vyložila, že byla vzata v úvahu shora uvedená zákonná kritéria, proč a jakým způsobem, ke kterému okamžiku byly ty které skutkové okolnosti zjišťovány a s jakým výsledkem, co význam deliktu zvyšuje a co naopak jej snižuje. Soud tu nemá důvod vytýkat žádné nedostatky v užití správního uvážení, protože žalovaná svého diskrečního práva užila podle zákonného příkazu a také z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočila.

A dále: soudu je z jeho činnosti známo, že podobných pokut bylo po změně zákona o cenných papírech uloženo velmi mnoho, a to nejrůznějším akciovým společnostem. Nelze z ničeho dovodit, že by tu šlo o cílený zásah jen proti žalované, přičemž jiní delikventi by za stejné jednání byli pardonováni; takový zásah by bylo možno označit za zneužití volného správního uvážení a představoval by dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud však takový důvod nezjistil, a ostatně ani žalobkyně nic takového nenamítá.

Není konečně v pravomoci správního soudu, aby nastoupil na místo správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit (podle nové právní úpravy účinné od 1. 1. 2003, srv.) jen v jediném případě: pokud by totiž dospěl k závěru, že pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Takové rozhodnutí může však soud učinit pouze na návrh (soudní praxe akceptuje tyto návrhy ve starších věcech i po datu 1. 1. 2003); takový návrh sice učiněn nebyl, ale z okolností případu je dostatečně zřejmé, že ani pokud by byl podán, nemohla by z něj žalobkyně nic pro sebe vytěžit, již s ohledem na to, že za „zjevně nepřiměřenou“ nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4% zákonného rozpětí (v době rozhodování byla horní hranice pokuty 5 milionů; nyní lze uložit pokutu až do výše 20 000 000 Kč) za situace, kdy sám fakt správního deliktu není mezi stranami sporný.

Z vyložených důvodů proto Nejvyšší správní soud žalobě nepřisvědčil a zamítl ji.

Žalovaná měla ve věci úspěch a měla by proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.); podle obsahu spisu jí však žádné náklady nevzešly. Proto soud vyslovil, že se jí právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává. Žalobkyni, která ve věci úspěch neměla, toto právo nepřísluší. Také tento výrok bylo proto třeba do rozsudku pojmout (§ 61 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. srpna 2003

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu