

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce **R. J.,** zastoupeného Mgr. Karlem Tománkem, advokátem se sídlem v Čerčanech, Sokolská 505, proti žalované **Komisi pro cenné papíry** se sídlem v Praze 1, Washingtonova 7, v řízení o přezkoumání rozhodnutí žalované ve věci předchozího souhlasu ke jmenování do funkce člena představenstva,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 11. 6. 2002, č. j. 10/NoO/8/2001/2, kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 16. 5. 2001, č. j. 43/N/129/2001 o zamítnutí žádosti společnosti G. B., spol. s r. o. (dále jen „G., s. r. o.) o udělení předchozího souhlasu ke jmenování žalobce do funkce člena představenstva. V odůvodnění žalovaná uvedla, že rozhodným pro posouzení žalobce z hlediska kritéria dobré pověsti se jeví jeho podíl na protiprávním jednání společnosti G., s. r. o., za něž jí byla uložena velmi vysoká pokuta. Za zásadní je třeba považovat skutečnost, že žalobce byl vzhledem ke své funkci člena dozorčí rady P. P., a. s. informován o tom, že dojde ke zrušení veřejné obchodovatelnosti kmenových akcií této společnosti a právě tato informace byla poté při poskytování služeb společností G., s. r. o. v době, kdy v této společnosti působil žalobce jako prokurista, využita. Na protiprávním jednání společnosti G., s. r. o. se žalobce podílel již tím, že připustil, aby tato informace byla zneužita v neprospěch společnosti

P. P., a. s., která v důsledku jednání společnosti G., s. r.o. musela v rámci povinného odkupu vyplatit o cca 56 000 000 Kč více než kdyby se tento odkup uskutečnil za cenu rovnající se ceně těchto akcií na veřejném mimoburzovním trhu organizovaném společností R., a. s. v průběžné aukci v době rozhodnutí mimořádné valné hromady o zrušení veřejné obchodovatelnosti předmětných akcií. Nelze též opominout fakt, že pokyn k přímému prodeji 2050 kusů akcií společnosti P. P., a. s. v R. za limitní cenu 4600 Kč za jednu akcii od společností S. I. L. a Z. E. L. a odpovídající pokyn k přímému nákupu přijal od G., s. r.o. právě žalobce. Tento přímý obchod rozhodujícím způsobem ovlivnil cenu předmětných akcií na veřejném trhu. Jak již bylo uvedeno v rozhodnutí ze dne 7. 12. 2000, č. j. 52/13638/00, měla společnost G., s. r. o. použít existující standartní mechanizmy pro realizaci těchto „vypořádacích“ převodů akcií. Z těchto skutečností má žalovaná za dostatečně zjištěné, že se žalobce podílel na protiprávním jednání společnosti G., s. r. o. v době, kdy byl jejím prokuristou. To, že po zahájení správního řízení s G., s. r. o. odstoupil z funkce člena dozorčí rady společnosti P. P., a. s. nic na jeho zřejmém podílu na protiprávním jednání obchodníka s cennými papíry nemění. Co se týče pojmu dobré pověsti je podle žalované třeba rozlišovat obsahovou náplň tohoto výrazu ve smyslu zákona o cenných papírech a význam, který nabývá v obecném jazyku. Z pohledu obecné češtiny představuje pověst výslednici názorů určitého okruhu osob na jinou osobu a je tak měřítkem akceptace této osoby jejím sociálním okolím. Pojem pověsti v intencích zákona o cenných papírech však nabírá poněkud jiný význam. Zákonodárce použil pojem „dobrá pověst“ jako neurčitý právní pojem a žalovaná s ohledem na smysl zákona vytvořila určité modely jednání, které nebudou z pohledu dobré pověsti ve smyslu zákona o cenných papírech akceptovatelné. Smysl zákona podle žalované spočívá v zabránění účasti osob, které k výkonu funkce nemají dostatečné předpoklady, mj. i z hlediska morálního, v orgánech subjektů, které nakládají s finančními prostředky a investičními instrumenty třetích osob. Žalovaná za fyzickou osobu s dobrou pověstí nepovažuje zejména osobu, která se jako statutární orgán, člen statutárního orgánu, člen dozorčí rady nebo prokurista, především institucionálního investora nebo poskytovatele služeb na kapitálovém trhu, zaviněně (úmyslně či z nedbalosti) podílela na porušení zákona právnickou osobou, pro které jí byla uložena vysoká povinnost nebo povinnost k náhradě rozsáhlé škody pro závažné nebo opakované porušení právní povinnosti, které vedlo k významnému ohrožení nebo poškození zájmu akcionářů, podílníků nebo zákazníků, k narušení integrity nebo transparentnosti finančního trhu, zneužití důvěrných informací nebo spáchání obdobného správního deliktu touto právnickou osobou souvisejícího s finančním trhem. Námitku žalobce týkající se procesního pochybení správního orgánu prvého stupně žalovaná akceptovala, neboť žalobce neměl možnost se v rozporu s § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) vyjádřit k podkladu rozhodnutí, ke způsobu jeho zjištění a případně navrhnout jeho doplnění. Žalovaná však toto pochybení dostatečně zhojila, neboť tuto možnost účastníkům řízení dala, ale žalobce rozklad již žádným způsobem nedoplnil.

V podané žalobě žalobce uvedl, že nebyl po celou dobu, tj. od července 1998 do května 1999, kdy, jak tvrdí žalovaná, podávala společnost G., s. r. o. v průběžné aukci R., a. s. pokyny k nákupu akcií společnosti P. P., a. s. současně členem dozorčí rady této společnosti a prokuristou společnosti G., s. r. o. Za nezpochybnitelné označil žalobce skutečnost, že právní postavení prokuristy jako v podstatě zmocněnce podnikatele a jeho odpovědnost je naprosto odlišné od právního postavení jednatele jako statutárního orgánu a jeho odpovědnosti, stejně jako to, že dozorčí rada je ze zákona orgánem kontrolním a nikoliv výkonným. Pokud by se žalovaná svědomitě a odpovědně věcí zabývala a snažila se zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, musela by v rámci zkoumání dobré pověsti žalobce provést i mnoho jiných důkazů, např. čestná prohlášení, posudky, hodnocení,

vyjádření, výpovědi jak osob blízkých žalobci, spolupracovníků žalobce, zákazníků společnosti G., s. r. o., tak i obchodních konkurentů této společnosti, kterými by mohla odůvodnit závěr a rozhodnutí o tom, zda žalobce dobrou pověst má či nikoliv. Podle žalobce je třeba souhlasit se záměrem zákonodárce podrobit státnímu dozoru a regulaci oblast kapitálového trhu a jeho účastníky, ale jistě není a nebylo úmyslem zákonodárce diskvalifikovat z účasti a působení na kapitálovém trhu osoby, které se osvědčily, které podnikají se ziskem, jimž jejich zákazníci důvěřují, a proto s nimi spolupracují. Žalobce složil v roce 1994 makléřskou zkoušku a od té doby působil celkem více než osm let na kapitálovém trhu. Nikdy nebyl odsouzen za jakýkoliv trestný čin a nebyla mu uložena pokuta nebo povinnost k náhradě škody pro zaviněné závažné nebo opakované porušení právní povinnosti, které by vedlo k významnému ohrožení nebo poškození zájmu akcionářů, podílníků nebo zákazníků, k narušení integrity nebo transparentnosti finančního trhu, zneužití důvěrných informací nebo spáchání obdobného správního deliktu souvisejícího s finančním trhem. Na majetek žalobce nebyl prohlášen konkurs, potvrzeno nucené vyrovnání nebo zamítnut návrh na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku. Nebylo mu z důvodů souvisejících s jeho pověstí pravomocně pozastaveno či odňato povolení k výkonu podnikatelské činnosti. Nebyl z důvodů souvisejících s jeho pověstí vyloučen z profesionálního sdružení, komory nebo asociace, ani mu nebyla zamítnuta žádost o přijetí do takové komunity a ani mu v rámci takové komunity nebyl uložen disciplinární trest. Pokud by žalovaná postupovala v souladu se zákonem a svědomitě a odpovědně prověřila všechny výše uvedené skutečnosti, mohla dojít k diametrálně odlišnému závěru, a tím i opačnému rozhodnutí, že žalobce má dobrou pověst. Jelikož žalovaná postupovala v rozporu se zákonem, rozhodla nejen nezákonně, ale i nesprávně. Dále žalobce poukázal na nezákonný procesní postup s tím, že konstatovala-li žalovaná, že správní orgán prvého stupně pochybil, když v rozporu s § 33 odst. 2 správního řádu neumožnil účastníkům vyjádřit se k podkladu a ke způsobu jeho zjištění a případně navrhnout doplnění, a přitom sám rozhodnutí nezrušil, jedná se opět o postup odporující zákonu. Rozhodla-li žalovaná o „existenční“ otázce žalobce po více než 13 měsících je její postup nejen nemorální a odsouzeníhodný, ale také nezákonný, neboť je v rozporu se zákonnými povinnostmi specifikovanými ve správním řádu.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že pokud žalobce namítal, že nebyl od července 1998 do května 1999 současně členem dozorčí rady a prokuristou, je nutno označit jeho argumentaci za účelovou se snahou zpochybnit jeho podíl na řízení a činnosti společnosti G., s. r. o., i když žalobce skutečně nebyl současně prokuristou G., s. r. o. a členem dozorčí rady P. P., a. s. úplně po celou dobu, kdy docházelo k podávání protiprávních pokynů. Po většinu uvedeného období však v obou funkcích působil, a i předtím, než se stal prokuristou, vykonával ve společnosti G., s. r. o. různé vedoucí funkce. Dále žalovaná zdůraznila, že žalobce nejen disponoval zmocněním ke všem úkonům, k nimž dochází při provozu podniku, ale také tohoto zmocnění využíval, a to právě k činění úkonů, jimiž společnost G., s. r. o. porušila závažným způsobem zákon, což žalobce ani nepopírá a argumentuje pouze, že „vůči vnějšímu světu“ je odpovědný pouze jednatel. K další námitce týkající se povahy členství v dozorčí radě, považovala žalovaná za zásadní skutečnost, že žalobce byl v důsledku členství v dozorčí radě společnosti P. P., a. s. informován o tom, že dojde ke zrušení veřejné obchodovatelnosti kmenových akcií této společnosti. K dalším námitkám žalovaná uvedla, že v celém řízení o rozkladu postupovala v souladu se správním řádem. Z předložených podkladů a ze své úřední činnosti zjistila přesně a úplně skutečný stav věci a provedla potřebné dokazování. Jaká kritéria použila žalovaná při posuzování, zda fyzická osoba má dobrou pověst ve smyslu zákona o cenných papírech, je uvedeno podrobně v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaná má za to, že podíl žalobce na protiprávním jednání společnosti G., s. r. o. byl dostatečně prokázán, a že tento případ

je možné podřadit pod důvody ztráty dobré pověsti bez jakýchkoliv pochybností. Žalovaná zastává názor, že dobré pověsti lze pozbýt i v důsledku nedbalostního jednání, jenž má zpravidla podobu hrubé neprofesionality. Důvodem pro toto stanovisko je zejména skutečnost, že se jedná o subjekty, u kterých zákon i účastníci kapitálového trhu předpokládají vysokou odbornou úroveň poskytování služeb. Nelze tedy odůvodněně připustit, aby osoba, která se hrubé neprofesionality dopustila, následně zastávala tak odpovědnou funkci, jakou je člen statutárního orgánu či dozorčí rady obchodníka s cennými papíry. Výklad, že „dobrou pověstí“ se rozumí vnímání žalobce jeho spolupracovníky, přáteli a obchodními partnery opomíjí zásadní skutečnost, že pak by správní orgán rozhodoval na základě souhrnu subjektivních domněnek a názorů, které přitom např. z důvodu nedostatku informací, mohou být zcela nedůvodné a z hlediska účelu regulace nemají žádný význam. K poslední námitce žalovaná zopakovala, stejně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že pochybení správního orgánu prvého stupně bylo v rozkladovém řízení dostatečně zhojeno a procesní práva žalobce nebyla v konečném důsledku zkrácena. Žalovaná je přesvědčena, že napadené rozhodnutí je věcně správné a v souladu se zákonem, a že žalobce nebyl zkrácen na svých právech. Proto navrhla zamítnutí žaloby.

Vzhledem k tomu, že Vrchní soud v Praze věc neskončil do 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), věc podle § 132 s. ř. s. převzal a dokončí ji Nejvyšší správní soud.

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

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

Při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vycházel Nejvyšší správní soud v souladu s § 75 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů.

Podle § 46a odst. 1 zákona č. 591/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenných papírech“) je podmínkou volitelnosti nebo jmenování člena představenstva a dozorčí rady obchodníka s cennými papíry předchozí souhlas Komise pro cenné papíry (dále jen “Komise“). Souhlas podle citovaného ustanovení Komise souhlas neudělí, pokud navržená osoba nemá dobrou pověst, potřebnou kvalifikaci nebo dostatečné zkušenosti pro činnost podle odst. 1 nebo nesplňuje podmínky podle § 46b.

V prvním žalobním bodě je žalobcem namítáno, že žalovaná se nesnažila zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, když neprovedla důkazy, jejichž příkladný výčet žalobce uvedl, a nepřihlédla k dalším skutečnostem žalobcem konkretizovaným, kterými by mohla odůvodnit závěr a rozhodnutí o tom, zda žalobce dobrou pověst má či nikoliv. Proto postupovala v rozporu se zákonem a rozhodla nejen nezákonně, ale i nesprávně.

Pojem dobrá pověst je pojmem neurčitým, jehož definici český právní řád neobsahuje, přesto, že je použit v celé řadě právních předpisů. Je proto na správním orgánu, aby v rámci své rozhodovací činnosti neurčitý pojem vyložil. Při výkladu neurčitého právního pojmu soud v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. zjišťuje, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze právního uvážení nebo jej nezneužil.

Neurčitým právním pojmem je pojem, který zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci takového právního pojmu se pak uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu.

Neurčitý pojem dobrá pověst je v našem právním řádu značně frekventovaný, neboť jej zákonodárce použil v celé řadě právních předpisů, které upravují možnost obrany proti zásahům do dobré pověsti právnické osoby vzhledem k tomu, že poškození dobré pověsti má pro podnikatelskou činnost právnické osoby dalekosáhlé důsledky. Např. v § 19b odst. 3 o. z. je stanoveno, že při neoprávněném zásahu do dobré pověsti právnické osoby je možné se domáhat u soudu přiměřeného zadostiučinění, které může být požadováno i v penězích. Rovněž tak podle § 10 odst. 1 zákona č. 46/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů má právnická osoba, jestliže bylo v periodickém tisku uveřejněno sdělení obsahující skutkové tvrzení, které se dotýká jejího jména nebo dobré pověsti, právo požadovat na vydavateli uveřejnění odpovědi. Stejné právo má podle § 35 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů právnická osoba, bylo-li takové sdělení uveřejněno v rozhlasovém nebo televizním vysílání. Ochranu dobré pověsti poskytuje právnickým osobám-podnikatelům v rámci soutěžních vztahů také obch. zákoník v § 44 a § 48.

Při aplikaci pojmu dobrá pověst podle všech výše citovaných právních předpisů není možné tento neurčitý pojem interpretovat shodně, ale je nutno vycházet ze smyslu a účelu zákona, v němž je tento pojem použit.

Smyslem a účelem splnění podmínky dobré pověsti pro udělení souhlasu Komise jako předpokladu volitelnosti nebo jmenování člena představenstva a dozorčí rady obchodníka s cennými papíry je, aby v orgánech těch právnických osob, které nakládají s finančními prostředky a investičními instrumenty třetích osob, nepůsobily osoby, které k výkonu funkce nemají dostatečně vysokou odbornou úroveň, ale ani jiné předpoklady, mj. i z hlediska morálního. Proto není právně relevantní, jak dovozuje žalobce, jakou pověst má mezi jemu blízkými osobami, spolupracovníky, zákazníky či obchodními konkurenty společnosti G., s. r. o., zda na jeho majetek byl prohlášen konkurs, potvrzeno nucené vyrovnání nebo zamítnut návrh na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku, zda byl či nebyl členem profesionálního sdružení a jak se v této komunitě choval, nebylo mu pravomocně pozastaveno či odňato povolení k výkonu podnikatelské činnosti, nebyl odsouzen za jakýkoliv trestný čin a nebyla mu uložena pokuta nebo povinnost k náhradě škody pro zaviněné závažné nebo opakované porušení právní povinnosti, které by vedlo k významnému ohrožení nebo poškození zájmu akcionářů, podílníků nebo zákazníků, k narušení integrity nebo transparentnosti finančního trhu, zneužití důvěrných informací nebo spáchání obdobného správního deliktu souvisejícího s finančním trhem. Žalovaná podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřekročila zákonem stanovené meze správního uvážení ani jej nezneužila, když při interpretaci pojmu dobrá pověst žalobce ve smyslu § 46a zákona o cenných papírech akcentovala skutečnost, že žalobce, který byl od 6. 10. 1998 prokuristou ve společnosti obchodníka s cennými papíry (G., s. r. o.) a od 28. 7. 1998 členem dozorčí rady P. P., a. s., se podílel na protiprávním jednání obchodníka s cennými papíry, za které mu byla pravomocně uložena pokuta, neboť v období od července 1998 do května

1999 činil úkony směřující k narušení průhlednosti kapitálového trhu a k manipulaci s cenou cenných papírů, mimo jiné ve vztahu ke společnosti P. P., a. s.

Za nedůvodný považuje Nejvyšší správní soud také další žalobní bod týkající se procesního pochybení správního orgánu I. stupně. Jak již konstatovala žalovaná, došlo ze strany tohoto správního orgánu k nezákonnosti spočívající v tom, že žalobci nebylo umožněno se v souladu s § 33 odst. 2 správního řádu vyjádřit, ale tato možnost byla dána žalobci v rozkladovém řízení. Žalobce byl přípisem ze dne 7. 3. 2002 seznámen s tím, že byly shromážděny dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí o rozkladu a byla mu stanovena lhůta, v níž se může vyjádřit písemně nebo nahlédnutím do spisu. Žalobce v této lhůtě využil možnosti nahlédnout do spisu, ale ani k podkladu rozhodnutí ani ke způsobu jeho zjištění se nevyjádřil a stejně tak nenavrhl provedení dalších důkazů. Za této situace nelze dovodit, že porušení citovaného ustanovení o řízení před správním orgánem mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Žalobce sice označil postup žalované, která rozhodla o jeho „existenční“ otázce po více než 13 měsících, za nejen nemorální a odsouzeníhodný, ale také nezákonný, neboť je v rozporu se zákonnými povinnostmi specifikovanými ve správním řádu, ale nijak tento žalobní bod nekonkretizoval přesto, že povinností žalobce, jak za právní úpravy před 1. 1. 2003, tak i podle s. ř. s., je uvést, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Vzhledem k neurčitosti tohoto žalobního bodu, nemohl Nejvyšší správní soud v tomto rozsahu nezákonnost napadeného rozhodnutí přezkoumat.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náhrada nákladů řízení nebyla žádnému z účastníků přiznána, protože žalobce neměl ve věci úspěch a žalované žádné náklady s tímto řízením nevznikly (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. března 2004

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu