

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **O. M.,** zastoupeného advokátem JUDr. Ladislavem Sádlíkem, se sídlem Holečkova 31, 150 00 Praha 5, proti žalované **Komisi pro cenné papíry,** se sídlem Washingtonova 7, 110 00 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 30. 11. 2000, č. j. 52/6466/2000,

takto:

I. Rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 2. 5. 2000, č. j. 52/8827-g/99, a rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 30. 11. 2000, č. j. 52/6466/2000, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci na nákladech řízení částku 4650 Kč, a to k rukám jeho zástupce JUDr. Ladislava Sádlíka ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry (dále jen „Prezidium“), kterým Prezidium změnilo rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 2. 5. 2000, č. j. 52/8827-g/99 tak, že uložilo žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení ustanovení § 47b odst. 1 písm. a) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech. Této protizákonnosti se dopustil tím, že jako obchodník s cennými papíry uzavíral v době od 1. 4. 1998 do konce roku 1999 jako mandant mandátní smlouvy s mandatáři, kterými byly osoby bez povolení k obchodování s cennými papíry, přičemž předmětem mandátních smluv byl závazek mandatářů vyhledávat a získávat

pro žalobce klienty, kteří budou mít v úmyslu nechat si obstarat prodej svých cenných papírů, a v zastoupení a jménem žalobce budou s těmito klienty uzavírat komisionářské smlouvy, na jejichž základě budou klienti jako komitenti prodávat či nakupovat své cenné papíry prostřednictvím mandanta jako komisionáře a dále že poškozoval své klienty tím, že jim za převáděné cenné papíry vyplácel ceny nižší než kurzy, kterých převáděné cenné papíry dosahovaly na veřejných trzích.

Žalobce především namítá, že žalovaná překročila subjektivní lhůtu jednoho roku pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb. Napadené rozhodnutí totiž bylo žalobci doručeno dne 4. 1. 2001, přičemž stížnost RNDr. J. T. obdržela Komise pro cenné papíry (dále též „žalovaná“) již dne 6. 5. 1999 a stížnost společnosti I. dne 14. 5. 1999. Subjektivní lhůta pro uložení pokuty ve smyslu citovaného ustanovení tak uplynula dne 6. 5. 2000. V této lhůtě však nebylo vydáno ani rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo žalobci doručeno teprve dne 11. 5. 2000.

Druhá žalobní námitka brojí proti tomu, že žalovaná vykonává vůči žalobci státní dozor v rozporu s ustanovením § 82 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech. Dne 11. 1. 2000 totiž nabylo právní moci rozhodnutí, kterým bylo zrušeno povolení žalobce k obchodování s cennými papíry, přičemž správní řízení v předmětné věci bylo zahájeno až dne 17. 2. 2000, tzn. v době, kdy již žalobce státnímu dozoru nepodléhal. V tomto směru žalobce odkazuje na právní názor Vrchního soudu v Praze, obsažený v rozsudku sp. zn. 6 A 181/93, podle něhož je pro posuzování zákonnosti úkonů správního řízení rozhodný právní stav, který tu byl v době učinění těchto úkonů.

Za třetí žalobce tvrdí, že správní orgány I. i II. stupně porušily ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, když nikdy nebylo žalobci doručeno oznámení o možnosti seznámení se s podklady pro rozhodnutí ve správním řízení. Tím bylo žalobci znemožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, ke způsobu jejich zjištění a příp. navrhnout jejich doplnění. Do spisů tak žalobce mohl nahlédnout teprve 18. 5. 2000, tzn. až po vydání rozhodnutí I. stupně. Přitom žalobce uvádí, že měl enormní zájem seznámit se se způsobem zjištění komisionářské smlouvy s paní M., která však prý byla (společně s dalšími smlouvami) společností I. nelegálně odcizena mandatářům nebo klientům žalobce a následně byla padělána a účelově upravena.

Konečně čtvrtá námitka směřuje proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů. V tomto směru žalobce tvrdí, že v odůvodnění rozkladového rozhodnutí, vydaného v souvislosti s odebráním licence obchodníka s cennými papíry ze dne 20. 12. 1999, č. j. 521/15352/99, je mimo jiné uvedeno, že žalobce má uzavřené smlouvy s mandatáři, čímž porušuje odbornost a že se jedná o nejvyšší sankci vůči subjektu kapitálového trhu. V napadeném rozhodnutí je však uvedeno, že se jedná o odlišné rozhodnutí, neboť sice žalobce postihují za stejné jednání, nicméně mají jiný účel. Proto se žalobce domnívá, že je trestán za stejné jednání opakovaně, v čemž spatřuje rozpor s Listinou základních práv a svobod.

K údajnému vyplácení nižších cen akcií klientům než byly příslušné kursy žalobce namítá, že se jedná o naprosto nesmyslnou argumentaci, když je zřejmé, že je vždy cena snížena o odměnu obchodníkovi s cennými papíry za jeho činnost a o poplatky spojené s obchodem. Navíc, vyplácená cena klientům byla cenou sjednanou, přičemž i obchodování s cennými papíry je podnikatelskou činností, jejímž hlavním úkolem je dosáhnout zisku. Pokud správní orgán dospěl k závěru, že měl žalobce neúměrně vysokou odměnu, jsou rovněž tato tvrzení nepřezkoumatelná a nemají ani oporu v právních předpisech.

Žalobce nesouhlasí rovněž s výší udělené pokuty, když především tvrdí, že postup výpočtu a zdůvodnění výše této pokuty postrádá uvedení jakýchkoliv konkrétních údajů. Žalobce dále uvádí, že výrok obsažený v napadeném rozhodnutí o tom, že žalobce zmocňoval třetí osoby, které neměly povolení k obchodování s cennými papíry k činnosti, jež byla přímým poskytováním blíže nespecifikované služby obchodníka s cennými papíry, je rovněž nepřezkoumatelný pro absenci konkrétních informací. Navíc, mandatáři byli zmocněni toliko k administrativním úkonům a nikoliv k vlastnímu obchodování s cennými papíry. V případě RNDr. T. dokonce cenu sjednával přímo žalobce, přičemž jmenovaný se žalobce pokoušel vydírat, když žádal za své akcie vyplatit částku výrazně převyšující tržní cenu a v opačném případě argumentoval silnými kontakty na dozor a inspekci nad kapitálovým trhem. Jestliže žalovaná dospěla k závěru, že žalobce nejednal čestně, kvalifikovaně, odborně a v nejlepším zájmu svých klientů, postrádá toto tvrzení konkrétní podložení, neboť pochybné jsou toliko citované dvě komisionářské smlouvy a další stížnosti se netýkaly žalobce, nýbrž jeho mandatářů. Správní orgán tak nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci ve smyslu ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu.

Proto žalobce navrhuje napadené rozhodnutí žalovaného zrušit.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě především uvádí, že subjektivní lhůta pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona o cenných papírech překročena nebyla, neboť správní řízení nebylo zahájeno dnem doručení podání stížnosti RNDr. T. žalované, tzn. 6. 5. 1999 a nemohla proto uplynout dne 6. 5. 2000, protože jmenovaný stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení vedeného se žalobcem. K zahájení správního řízení tak došlo až dne 17. 2. 2000, kdy bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení (§ 18 odst. 3 správního řádu). Žalovaná nesouhlasí ani s tvrzením, že se doručením předmětné stížnosti dozvěděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, neboť z citovaného ustanovení § 87 odst. 2 zákona o cenných papírech lhůta začíná běžet teprve v okamžiku, kdy se žalovaná dozví o všech rozhodných skutečnostech pro uložení pokuty. Těmito skutečnostmi není toliko podezření na porušení určité povinnosti, nýbrž také znalost okolností vylučujících protiprávnost, polehčujících či přitěžujících, což bývá v praxi zjištěno zpravidla až v průběhu správního řízení.

Žalovaná se rovněž domnívá, že k uložení pokuty dochází již oznámením rozhodnutí I. stupně (v daném případě dne 11. 5. 2000), nikoliv až nabytím právní moci tohoto rozhodnutí. Již rozhodnutím orgánu I. stupně je totiž dotčena právní sféra účastníka řízení, o čemž svědčí i právní úprava vyloučení odkladného účinku opravného prostředku (§ 55 správního řádu). Žalovaná argumentuje rovněž účelem úpravy prekluzivní lhůty, spočívajícím v zajištění řádného výkonu státní správy a zejména v rychlosti a hospodárnosti řízení. Tato myšlenka vychází z představy aktivního a spolupracujícího účastníka a nemá být proto v praxi zneužita k nečinnosti účastníka ve smyslu úmyslných průtahů. Žalovaná upozorňuje rovněž na ustanovení § 19 odst. 3 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, které považuje za paralelní a z něhož rovněž dovozuje, že uložením pokuty je zamýšleno vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nikoliv nutně právní moc tohoto rozhodnutí.

K žalobnímu bodu, že žalobce v době ukládání předmětné pokuty vůbec nepodléhal státnímu dozoru, žalovaná uvádí, že ze zákona nelze dovodit, že pozbytím veřejnoprávního oprávnění k činnosti obchodníka s cennými papíry zaniká odpovědnost za protiprávní jednání, kterých se podnikatel v minulosti dopustil jako obchodník s cennými papíry. Při posuzování protiprávnosti předmětného jednání totiž je rozhodující skutkový stav v době uskutečnění tohoto jednání. V opačném případě by se protiprávně jednající obchodníci s cennými papíry mohli vyhnout veřejnoprávní odpovědnosti za protiprávní jednání tím, že by požádali

o odejmutí povolení k obchodování s cennými papíry. Protože se žalobce dopustil správního deliktu v době, kdy státnímu dozoru Komise podléhal, bylo uložení pokuty zcela na místě.

Žalovaná dále odmítá žalobní tvrzení, že žalobci nebylo doručeno oznámení o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí ve správním řízení, neboť k doručení právnímu zástupci žalobce došlo dne 30. 3. 2000. Kopie smlouvy uzavřené s J. M. tvořila podklad již pro rozhodnutí orgánu I. stupně a byla tedy součástí správního spisu ještě před jeho vydáním. Žalovaná proto rozhodně odmítá namítané porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu.

K tvrzení, že žalobce byl dvakrát potrestán za totéž jednání, žalovaná upozorňuje na skutečnost, že se žalobcem byla vedena dvě správní řízení, kdy v rámci prvního z nich bylo hodnoceno pouze zajištění jeho předpokladů pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, přičemž zrušení povolení k obchodování s cennými papíry nelze považovat za sankci, nýbrž spíše za zamítnutí žádosti o udělení povolení. Teprve v nyní posuzovaném správním řízení se jednalo o hodnocení porušení povinností žalobcem.

K otázce výše cen upozorňuje žalovaná na ustanovení § 31 odst. 2 zákona o cenných papírech, podle něhož je komisionář (tj. žalobce) povinen prodat cenný papír za vyšší cenu, než která byla uvedena v pokynu, pokud má takovou možnost, a to i bez souhlasu komitenta. Protože se jedná o zákonné kogentní ustanovení, měl žalobce povinnost vyplácet zákazníkům nejvyšší dosažitelnou cenu na veřejných trzích po odečtení provize. Žalobce však namísto toho uzavíral se zákazníky smlouvy, podle nichž podařilo-li se mu prodat cenný papír za cenu vyšší než uvedenou, ponechal si rozdíl jako odměnu. Tento postup žalobce i s přihlédnutím k nepřiměřeně nízkým vypláceným cenám proto žalovaná posoudila jako porušení povinnosti jednat při poskytování služby v nejlepším zájmu zákazníků podle § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech.

Žalovaná konečně k namítané výšce uložené pokuty uvedla, že se v daném případě žalobce dopustil velmi závažného porušení zákona o cenných papírech a že poškodil zákazníky podstatným způsobem. Žalované se sice skutečně podařilo získat pouze dvě komisionářské smlouvy, nicméně již na jejich základě lze hovořit o opakovaném protiprávním jednání žalobce. Žalovaná proto uzavírá, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné.

Žalobce v replice ze dne 10. 6. 2001 k vyjádření žalovaného a v jejím doplnění ze dne 14. 6. 2001 trvá na tvrzeních obsažených v žalobě a dále uvádí, že žalovaná se o porušení zákona dozvěděla ze stížnosti RNDr. T., tedy již dne 6. 5. 1999, a tímto dnem proto bylo zahájeno správní řízení, nikoliv až dnem, kdy se správní orgán dozví o všech skutečnostech, rozhodných pro uložení pokuty – k tomu totiž slouží správní řízení. Žalobce rovněž opakuje, že podle tehdy platného ustanovení § 87 zákona o cenných papírech bylo možno pokuty uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dověděla o skutečnostech rozhodných pro jejich uložení. Protože Komise se má zjevně dozvědět o skutečnostech rozhodných, nikoliv o skutečnostech všech, bylo možno pokutu uložit do jednoho roku od obdržení citované stížnosti. Opačný výklad by narušoval princip právní jistoty. Proto žalobce trvá na tom, že k uložení pokuty došlo až po marném uplynutí zákonné lhůty. Kromě toho žalobce namítá, že oznámení o zahájení správního řízení, seznámení se s výsledky šetření i meritorní rozhodnutí bylo doručováno pouze jeho zástupci, v čemž spatřuje rozpor se správním řádem.

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé

dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

V souzené věci z předloženého správního spisu především vyplývá, že dne 6. 5. 1999 obdržela Komise pro cenné papíry oznámení RNDr. J. T., obsahující informaci, že firma P. vykupuje pro sebe na základě mandátní smlouvy akcie, přičemž využívá svých znalostí nikoliv k ochraně a ve prospěch klienta, za což bere provizi, nýbrž k vytvoření nadměrného zisku, a to nezákonně. Obdobná podání byla zaslána společností I., s. r. o. a doručená žalované dne 14. 5. a 21. 5. 1999 a týkala se činnosti M. K., M. Š. a I. K., kdy všechny jmenované osoby používaly licenci obchodníka s cennými papíry žalobce pro účely uzavírání příslušných smluv. S cennými papíry tak obchodovaly v rozporu s § 45 zákona č. 591/1992 Sb. osoby, které k této činnosti neměly povolení žalované.

Přípisem ze dne 26. 1. 2000 a doručeným právnímu zástupci žalobce dne 17. 2. 2000 žalovaná žalobci oznámila zahájení správního řízení ve věci možného porušení ustanovení § 46 odst. 1, § 47b odst. 1 a § 49 odst. 1 zákona č. 591/1992 Sb. V rámci šetření prováděného žalovanou totiž bylo zjištěno, že žalobce uzavřel mandátní smlouvy s dalšími subjekty, které nemají povolení k obchodování s cennými papíry a kteří jako mandatáři uzavírali s klienty komisionářské smlouvy. Výzvou žalované ze dne 8. 6. 1999 byl žalobce vyzván k předložení blíže specifikovaných informací a dokladů, což však žalobce zcela nerespektoval a žalované dodal pouze některé požadované doklady. Proto byl žalobce přípisem ze dne 15. 9. 1999 vyzván opakovaně k doplnění požadovaných dokladů, což však žalobce opět neučinil. Z tohoto důvodu byl vyzván k vyjádření se k uvedeným skutečnostem ve stanovené lhůtě.

Komise pro cenné papíry shora citovaným rozhodnutím ze dne 2. 5. 2000 uložila žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení ustanovení § 46 odst. 1, § 47b odst. 1 písm. a) a písm. e) a § 49 odst. 1 zákona č. 591/1992 Sb. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaná uvedla, že dne 17. 2. 2000 zahájila z vlastního podnětu správní řízení se žalobcem, v jehož rámci zjistila, že žalobce uzavíral jako obchodník s cennými papíry a mandant mandátní smlouvy s blíže označenými subjekty, které nemají povolení k obchodování s cennými papíry. Při poskytování služeb obchodníka s cennými papíry žalobce a jím zmocnění mandatáři nepostupovali kvalifikovaně, čestně a spravedlivě a zákazníci nebyli upozorňováni na důležité skutečnosti související s obchodem. K námitce žalobce, že Komise s ním nebyla oprávněna zahájit správní řízení, neboť již není obchodníkem s cennými papíry, žalovaná uvedla, že šetření se týkalo let 1998 a 1999, kdy žalobce toto povolení měl a předmětnou činnost vykonával.

Napadeným rozhodnutím Prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 30. 11. 2000 a doručeným zástupci žalobce dne 4. 1. 2001 Prezidium změnilo citované rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 2. 5. 2000 tak, že uložilo žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení ustanovení § 47b odst. 1 písm. a) zákona č. 591/1992 Sb. Této protizákonnosti se žalobce dopustil tím, že jako obchodník s cennými papíry uzavíral v době od 1. 4. 1998 do konce roku 1999 jako mandant mandátní smlouvy s mandatáři, kterými byly osoby bez povolení k obchodování s cennými papíry, přičemž předmětem mandátních smluv byl závazek mandatářů vyhledávat a získávat pro žalobce klienty, kteří budou mít v úmyslu nechat si obstarat prodej svých cenných papírů, a v zastoupení a jménem žalobce budou s těmito klienty uzavírat komisionářské smlouvy, na jejichž základě budou klienti jako komitenti prodávat či nakupovat své cenné papíry prostřednictvím mandanta jako komisionáře a dále že poškozoval své klienty tím, že jim za převáděné cenné papíry vyplácel

ceny nižší než kurzy, kterých převáděné cenné papíry dosahovaly na veřejných trzích. K námitkám žalobce, uplatněným v podaném rozkladu, Prezidium uvedlo, že protiprávního jednání se žalobce dopouštěl v době, kdy byl oprávněn k obchodování s cennými papíry a proto podléhá státnímu dozoru v této oblasti. Nebylo porušeno ani pravidlo, podle kterého nemůže být nikdo trestán v téže věci, neboť proti žalobci bylo vedeno (kromě tohoto řízení) ještě řízení o zrušení povolení k obchodování s cennými papíry, tedy řízení se zcela jiným předmětem a účelem.

Citované rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 30. 11. 2000 napadl žalobce žalobou.

Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 12. 2. 2001, č. j. 5 A 1/2001 - 12, odložil vykonatelnost tohoto rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud k jednotlivým žalobním bodům při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí uvážil následovně.

Žalobce především namítá, že žalovaná překročila subjektivní lhůtu jednoho roku pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech v tehdy platném znění, podle něhož „pokuty podle § 86 lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dověděla o skutečnostech rozhodných pro jejich uložení, nejpozději však do deseti let, kdy k těmto skutečnostem došlo.“ (*poznámka soudu*: novelou tohoto zákona, provedenou zákonem č. 362/2000 Sb., bylo citované ustanovení s účinností od 1. 1. 2001 nahrazeno následujícím zněním: „Řízení o uložení pokuty lze zahájit do 6 měsíců ode dne, kdy se Komise dozvěděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy k těmto skutečnostem došlo.“).

K otázce, zda za časový moment uložení pokuty je nutno chápat již vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebo až nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na konstantní správní judikaturu, podle níž „uložením pokuty je teprve okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost rozhodnutí se podrobit a pokutu zaplatit; ta nastává materiální právní mocí rozhodnutí o uložení pokuty, protože teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikventa. Smyslem této zákonné úpravy je totiž stanovit prekluzivní lhůtu, po jejímž marném uplynutí nelze osobu, která se dopustila správního deliktu, postihovat. Lhůta jednoho roku je přitom v souladu i s nejdelšími zákonnými lhůtami pro rozhodnutí ve správním řízení (§ 49 správního řádu) a umožňuje i s přiměřenou rezervou řízení provést a dokončit u správních orgánů obou stupňů. Jiný výklad by vedl k tomu, že tato jednoroční lhůta by mohla být libovolně, především indolencí úřadu nebo i účelově, prodlužována na újmu účastníka řízení“ (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, vztahující se k interpretaci ustanovení § 88 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, obdobně rozsudek stejného soudu ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, k výkladu ustanovení § 19 odst. 6 a 8 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, ve znění zákona č. 150/1992 Sb., nebo rozsudek stejného soudu k ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94).

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i v souzené věci je nutno citované ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb. ve shodě s citovanou judikaturou interpretovat tak, že pokutu lze pravomocně uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dozvěděla o předmětných skutečnostech, nikoliv tedy že stačí, když je v uvedené lhůtě vydáno nepravomocné správní rozhodnutí. Z dikce i smyslu tohoto zákonného ustanovení je totiž dostatečně zřejmé, že pod „uložením pokuty“ je nutno chápat teprve skutečný, materiální

zásah do právní sféry porušitele práva. Ten samozřejmě nastává až nabytím právní moci příslušného rozhodnutí, protože do té doby může být změněno či zrušeno v přezkumném řízení (poznámka: ke změně rozhodnutí orgánu I. stupně došlo rozhodnutím o rozkladu ostatně i v nyní projednávané věci). Proto také ustanovení § 87 odst. 3 zákona č. 591/1992 Sb. hovoří o tom, že uložená pokuta je splatná do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o uložení pokuty. Jinak řečeno, do nabytí právní moci rozhodnutí ještě není zcela jisto, že předmětná pokuta skutečně musí být zaplacena, v jaké výši a ke kterému časovému okamžiku. Proto se soud neztotožňuje s tvrzením žalované, že k dotčení právní sféry účastníka řízení dochází již rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Soudu se v této souvislosti nejeví případným ani poukaz na ustanovení § 55 odst. 2 správního řádu, představující výjimku z obecně platného suspenzivního účinku odvolání, a to již z toho důvodu, že se jedná o výjimečné ustanovení, které je nutno vykládat restriktivním způsobem. Bylo by tak již z povahy tohoto ustanovení proti jeho smyslu a účelu, pokud by jeho prostřednictvím (a to prakticky výhradně) byla zdůvodňována praxe, ve svých důsledcích suspenzivní účinky odvolání prolamující.

V souzené věci je proto rozhodné určit, v který časový okamžik se žalovaná dozvěděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, tzn. kdy začala běžet citovaná prekluzivní lhůta. Rovněž při hledání odpovědi na tuto otázku Nejvyšší správní soud vycházel z konstantní správní judikatury (viz např. shora citovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 167/94), podle níž dozvědět se o porušení povinností (zde: o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, tedy ve vazbě na § 86 zákona č. 591/1992 Sb. o nedostatcích v činnosti vymezených osob spočívajících v porušení podmínek stanovených v povolení nebo v porušení právních předpisů a opatření) „neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání porušení povinnosti a kdo je za ně odpovědný je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění jeho pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, jež zákon při splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. Jde o vědomost o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní posouzení. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvlášť kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby na druhé straně nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodného. Začátek běhu subjektivní lhůty nemůže být dán samotným vědomím pracovníků státního orgánu o porušení právních předpisů, nemůže být odvislý od zcela právně neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ani od personálního obsazení určitého úřadu a pod. Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno „vědomí“ státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy došlo oznámení určitého a věrohodného obsahu, datu kontroly a pod., nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním.“

Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezpochybňuje argumentaci žalované, že správní řízení nebylo zahájeno dnem doručení příslušných stížností Komisi, neboť stěžovatelé (RNDr. T., I., s. r. o.) nebyli účastníky správního řízení, nýbrž teprve doručením oznámení o zahájení řízení žalobci, k němuž došlo dne 17. 2. 2000 (§ 18 odst. 2 správního řádu). Tato skutečnost však není z hlediska počátku běhu předmětné subjektivní lhůty dle ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb. rozhodující, neboť citované ustanovení tuto lhůtu nespojuje se zahájením správního řízení, nýbrž s okamžikem, kdy se Komise dověděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu se v tomto případě Komise o relevantních skutečnostech ve smyslu zmíněného zákonného

ustanovení dozvěděla již z uvedených stížností RNDr. T. a společnosti I. a proto se ztotožňuje s názorem žalobce, že subjektivní lhůta pro uložení pokuty uplynula již dne 6. 5. 2000.

Soud v tomto směru odmítá argumentaci žalované, že je nutno dozvědět se o všech rozhodných skutečnostech a teprve od tohoto okamžiku začíná běžet citovaná lhůta pro uložení pokuty. Tento způsob interpretace je neudržitelný, a to již proto, že ve svých faktických důsledcích popírá smysl správního řízení, jehož účelem je právě spolehlivé zjištění přesného a úplného skutečného stavu věci (§ 32 odst. 1 správního řádu) za respektování práv účastníků řízení a za jejich součinnosti. Pokud by platilo, že správní orgán nejprve zjistí všechny rozhodné okolnosti pro uložení pokuty a teprve poté bude zahájeno správní řízení, mohla by tato praxe vést k porušování práv účastníků řízení, kteří by tak do značné míry byli vyřazeni z aktivního vystupování v něm v době, kdy si správní orgán teprve vytváří úsudek o řešení konkrétní věci a kdy je tedy ještě možné tento rozhodovací proces reálně ovlivnit, a mohli by se do něj zapojit de facto až v okamžiku, kdy správní orgán již dospěl do fáze rozhodnutí. Navíc, z hlediska ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb., by zmíněná interpretace ve svých důsledcích vedla k popření jakéhokoliv praktického smyslu citované lhůty pro uložení pokuty, neboť posouzení okamžiku jejího počátku by záviselo toliko na nepřezkoumatelné libovůli správního orgánu, který by sám seznal, zda již má k dispozici všechny relevantní skutečnosti či nikoliv, a účastníku řízení by tak vznikal stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy demokratického právního státu.

V projednávané věci je navíc nutno vidět, že žalovaná z předmětných stížností fakticky obdržela informaci o základních skutečnostech, rozhodných pro následné uložení pokuty, a že v dalším řízení tyto informace v podstatě již jen prohlubovala o další zjištění a za tímto účelem především vyžadovala doložení příslušných listinných podkladů od žalobce. Teprve následně však žalobci oznámila zahájení správního řízení a bezprostředně poté (cca 2 měsíce) jej informovala o možnosti seznámení se s podklady rozhodnutí. V tomto konkrétním případě je tedy zřejmé, že žalovaná těžiště zjišťování stavu věci provedla ještě před zahájením vlastního správního řízení.

Nejvyšší správní soud proto předchozí úvahy uzavírá konstatováním, že v souzené věci se Komise o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty dozvěděla poprvé dne 6. 5. 1999, právní moc rozhodnutí žalované, kterým byla žalobci pokuta uložena, však nastala až dne 4. 1. 2001, tedy po marném uplynutí zákonné lhůty jednoho roku pro uložení pokuty. Již z tohoto důvodu proto soud musel napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost.

Jen pro úplnost je nutno doplnit, že ke včasnému uložení pokuty dle citovaného zákonného ustanovení by nedošlo ani tehdy, pokud by soud akceptoval výklad žalované, že pojem „uložení pokuty“ představuje vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nikoliv nabytí tohoto rozhodnutí právní moci, protože v projednávané věci bylo rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 2. 5. 2000 doručeno žalobci dne 11. 5. 2000, tedy rovněž po marném uplynutí předmětné subjektivní lhůty, počítané od doručení stížnosti RNDr. T. Komisi dne 6. 5. 1999.

Za situace, kdy soud shledal protizákonnost napadeného rozhodnutí ze shora předestřených důvodů, se jeví již jako neúčelné a nadbytečné zabývat se dalšími žalobními námitkami, když jejich případná opodstatněnost nemůže mít jakýkoliv vliv na celkový výsledek soudního řízení a ani na následné rozhodování správního orgánu, neboť za dané situace je nutno toto správní řízení zastavit.

Ze všech prezentovaných důvodů proto Nejvyšší správní soud zrušil shora označené rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry o zamítnutí rozkladu, stejně jako jemu

předcházející rozhodnutí Komise pro cenné papíry, které je postiženo stejnými vadami jako rozhodnutí druhostupňové, pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní), a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, když v úvahu připadá pouze zastavení řízení ve smyslu ustanovení § 30 správního řádu, jelikož odpadl důvod k řízení zahájeného z podnětu správního orgánu.

Shora uvedeným právním názorem jsou oba uvedené správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když soud postupoval podle ustanovení § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb. a podle advokátního tarifu (§ 13 vyhl. č. 177/1996 Sb.) a zjistil následující náklady řízení: 1000 Kč na soudním poplatku, 3500 Kč sazba odměny právního zástupce a 2 x 75 Kč paušální náhrada. K uhrazení celkové částky 4650 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Ladislava Sádlíka byla stanovena přiměřená lhůta.

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

V Brně dne 3. 6. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu