

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Michala Mazance v právní věci **žalobce A. B., s. r. o.**, se zastoupeného advokátkou JUDr. Janou Mikulovou, se sídlem Šumavská 21, 120 00 Praha 2, proti **žalované Komisi pro cenné papíry**, Washingtonova 7, 110 00 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 20. 12. 1999, č. j. 521/15437/99,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím Komise pro cenné papíry (dále jen „Komise“) ze dne 8. 6. 1999 bylo žalobci zrušeno v celém rozsahu povolení k obchodování s cennými papíry, udělené žalobci rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 25. 7. 1994, č. j. 102/74 777/93, podle § 45 odst. 2 zákona o cenných papírech, a to z důvodů nesplnění některých věcných, ekonomických a organizačních předpokladů pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry. Dalším výrokem správní orgán prvního stupně rozhodl, že povinnost vypořádat již uzavřené smlouvy a jiné smluvní nebo zákonné závazky není tímto rozhodnutím dotčena. K rozkladu, podanému žalobce, prezidium Komise pro cenné papíry (dále jen „prezidium“) rozhodnutím ze dne 20.

12. 1999 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změnilo tak, že povolení k obchodování s cennými papíry udělené účastníkovi řízení rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 25. 7. 1994 se v plném rozsahu zrušuje podle § 32 bodu 1 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o Komisi“).

Žalobce se včas podanou žalobou domáhá zrušení obou rozhodnutí pro jejich nezákonnost i pro vady řízení, které vydání napadených rozhodnutí předcházelo.

V daném případě jde o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), z Vrchního soudu v Praze. Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy dokončí řízení zahájená před těmito soudy. Podle § 130 s. ř. s. se neskončená řízení podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu účinného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jak je žalobce ve své žalobě vymezil (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). V souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí. O žalobních bodech uvážil soud toto:

Žalobce v prvním z žalobních bodů namítá, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nekonkrétní a nepřezkoumatelný, když správní orgán rozhodl o odnětí povolení k obchodování s cennými papíry z důvodu, nesplnění „některých věcných, ekonomických a organizačních předpokladů“, aniž ve výroku specifikoval, které konkrétní požadavky žalobce neplní. Rozkladový orgán sice změnil prvostupňové rozhodnutí a uvedenou formulaci z výroku vypustil, ani on však ve výroku svého rozhodnutí neuvedl, které konkrétní požadavky žalobce neplní.

Žalovaná tyto námitky popírá. Činí tak právem, neboť tato námitka není důvodná.

Ustanovení § 32 zákona o Komisi opravňuje správní orgán zahájit řízení o prověření předpokladů k dalšímu výkonu činnosti obchodníka s cennými papíry a na základě výsledků posouzení jeho předpokladů pro výkon této činnosti rozhodnout o tom, že povolení vydaná před účinností novely zákona o cenných papírech provedené zákonem o Komisi se zrušují, mění nebo zůstávají v platnosti. Pro určitost výroku takového rozhodnutí je proto třeba,aby správní orgán jednoznačně vyjádři, v jakém řízení rozhoduje, o jaké věci rozhoduje a jaký závěr činí. Jestliže žalovaná ve výroku napadeného rozhodnutí odkazem na užití ustanovení § 32 bodu 1. zákona o Komisi specifikovala řízení a předmět, o němž rozhoduje, konkretizovala žalobcovo povolení k výkonu činnosti, jehož další trvání prověřuje, a jednoznačně, v souladu s příslušným zákonným ustanovením, vyjádřila svůj závěr o zrušení uděleného povolení, považuje soud výrok napadeného rozhodnutí za dostatečně určitý a konkrétní.

Druhá žalobní námitka spočívá v tom, že zákon o cenných papírech v § 45 odst. 3 písm. a) až c) uvádí konkrétní údaje, které je osoba žádající o povolení k obchodování s cennými papíry nebo prověřovaná osoba povinna sdělit; v § 45 odst. 3 písm. d) pak stanoví, že tato osoba je povinna uvést věcné, personální a organizační předpoklady pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry. Co se rozumí věcnými, personálními a organizačními předpoklady, zákon blíže nevymezuje, rámcový charakter úpravy neopustila ani novelizace dotčených ustanovení (provedená zákonem o Komisi). Podrobnější pravidla pro plnění

povinností uvedených v § 47a, § 47b a § 45a zákona o cenných papírech měl stanovit prováděcí předpis, k jehož vydání zákon zmocnil Ministerstvo financí; ten však vydán nebyl. Podle žalobce tak od účinnosti zákona o Komisi do doby vydání příslušného prováděcího právního předpisu není správní orgán zmocněn posuzovat plnění podmínek činnosti obchodníka s cennými papíry v rámci svého volného uvážení, neboť nejsou stanovena pravidla pro jeho rozhodování. Podle žalobce tak ani Komise rozhodující v prvním stupni ani prezidium nebyly oprávněny volně posuzovat, zda konkrétní postupy a opatření obchodníka s cennými papíry odpovídají pravidlům, která má na mysli zákon o cenných papírech v části třetí v novelizovaném znění. Podle žalobce měl správní orgán při posuzování předpokladů brát v úvahu, že žalobce splnil podmínky zákona o cenných papírech ve znění platném do 1. 4. 1998, bylo mu vydáno povolení k obchodování s cennými papíry, a protože právním předpisem nebyla stanovena podrobnější pravidla pro plnění povinností, jak je předpokládá novela zákona o cenných papírech, měl přizpůsobit postupy a opatření platnému zákonu o cenných papírech a nemohl je přizpůsobit neexistujícímu prováděcímu předpisu.

Žalobce dále, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, poukazuje na to, že podmínky nebo omezení Ústavou zaručeného práva na podnikání musí být stanoveny zákonem, a to tak, aby zákon byl jasný, přesný a předvídatelný ve svých důsledcích. Tak tomu v daném případě podle žalobce není. Pojmy „věcné, personální a organizační předpoklady pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry“ jsou podle žalobce neurčité. Okolnost, že nebyly vydány prováděcí předpisy, nemůže podle žalobce být v neprospěch obchodníka s cennými papíry, a nemůže tak rozšiřovat diskreční pravomoc správního orgánu.

Žalobce v rámci tohoto žalobního bodu poukazoval i na to, že Komise zaslala účastníkům řízení Doporučení pro prověření předpokladů pro některé účastníky kapitálového trhu (dále jen „Doporučení“); to je však jen metodickým návodem, který nemá právní závaznost. Přestože Komise sama účastníky řízení instruovala o tom, že toto Doporučení není závazné a že správnímu orgánu bude postačovat vysvětlení, nevzala vysvětlení žalobce na vědomí a na základě Doporučení pak rozhodla o zrušení povolení z důvodu nesplnění některých předpokladů.

Žalovaná ve svém písemném vyjádření tyto námitky žalobce zpochybňuje. Poukazuje na to, že zákonodárce tím, že oprávnil žalovanou, aby v příslušném řízení vycházela z posouzení věcných, personálních, organizačních a ekonomických předpokladů pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, aniž je blíže vymezil, záměrně vytvořil široký diskreční prostor pro žalovanou jako aplikující orgán státní správy za účelem odborného posouzení, zda konkrétní okolnosti naplňují požadavek dostatečného zázemí pro činnost obchodníka s cennými papíry. Žalovaná má za to, že vymezený prostor správní diskrece využila přesně v souladu s jeho smyslem. Pokud jde o nevydání prováděcích předpisů, žalovaná poukázala na to, že zákon o Komisi neobsahuje zmocnění k provedení pojmů „věcné, personální a organizační předpoklady k činnosti obchodníka s cennými papíry“, ale výhradně k podrobnostem vztahujícím se k ustanovení § 47a, § 47b , popř. § 45a zákona o cenných papírech. Podle žalované tak konkretizace předpokladů, jejichž posouzení bylo základem řízení podle § 32 zákona o Komisi, byla ponechána plně na správním uvážení žalované, bez ohledu na to, zda dojde k vydání předmětných prováděcích předpisů. Žalovaná poukázala též na to, že její správní uvážení v uvedeném řízení nebylo bezbřehé, bylo limitováno zákonným rámcem činnosti a organizace obchodování s cennými papíry a vycházelo i z jejích odborných znalostí tuzemského kapitálového trhu. Žalovaná rovněž

odmítla žalobcovo tvrzení že rozhodovala podle metodiky, jejíž nezávaznost opakovaně deklarovala a jíž pouze předem naznačila obecné meze své budoucí správní diskrece.

Námitky specifikované v tomto žalobním bodu nejsou důvodné.

Zákon o Komisi ve své části třetí novelizoval zákon o cenných papírech. V této novele mimo jiné, byť v obecné poloze, podstatně šířeji vymezil povinnosti obchodníků s cennými papíry; vymezil minimální výši základního jmění obchodníka s cennými papíry (§ 45a), pravidla organizace vnitřního provozu (§ 47a) a pravidla jednání ve vztahu k zákazníkům (§ 47b). I když novela tyto nově vymezené povinnosti stanoví s určitou mírou obecnosti (s předpokladem podrobnějšího rozvedení v prováděcích předpisech), je nepochybné, jaké požadavky na obchodování s cennými papíry klade, což znamená i podstatné zvýšení nároků kladených na činnost obchodníků s cennými papíry po účinnosti této novely ve srovnání se stavem před novelizací. Proto také, i když ustanovení § 45 odst. 3 zákona, vymezující náležitosti žádosti o povolení k obchodování s cennými papíry, a stejně tak i ustanovení § 46 odst. 1, vázající rozhodnutí o povolení k obchodování s cennými papíry na posouzení věcných, personálních a organizačních předpokladů pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, zůstalo novelizací nedotčeno, je nepochybné, že po účinnosti novely musí správní orgán při rozhodování o povolení k obchodování s cennými papíry vycházet z posouzení předpokladů pro výkon této činnosti ve vztahu k nově zákonem vymezeným nárokům kladeným na obchodníky s cennými papíry a jim nově a šířeji vymezenému okruhu povinností. Novelizace zákona o cenných papírech tak, při formálně zachovaném rozsahu náležitostí žádosti o povolení obchodování s cennými papíry i obsahu jejich posuzování, je naplnila novým obsahem.

Zakládá-li proto ustanovení § 32 bod 1. zákona o Komisi, které je v důsledku svého zařazení do části třetí tohoto zákona přechodným ustanovením vztahujícím se k novelizaci zákona o cenných papírech, Komisi oprávnění zahájit správní řízení s osobami, jimž bylo uděleno povolení k obchodování s cennými papíry podle zákona o cenných papírech před touto novelizací (tzv. „přelicencování“), ukládá-li v bodu 2. tohoto ustanovení prověřovaným osobám povinnost doložit věcné, personální a organizační předpoklady pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry s tím, že správní orgán má při rozhodování vycházet z posouzení věcných, personálních, organizačních a ekonomických předpokladů prověřovaných osob pro výkon této činnosti a z posouzení vzájemné slučitelnosti současného výkonu činností uvedených v § 46 odst. 2 zákona o cenných papírech z hlediska zabránění vzniku střetu zájmů, zakládá tak Komisi oprávnění posoudit, zda ten, komu bylo uděleno povolení k obchodování s cennými papíry před účinností novely, má vytvořeny předpoklady pro výkon činnosti po účinnosti této novely zákona o cenných papírech. Rozhodování podle § 32 zákona o Komisi tak u osob, jimž bylo obchodování s cennými papíry již dříve povoleno, sleduje stejný účel jako řízení o udělení povolení k obchodování s cennými papíry podle § 46 odst. 1 zákona o cenných papírech u nových žadatelů, tedy ověřit, zda mají předpoklady k takové činnosti, a to v nových, zákonem vymezených podmínkách pro tuto činnost.

Zákon o cenných papírech v § 45 odst. 3 ukládá žadateli o povolení k obchodování s cennými papíry povinnost v žádosti uvést, jaké má věcné, personální a organizační předpoklady pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry. Je na správním orgánu tyto předpoklady posoudit (§ 46 odst. 1) a na základě tohoto posouzení rozhodnout, zda udělí povolení k obchodování s cennými papíry či nikoliv. Není věcí správního orgánu, aby v tomto řízení usměrňoval žadatele v tom, jaké konkrétní předpoklady pro povolovanou činnost si má vytvořit, aby zákonným požadavkům na výkon této činnosti kladeným dostál, ale pouze

konfrontovat předpoklady, které si žadatel pro zamýšlený výkon činnosti obchodníka s cennými papíry vytvořil a správnímu úřadu sdělil, se zákonnými požadavky kladenými na výkon této činnosti a posoudit, zda zákonným požadavkům vyhovují či nikoliv. Je proto věcí žadatele o udělení povolení, aby si pro zamýšlenou činnost vytvořil věcné, personální a organizační předpoklady tak, aby jimi zajistil plnění povinností, které zákon obchodníkovi s cennými papíry ukládá a uvedl je v žádosti; po správním orgánu, i když se na toto řízení vztahuje správní řád, nelze požadovat, aby zjišťoval, zda si žadatel vytváří či vytvořil pro zamýšlenou činnost i další předpoklady, o nichž ho neinformoval.

Nejinak je tomu i v případě přechodného ustanovení § 32 zákona o Komisi. Závěr o existenci předpokladů pro další výkon činnosti podle § 32 bodu 2. zákona o Komisi, a tím i o dalším osudu již dříve vydaného povolení k obchodování s cennými papíry, je tak výsledkem hodnotící úvahy rozhodujícího správního orgánu o důkazech v řízení shromážděných, jimiž prověřovaná osoba správnímu orgánu doložila věcné, personální a organizační a ekonomické předpoklady pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry.

Je třeba poukázat na to, že žalobce (ale ostatně i žalovaný, jak tomu nasvědčuje jeho vyjádření k žalobě) se mýlí, má-li za to, že rozhodování o zrušení, změně či zachování platnosti dříve vydaných povolení k obchodování s cennými papíry podle § 32 zákona o Komisi je rozhodováním na základě volného uvážení správního orgánu. O diskreční právo správního orgánu by se jednalo tehdy, byla-li by správnímu orgánu dána volnost zvolit jedno z více právně dovolených řešení. Tak tomu ovšem v dané věci není. To, že zákon předpokládá, že výsledkem tohoto řízení může být zrušení, změna nebo zachování platnosti dříve vydaného povolení, neznamená, že správní orgán by se mohl volně rozhodnout, zda povolení zruší, změní nebo zachová, ale pouze to, že správní orgán na základě v řízení shromážděných podkladů a jejich konfrontace se zákonem založenými povinnostmi obchodníků s cennými papíry může (resp. pokud takové řízení vyvolal, tak pak i musí) posoudit, zda prověřovaná osoba má vytvořeny předpoklady pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry v rozsahu odpovídajícím dříve vydanému povolení, nebo sice předpoklady pro další výkon této činnosti má, ale v jiném rozsahu, než k jakému ho opravňuje dříve vydané povolení, anebo do budoucna předpoklady pro obchodování s cennými papíry nemá; takovému úsudku pak musí odpovídat i závěr o zachování, změně nebo zrušení dříve vydaného povolení. Nejedná se tedy o volné správní uvážení, ale o volné hodnocení důkazů, které správnímu orgánu obecně náleží (§ 34 odst. 5 správního řádu).

Žalobci lze přisvědčit v tom, že zákon sám konkrétně nestanoví, co se rozumí věcnými, personálními a organizačními předpoklady, neobsahuje však ani zmocnění tyto pojmy vymezit prováděcím předpisem. Jak již bylo výše vyloženo, je účelem řízení podle § 32 zákona o Komisi prověřit, zda ten, komu bylo uděleno povolení před účinností novely zákona o cenných papírech, má vytvořeny předpoklady pro výkon této činnosti i po účinnosti novelizace. Hodnotící úvaha správního orgánu je tak limitována zákonným vymezením požadavků na obchodníky s cennými papíry a povinnostmi, jež jim zákon pro výkon této činnosti nově ukládá.

Zákon o cenných papírech v § 45a, § 47a a § 47b předpokládá vydání prováděcích předpisů, jimiž budou v těchto ustanoveních stanovené podmínky pro obchodování s cennými papíry podrobně upraveny. To se však nestalo. Samo nevydání prováděcích předpisů však nebrání tomu, aby správní orgán nemohl splnění předpokladů pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry podle § 46 odst. 1 zákona o cenných papírech nebo pro další výkon této činnosti podle § 32 bodu 2. zákona o Komisi posuzovat. Je nepochybně nežádoucím stavem,

nerespektuje-li moc výkonná požadavek zákonodárce vydat prováděcí předpis, k jehož vydání byla zákonem zmocněna. Je však současně třeba mít na zřeteli, že v intencích čl. 79 odst. 3 Ústavy se prováděcí předpis může pohybovat jen v mezích zákona a k jeho provedení, a proto i kdyby příslušné vyhlášky (vyhláška) vydány byly, nemohly by nad rámec zákona založit povinnosti jiné nebo více povinností, než tak činí sám zákon, či omezit okruh povinností stanovených zákonem, k jehož provedení mají být vydány. Nedostatek existence prováděcích předpisů sám o sobě nemůže zpochybnit oprávnění správního orgánu vést řízení a rozhodovat podle § 32 zákona o Komisi, popř. podle § 46 zákona o cenných papírech, za předpokladu, že správní orgán předpoklady pro výkon, resp. další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, posuzuje ve vztahu k ustanovením zákona o cenných papírech a zvláštních zákonů, které ukládají povinnosti obchodníkovi s cennými papíry.

Nelze žalobci přisvědčit ani v tom, že žalovaný rozhodoval na základě Doporučení, které bylo žalobci zasláno a které je nepochybně jen metodickým návodem bez právní závaznosti. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný posuzoval žalobcem předložené věcné, personální a organizační předpoklady z hlediska jejich souladnosti se zákonem stanovenými povinnostmi obchodníka s cennými papíry a nikoliv s Doporučením. Pokud správní orgán vypracoval metodický návod, a předem tak naznačil obecné meze svého budoucího rozhodování, nelze takový postup považovat za porušení zákona, pokud pak v konkrétním rozhodnutí vycházel ze zákonných kritérií. Z rozhodnutí žalovaného se podává, že požadoval-li žalovaný předložení konkrétních dokumentů k ověření předpokladů, nedovozoval negativní závěr o neplnění předpokladů ze samotného nepředložení požadovaných dokumentů, ale z toho, že jejich neexistence nebyla zdůvodněna a nebyly předloženy dokumenty jiným alternativním způsobem zajišťující jejich naplnění.

Třetím žalobním bodem žalobce namítá, že nejpozději v průběhu odvolacího řízení doplnil všechny správním orgánem požadované dokumenty a zodpověděl všechny položené otázky a tyto odpovědi nejsou pro jednoznačnost nikterak napadnutelné. Žalovaný tyto odpovědi nevzal na vědomí, jako by vůbec nebyly součástí doplnění spisu. Žalovaný namítá, že požadované předpisy, jako např. Organizační zabezpečení včetně zavedení vnitřních kontrol a bariér O 01 až O 14, jsou identické s jeho původními předpisy a jsou uvedeny ve spise, navíc jsou identické s již schválenými předpisy firmy F. B., s. r. o., která byla úspěšně „přelicencována“.

Ani v této žalobcově námitce soud neshledal důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí. Z rozkladového rozhodnutí vyplývá, že oproti závěrům správního orgánu prvního stupně, který v podstatně širším rozsahu dovodil u žalobce nedostatky v předpokladech pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, orgán rozhodující o rozkladu shledal důvody pro zrušení povolení k obchodování s cennými papíry pouze v nedostatečnosti organizačních předpokladů pro další výkon činnosti a při jejich posuzování vycházel z doplňujících podkladů, které žalobce předložil žalované v průběhu řízení o rozkladu. Výjimku v tomto směru představuje žalovanou vytýkané nedoložení dokumentů prokazujících žalobcovy předpoklady pro plnění povinnosti uložené v § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech o způsobu informování zákazníka o podmínkách využívání služeb obchodníka s cennými papíry a podmínkách, za jakých je zákazník oprávněn reklamovat provedení svých příkazů obchodníkem s cennými papíry; ze správního spisu je patrno, že žalobce předložil dokumenty: Všeobecné smluvní podmínky pro obchodování s cennými papíry ze dne 1. 4. 1998 (O), Všeobecné smluvní podmínky pro obchodování s investičními instrumenty (O 10), Pracovní postup upravující reklamační řízení (V 14), jimiž v průběhu rozkladového řízení doložil organizační předpoklad pro plnění povinností podle ustanovení § 47b odst. 1 písm. a).

Správní orgán pochybil, jestliže k těmto žalobcem předloženým dokumentům nepřihlížel a ani se s jejich obsahem ve svém rozhodnutí nijak nevypořádal; vzhledem k tomu, že napadeným rozhodnutím jsou důvodně vytýkány další nedostatky ve vytvoření organizačních předpokladů pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, z nichž každý sám o sobě je způsobilým důvodem pro rozhodnutí o zrušení povolení k obchodování s cennými papíry, nebyla však tato vada řízení způsobilá vyvolat nezákonnost rozhodnutí o zrušení povolení k obchodování s cennými papíry.

Soud neshledal důvodným ani v pořadí čtvrtý bod žaloby, v němž žalobce namítá zmatečnost výroku rozhodnutí o rozkladu, který je formulován jako změna rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, fakticky však toto rozhodnutí potvrzuje.

Správní řád v ustanovení § 47 odst. 2 určuje povinné náležitosti výroku rozhodnutí; ten musí obsahovat rozhodnutí ve věci s uvedením právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Správní orgán prvního stupně pochybil, jestliže ve výroku svého rozhodnutí neuvedl odkaz na zákonné ustanovení, opravňující ho k rozhodnutí o zrušení dříve uděleného povolení k obchodování s cennými papíry (ten specifikoval v návětí rozhodnutí), a rozhodnutí opřel o svůj závěr o žalobcových předpokladech pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, z jejichž posouzení mělo podle § 32 bodu 2. zákona o Komisi jeho rozhodnutí vycházet. Rozhodnutí správního orgánu tak trpělo formální vadou, kterou rozkladový orgán svým rozhodnutím odstranil tím, že rozkladem napadené rozhodnutí ve výroku změnil. I když je třeba žalobci přisvědčit v tom, že tato změna neznamenala faktickou změnu po stránce věcného obsahu rozhodnutí, je v rozkladovém řízení povinností rozhodujícího orgánu přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu (§ 59 odst. 1 správního řádu), tedy i z toho hlediska, zda napadené rozhodnutí splňovalo zákonem stanovené formální náležitosti; pokud tomu tak, jako v předmětné věci, nebylo, rozkladový orgán postupoval v souladu s § 59 odst. 2 správního řádu, jestliže tuto vadu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně napravil jeho změnou.

Naopak je třeba přisvědčit dalšímu bodu (pátému) žaloby, v němž žalobce tvrdí, že jej správní orgán prvního stupně poškodil tím, že rozhodl s vyloučením odkladného účinku rozkladu. Žalobce správnímu orgánu prvního stupně vytýká, že v rozporu s požadavkem § 55 správního řádu naléhavost vyloučení odkladného účinku nezdůvodnil.

Žalovaná ve svém písemném vyjádření k žalobě setrvala na svém úsudku, že vyloučení odkladného účinku rozkladu vyplývá přímo ze zákona (§ 10 odst. 5 zákona o Komisi), podle něhož nemá rozklad podaný proti rozhodnutí žalované o odnětí povolení podle zvláštních zákonů odkladný účinek. Za takový zvláštní zákon považuje žalovaná i rozhodnutí vydané podle § 32 odst. 1 zákona o Komisi, neboť toto ustanovení má charakter přechodného ustanovení k souběžné novelizaci zákona o cenných papírech provedené v části třetí zákona o Komisi; terminologický rozdíl mezi § 10 odst. 5 a § 32 odst. 1 zákona o Komisi (odejmutí povolení – zrušení povolení) nepovažuje za důvod pro vynětí rozhodnutí o zrušení povolení z dosahu ustanovení § 10 odst. 5 zákona, neboť hmotněprávní důsledky míří na totožný stav – nucené odebrání povolení z důvodu nesplnění požadavků pro výkon činností stanovených zákonem o cenných papírech po novele provedené zákonem o Komisi.

Žalovaná se mýlí. Ustanovení § 10 odst. 5 zákona o Komisi je součástí části první dílu druhého (§ 7 až § 12) zákona o Komisi, který vymezuje státní dozor. Ustanovení § 7 odst. 2 taxativně vymezuje rozsah státního dozoru na plnění povinností stanovených vymezenému okruhu subjektů zákonem o Komisi a zvláštními zákony a dále na plnění povinností a

podmínek stanovených v pravomocných rozhodnutích Komise. Ustanovení § 10 pak upravuje pravidla řízení ve věcech opatření k nápravě a sankcí.

Řízení a rozhodování podle § 32 zákona o Komisi není možno podřadit pod výkon státního dozoru. Nerozhoduje se v něm o plnění povinností stanovených zákonem pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, ale prověřují se v něm předpoklady pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry.

Správní orgán prvního stupně proto pochybil, jestliže dovodil, že odnětí odkladného účinku rozkladu nastalo ze zákona, a měl o případném odnětí odkladného účinku rozhodovat postupem podle § 55 odst. 2 správního řádu. Pochybení správního orgánu prvního stupně, byť se s jeho nesprávným právním názorem ztotožnil i rozkladový orgán, však mělo rozhodnutím žalovaného o rozkladu nereparovatelný následek, a pokud rozkladový orgán právem dospěl v rozhodnutí o rozkladu k závěru, že jsou dány důvody pro zrušení žalobcova povolení k obchodování s cennými papíry, nemůže být nesprávný právní názor o odnětí odkladného účinku podanému rozkladu důvodem způsobilým přivodit zrušení napadeného rozhodnutí soudem.

V šestém žalobním bodu žalobce rozkladovému orgánu vytýká procesní pochybení spočívající v tom, že při svém rozhodování porušil ustanovení § 59 správního řádu a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepřezkoumal v celém rozsahu, věc řádně nedošetřil, vady neodstranil, a při svém rozhodování tak vycházel z nesprávně a nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Dále mu vytýká, že nepostupoval v souladu s § 34 správního řádu, když ze skutkových zjištění vyvodil nesprávné závěry a věc nesprávně posoudil po právní stránce. Ke konkretizaci těchto námitek soud uvádí následující:

A) Žalobce žalované vytýká, že důkazní stav byl v řízení o rozkladu doplněn o další zásadní důkazy, v rozporu s ustanovením § 33 odst. 2 správního řádu žalobci nebyla dána možnost uplatnit zákonné právo se k takto doplněnému podkladu pro rozhodnutí vyjádřit a navrhnout jeho doplnění.

Žalovaná ve svém vyjádření dovozuje, že zákonným požadavkům dostála. V průběhu celého řízení postupovala v plné součinnosti se žalobcem, naposledy dne 13. prosince 1999 umožnila žalobci nahlédnout do spisu a pořídit si z něj výpisy v souladu s ustanovením § 23 správního řádu; v reakci na tuto možnost doplnil žalobce podáním ze dne 17 12. 1999 další podklady pro rozhodnutí, ke kterým žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí rovněž přihlížela. Jelikož žalovaná ve druhém stupni rozhodovala výhradně na základě podkladů shromážděných orgánem prvního stupně nebo postupně doplněných žalobcem, a tedy jemu důvěrně známých, nepovažovala poté, kdy byl dne 13. 12. 1999 žalobce se spisem seznámen, za nezbytné a ani hospodárné znovu jej vyzývat ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, neboť žádné žalobcovo právo vyplývající z § 33 odst. 2 tak nebylo zkráceno.

Ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu ukládá správnímu orgánu povinnost dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Smyslem tohoto ustanovení je dát účastníku řízení ve fázi předcházející vydání rozhodnutí možnost vznést výhrady k podkladům, které rozhodující správní orgán pro své rozhodnutí shromáždil a ke způsobu, jakým si tyto podklady opatřil. Jestliže tedy v dané věci měl žalobce možnost do spisu nahlížet a, jak vyplývá ze správního spisu, této možnosti v krátkém časovém odstupu před vydáním rozhodnutí i využil, využil i možnosti navrhnout jejich doplnění zasláním dalších

podkladů, k nimž žalovaná v rozhodnutí přihlížela, a jestliže podklady rozhodnutí shromážděné v rozkladovém řízení, z nichž pak orgán rozhodující o rozkladu vycházel ve svém rozhodnutí, byly předloženy výhradně žalobcem samým, je třeba přisvědčit žalované, že žalobce nebyl na svých právech zakotvených v § 33 odst. 2 správního řádu zkrácen.

B) Žalobce namítá, že správní orgán prvního stupně žalobci vytýká, že má pouze jednoho makléře. Dále mu vytýká, že analytická činnost a vypořádávání obchodů s cennými papíry je zajišťováno smluvně; žádný právní předpis však smluvní zajištění nezakazuje. Dále mu vytýká nepředložení dokumentů označených V 9, V 10 a V 11. Žalobce namítá, že tyto údaje v tabulce vyplnil, doplnil je v průběhu dalšího řízení, žalovaná k nim však nepřihlédla.

Z napadeného rozhodnutí se podává, že žalovaná k dokumentům předloženým žalobcem v průběhu řízení o rozkladu přihlížela a vypořádala se s nimi ve svém rozhodnutí. Pokud jde o nedostatky v zajišťování analytické činnosti a vypořádání obchodů s cennými papíry, dovodila žalovaná nedostatky žalobcem vytvořených předpokladů z žalobcem doplněných podkladů; rozsah ostatních správním orgánem prvního stupně vytýkaných nedostatků na základě žalobcem doplněných podkladů omezila. Ani tato žalobcova námitka tedy není důvodná.

C) Žalobce namítal, že výtka ohledně nepředložení dokumentů vztahujících se k ekonomickým předpokladům je nedůvodná, protože požadované dokumenty (účetní závěrky) byly správnímu orgánu zasílány v rámci každoroční informační povinnosti a jednalo se o skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti. Správní orgán podle žalobce pochybil, když v rozhodnutí uvedl, že žalobce nedodal ostatní dokumenty prokazující ekonomické předpoklady, neuvedl však, o které dokumenty se mělo jednat.

Ani tato námitka není opodstatněná, neboť orgán rozhodující o rozkladu v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobce doložil v průběhu řízení o rozkladu požadované dokumenty prokazující ekonomické předpoklady a v žalobcem předložených podkladech neshledal nedostatky, které by byly důvodem pro zrušení povolení k obchodování s cennými papíry.

D) Nelze přisvědčit ani námitce, jíž žalobce vytýká, že žalovaná v rozhodnutí o rozkladu argumentuje tím, že jako podmínku činnosti obchodníka s cennými papíry uvádí nutnost zavedení pravidel vnitřního provozu a konstatuje, že splnění této podmínky nelze vázat na uzavření budoucí smlouvy, o které však v celém správním řízení předcházejícím rozhodnutí správních orgánů obou stupňů není zmínka. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobce v rozkladu v rámci námitek proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně argumentoval tím, že splnění této podmínky hodlal zajistit až poté, kdy po skončení „přelicencování“ provede výběrové řízení na člena BCP, který mu bude zajišťovat operace s cennými papíry na BCP. Na základě shodného převzatého programového systému zabezpečení realizace evidence a vypořádání obchodování s cennými papíry bude mít žalobce shodné vnitřní organizační zabezpečení činnosti obchodníka s cennými papíry i shodná pravidla jednání ve vztahu k zákazníkům. Rozkladový orgán se proto ve svém rozhodnutí vypořádal s těmito argumenty žalobce a dospěl k závěru z kontextu rozhodnutí vyplývajícímu, že splnění těchto povinností nelze vázat na uzavření budoucí smluvní vazby mezi žalobcem a členem BCP, který mu bude zajišťovat operace s cennými papíry na BCP.

E) Žalobce dále namítal, že co se týče materiálního a personálního zajištění výkonu činnosti, sdělil žalovanému jména fyzických osob Z. V. a J. C., zajišťujících vypořádání, které

tuto činnost zajišťují s firmou A. D., e., ú., a t. využívají programový systém H. Žalobce netvrdil, že vypořádání obchodů neprovádí, jak tvrdí žalovaná.

Žalobci je třeba přisvědčit v tom, že ve správním spise se nachází listina, na které je uveden text „Z. V., J. C. V 12c“ a z tabulky Dokument lze dovodit, že pod číselným označením V 12c je požadovaným sdělením seznam osob zajišťujících vypořádání obchodů s cennými papíry. Současně však spis v rámci podkladů doplňovaných žalobcem v průběhu řízení o rozkladu obsahuje pod označením O 08 Popis materiálního a personálního zajištění výkonu činnosti obchodníka, v němž se uvádí, že „Styk s trhy cenných papírů zajišťují pro obchodníka s cennými papíry F. B. a A. jako nástupce E. B. Zajišťují pro obchodníka též činnosti vypořádání. Účetnictví obchodníka je vedeno za použití účetního programu firmou A. D., e. a ú.“ Ve správním spise je rovněž založena Smlouva o vedení účetnictví a službách s tím souvisejících ze dne 1. 4. 1998 uzavřená mezi žalobcem a firmou A. D., e. a ú., zastoupenou jednatelkou společnosti Z. V., s uvedením kontaktních osob Z. V. a J. C. Předmět smlouvy uvedený v čl. II odst. 1 je vymezen následujícími službami: „zaúčtování předložených účetních dokladů a jejich kontrola, poskytování účetního poradenství, zastupování objednatele na základě plné moci před finančními úřady, zpracování mezd a vedení mzdové agendy“. Výše uvedené listiny nevzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, aniž uvedl důvody. Z napadeného rozhodnutí však mimo pochybnost vyplývá, že nedostatek předpokladů pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry u žalobce dovozuje žalovaná z nesplnění organizačních předpokladů pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry. Tato vada řízení tak nemohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

F) Žalobce dále namítá, že žalovaná v rozhodnutí uzavřela, že žalobce nemá ve svém provozu zaveden žádný systém vnitřní kontroly a bariéry k zamezení možnosti střetu zájmů mezi ním a jeho zákazníky, žalobce však v průběhu řízení tento podklad doplnil podáním ze dne 20. 9. 1999.

Ani tato námitka nemá oporu ve správním spise a správním rozhodnutí. Rozkladový orgán ve své hodnotící úvaze na základě předložených dokumentů dospívá k závěru, že žalobce fakticky nemá takové postupy a opatření ve svém provozu zavedeny, a na základě podkladů dovozuje, že jednatel žalobce, který je současně makléřem, provádí kontrolu činnosti žalobce, a dochází tak k situaci, kdy jediná osoba zároveň kontroluje sama sebe.

G) Žalobce dále vytýká správnímu orgánu, že nerespektoval ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, jestliže jej před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neseznámil s tím, že správnímu orgánu by v případě neexistence dokumentů (Organizační řád, Reklamační řád apod.) postačovalo vysvětlení, proč tyto dokumenty neexistují a jakým jiným alternativním způsobem obchodníci s cennými papíry plnění příslušných povinností zajišťují. Žalobce dovozuje, že žalovaná mu tak nedala možnost se k podkladům rozhodnutí vyjádřit.

Ze správního spisu vyplývá, že žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 2. 1999, č. j. 112/113-a/99, přerušila správní řízení. V připojené výzvě k odstranění nedostatků podání konkretizovala jaké podklady má žalobce předložit. Současně v této výzvě uvedla, že nemůže-li žalobce dodat některý z požadovaných dokumentů, nechť tuto skutečnost řádně vysvětlí a odůvodní. Jestliže žalobce této možnosti nevyužil, a nedoložil tak některé předpoklady pro výkon činnosti obchodníka s cennými papíry, nelze ze závěrů správního orgánu dovodit, že by tak porušil ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu.

H) Žalobce polemizoval s rozhodnutím žalované i v tom, že je mu vytýkáno neuvedení konkrétního čísla bankovních účtů, na kterých jsou vedeny finanční prostředky zákazníka, a to i přesto, že žalobce podal vysvětlení, že žádné finanční prostředky od klienta nepřijal. Žalobce namítá, že žalovanému nepříslušelo ověřovat skutečnou činnost, ale pouze předpoklady k této činnosti, a není problém založit kdykoliv samostatný účet v okamžiku svěření finančních prostředků klientem.

Ani s touto námitkou se soud neztotožnil. Lze jistě se žalobcem souhlasit v tom, že předmětem posuzování v dané věci není posuzování činnosti obchodníka s cennými papíry jako takové, ale pouze posuzování, zda má vytvořeny zákonem stanovené předpoklady pro obchodování s cennými papíry. Ukládá-li však zákon o cenných papírech v ustanovení § 47a odst. 1 písm. b) obchodníkovi s cennými papíry povinnost vést finanční prostředky klienta, které jsou mu svěřeny, na bankovních účtech odděleně od bankovních účtů, kde má uloženy finanční prostředky patřící do jeho majetku, je předpokladem pro plnění této zákonné povinnosti, a tím i předpokladem pro výkon činnosti spočívající v obchodování s cennými papíry, že takový účet byl zřízen; z podstaty předpokladů jako takových totiž vyplývá, že musí být vytvořeny dříve, než nastane z vlastního výkonu obchodování s cennými papíry skutečnost, která vyvolá nutnost zákonem uloženou povinnost splnit.

Konečně posledním bodem žaloby je námitka žalobce, jíž namítá, že napadené rozhodnutí o rozkladu nebylo (v rozporu s ustanovením § 61 správního řádu) vydáno na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise.

Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. Ze správního spisu vyplývá, že v části spisu označené názvem Podklad pro jednání rozkladové komise prezidia Komise pro cenné papíry ve věci rozkladu společnosti A. B. proti rozhodnutí Komise pro cenné papíry čj. 521/113 –k/99 ze dne 8. 6. 1999 je založena listina s označením RK III.4. 11. 99, kde pod bodem 1) je uvedeno, že rozkladová komise doporučuje rozklad zamítnout a rozhodnutí první instance potvrdit.

Soud tedy neshledal ve směrech žalobou vytýkaných v napadeném rozhodnutí ani v řízení, které jeho vydání předcházelo, žádné takové porušení zákona, které by odůvodnilo jeho zrušení. Proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. ve věci rozhodoval bez nařízení jednání, když účastníci řízení v zákonem stanovené lhůtě nevyjádřili svůj nesouhlas s takovým projednáním věci.

Žalobce neměl ve věci úspěch, nenáleží mu proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 a contr.). Žalované, jíž by podle úspěchu ve věci náhrada nákladů příslušela (§ 60 odst. 1), dle obsahu spisu náklady řízení nevznikly. Proto o náhradě nákladů soud rozhodl tak, jak je ve výroku uvedeno.

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

V Brně dne 4. 2. 2004

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu