

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. A. S.**, zastoupeného Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, proti žalované: **Česká národní banka,** se sídlem Na příkopě 28, Praha 1, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 A 10/2011 - 88,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti v částce 2880 Kč k rukám jeho právního zástupce Mgr. Radka Pokorného, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Průběh řízení

[1.] Komise pro cenné papíry zahájila přestupkové řízení tím, že sdělila žalobci, coby místopředsedovi představenstva a zároveň řediteli divize obchodu společnosti ČEZ, a. s., rozhodnutím ze dne 1. 7. 2005, č. j. 51/Se/35/2005/1, obvinění ze spáchání přestupku podle ustanovení § 178 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, kterého se měl dopustit tím, že využil vnitřní informace, když na svůj účet nabyl a zcizil investiční nástroj, jehož se týkala vnitřní informace a porušil tak povinnost stanovenou v § 124 odst. 4 písm. a) téhož zákona, a to tím, že dne 29. 4. 2005 realizoval na burze

prostřednictvím obchodníka s cennými papíry nákup 7500 ks akcií společnosti ČEZ, a. s., za cenu 394,50 Kč za kus a dne 17. 5. 2005 nákup dalších 10 000 ks týchž akcií za cenu 374 Kč za kus, následně pak 17. 6. 2005 realizoval prodej 17 500 akcií za cenu 476,60 Kč za kus.

[2.] Dne 10. 10. 2005 proběhlo ústní jednání Komise pro cenné papíry se žalobcem, poté žalobce podal vyjádření, v němž Komisi pro cenné papíry především vytkl, že sice shromáždila řadu informací týkajících se společnosti ČEZ, a. s., není ovšem zjevné, které z nich mají povahu vnitřní informace a které z nich byly konkrétně zneužity, což mu znemožňuje řádně se hájit. Krom toho odmítl podezření Komise pro cenné papíry, že by se dopustil porušení zákazu obsaženého v § 124 odst. 4 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, a vysvětlil, že s výjimkou předmětných transakcí dosud aktivní obchody s akciovými tituly v ČR neprováděl. Původně chtěl dlouhodobě investovat své úspory do akciových indexových fondů, ale vzhledem k vysokým poplatkům a malé nabídce indexových fondů v ČR se rozhodl pro investice do konkrétních akciových titulů. Na základě doporučení odborníků pak dospěl k závěru, že jediná akcie s významným fundamentálním prostorem k růstu je akcie společnosti ČEZ, a. s. Jeho záměrem též bylo, aby jako jeden ze zástupců managementu společnosti ČEZ, a. s., ukázal víru v hodnotu a kvalitu tohoto cenného papíru. K následnému prodeji jej vedla potřeba mít v hotovosti dostatečné volné finanční prostředky na nákup nemovitosti, jehož možnost se mu naskytla. Trval na tom, že jednal v souladu s právními předpisy a interní směrnicí a všechny transakce řádně ohlásil. Následně zaslal do spisu důkaz ve formě odborného vyjádření společnosti Česká spořitelna, a. s., které bylo zařazeno do spisového materiálu; zároveň ovšem Komise pro cenné papíry zamítla opakovanou žádost o prodloužení lhůty pro předložení dalšího odborného vyjádření, neboť dosud poskytnuté lhůty pokládala za dostatečné. Po seznámení s podklady rozhodnutí podal žalobce doplnění vyjádření, v němž Komisi pro cenné papíry vytkl procesní vady a nelogičnost samotného podezření a uvedl, že jeho jednání nesplňovalo znaky skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Zároveň doplnil celou řadu vlastních důkazů podporujících jeho námitky.

[3.] Na těchto podkladech vydala Komise pro cenné papíry dne 13. 12. 2005 rozhodnutí č. j. 51/Se/35/2005/13, kterým žalobce uznala vinným z přestupku podle § 178 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, kterého se dopustil porušením povinnosti stanovené v § 124 odst. 4 písm. a) téhož zákona, když jako zasvěcená osoba využil vnitřní informace tím, že na základě pokynu k nákupu ze dne 29. 4. 2005 nabyl a posléze zcizil na svůj účet akcie emitenta ČEZ, a. s., v počtu 7500 akcií, ačkoli v době podání pokynu k nákupu znal vnitřní informaci týkající se výsledků hospodaření emitenta za rok 2004, vnitřní informaci týkající se výsledků jeho hospodaření za 1. čtvrtletí roku 2005 a vnitřní informaci týkající se výše dividendy navrhované valné hromadě ohledně rozdělení zisku emitenta za rok 2004; dále na základě pokynu k nákupu ze dne 17. 5. 2005 nabyl a posléze zcizil na svůj účet akcie téhož emitenta v počtu 10 000 akcií, ačkoli v době podání pokynu k nákupu znal vnitřní informaci týkající se valné hromadě navrhované výše dividendy ohledně rozdělení zisku emitenta za rok 2004 ve spojení s vnitřní informací týkající se programu valné hromady emitenta, do něhož bylo zařazeno též rozhodnutí o rozdělení zisku, včetně rozhodnutí o výplatě dividend a tantiém. Za tento přestupek uložila Komise pro cenné papíry žalobci pokutu ve výši 4 000 000 Kč a paušální částku náhrady nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Komise pro cenné papíry připomněla, že žalobce realizoval uvedené obchody, které jí v souladu s § 125 odst. 5 zákona o podnikání na kapitálovém trhu oznámil. Jako místopředseda představenstva společnosti ČEZ, a. s., byl žalobce osobou

mající přístup k jejím vnitřním informacím a byl také přítomen zasedání jejího představenstva dne 11. 4. 2005, kde bylo přijato usnesení o rozdělení zisku společnosti ve formě výplaty dividendy ve výši 9 Kč na akcii, přičemž ke zveřejnění této vnitřní informace došlo až dne 8. 6. 2005. Dne 6. 5. 2005 byl také seznámen s vnitřní informací týkající se programu valné hromady, jehož součástí byl i bod týkající se rozdělení zisku, včetně rozhodnutí o výplatě dividend a tantiém, přičemž vnitřní informace týkající se tohoto programu byla v tisku zveřejněna až dne 19. 5. 2005. Žalobce byl v dané době před zveřejněním seznámen také s vnitřní informací týkající se konsolidované účetní závěrky Skupiny ČEZ, s výsledky hospodaření ČEZ, a. s., za 1. čtvrtletí 2005, přičemž tisková konference týkající se prezentace těchto výsledků se konala až dne 2. 5. 2005. Komise pro cenné papíry uvedla, že z důvodu nadbytečnosti nepřipustila důkaz výslechem generálního ředitele Burzy cenných papíru Praha, a. s., ohledně schopnosti předmětných vnitřních informací vyvolat významné změny kurzů akcií ČEZ, ani avizovanou odbornou právní analýzu doc. M. k objektivní a subjektivní stránce přestupku. Dále Komise pro cenné papíry shledala, že výše uvedené informace lze označit za vnitřní informace ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, neboť se týkaly emitenta či jeho akcií a byly způsobilé ovlivnit kurs těchto akcií; ostatně byly jako vnitřní informace označeny přímo ČEZ, a. s. Ke klasifikaci informace jako informace vnitřní stačí způsobilost ovlivnit kurs akcií, v tomto případě ovšem po zveřejnění předmětných informací došlo k jasnému růstu ceny akcií: po zveřejnění výsledků hospodaření skupiny ČEZ a čtvrtletních hospodářských výsledků ČEZ až o 1,75%; po zveřejnění oznámení o konání valné hromady, na jejímž pořadu mělo být také rozhodnutí o výplatě dividend a tantiém, došlo k maximálnímu mezidennímu růstu hodnoty akcií na úroveň takřka 3%; po zveřejnění návrhu na výplatu dividendy pak došlo k růstu o 2%. V horizontu přibližně dvou měsíců mezi nákupem a prodejem akcií došlo k růstu kursu o více než 20%. Šlo přitom o informace, které nebyly v době nákupu akcií žalobcem veřejně známy. Žalobce byl zasvěcenou osobou ve smyslu § 124 odst. 3 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, což Komise pro cenné papíry dokládala listinnými důkazy. K porušení žalobcovy zákonné povinnosti přitom došlo již nákupem předmětných akcií; okolnosti následného prodeje jsou z hlediska prokázání spáchání přestupku již nepodstatné a na daném porušení nic nemění ani to, že žalobce splnil svou zákonnou povinnost příslušné transakce oznámit. Dále Komise pro cenné papíry odkázala na § 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle nějž k odpovědnosti za přestupek dostačuje spáchání přestupku z nedbalosti, není-li výslovně požadováno úmyslné zavinění. Z okolností provázejících spáchání přestupku, zejména z načasování a objemu transakcí, však Komise pro cenné papíry shledala, že ze strany žalobce šlo o přímý úmysl. Druhý nákup byl navíc realizován po významném poklesu kursu akcií, ovšem bezprostředně před zveřejněním vnitřní informace o programu valné hromady a informace o navrhované výši dividendy, tedy za situace, kdy byl žalobce svými informacemi zvýhodněn oproti trhu. Jejich prodej pak realizoval den poté, co sám jménem společnosti ČEZ, a.s., zveřejnil informace o předpokládaném růstu cen energie, na jejímž základě došlo k růstu cen akcií o více než 5%. Při určování výše sankce zohlednila Komise pro cenné papíry skutečnost, že žalobce se o nabytí předmětných akcií nejen pokusil, ale nabyl je, takže zákonem chráněný zájem nejen ohrozil, ale přímo porušil. Jednal v přímém úmyslu, došlo u něj k pokračování v přestupku a využil přitom více vnitřních informací. Přihlédla také k významu společnosti ČEZ, a. s., a jejích akcií na českém trhu. Žalobce navíc zastával vrcholné místo v managementu společnosti a měl tak přístup ke všem jejím vnitřním informacím. Navíc měl možnost využít opční program;

namísto toho však profitoval z využití vnitřních informací, přičemž realizoval značný majetkový prospěch, když rozdíl mezi nákupní a prodejní cenou jím pořízených akcií činil 1 641 750 Kč. S ohledem na tyto skutečnosti uložila Komise pro cenné papíry žalobci pokutu sice v dolní polovině zákonné sazby, ovšem v souladu se zahraniční rozhodovací praxí ve výši zhruba jeden a půl násobku získaného majetkového prospěchu.

[4.] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad. V něm namítal, že přestupek nespáchal, neboť předmětné informace nesplňovaly znaky vnitřní informace podle § 124 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, protože nebyly dostatečně určité a neměly kurzotvorný potenciál. Nebylo navíc dostatečně prokázáno, že by žalobce byl osobou zasvěcenou. Kromě procesních pochybení, spočívajících v neupřesnění předmětu řízení, brojil také proti tomu, jak mu byla vyměřena pokuta. Řízení o rozkladu přešlo na základě čl. III. bodu 4 části druhé zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, na bankovní radu České národní banky (dále jen „bankovní rada“). Ta řízení o něm rozhodnutím ze dne 20. 4. 2006, č. j. 2006/1524/110, přerušila, neboť Policie ČR zahájila na základě téhož skutku stíhání žalobce pro podezření ze spáchání trestného činu zneužívání informací v obchodním styku podle § 128 odst. 1 a odst. 4 tehdy platného zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona.

[5.] Městský soud v Praze ovšem uzavřel toto trestní stíhání svým usnesením ze dne 18. 3. 2009, č. j. 3 T 8/2007-1818, kterým podle § 222 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, věc postoupil bankovní radě, neboť výsledky provedeného hlavního líčení ukazovaly, že nejde o trestný čin, mohlo by však podle městského soudu jít o přestupek podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Stíhání pro trestný čin zneužívání informací v obchodním styku v daném případě nebylo možné pro rozpor mezi § 128 odst. 1 trestního zákona, který takzvané manažerské obchody zcela zakazoval, a § 125 odst. 5 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, který je pouze podřizoval oznamovací povinnosti. Krom toho městský soud konstatoval, že se obžalobě nepodařilo prokázat, že by v době uskutečnění obou nákupů a následného prodeje akcií byl žalobce z titulu svého postavení před jejich zveřejněním obeznámen s informacemi o hospodářských výsledcích v podobě, jak byly známy vybraným vrcholovým orgánům společnosti ČEZ, a.s. Podle městského soudu bylo tedy nade vší pochybnost prokázáno, že se skutek popsaný ve výroku obžaloby stal, nenaplnil však všechny znaky skutkové podstaty zneužívání informací v obchodním styku. Stížnost státního zástupce proti tomuto usnesení byla zamítnuta usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 7. 2009, č. j. 6 To 45/2009-1849, jakkoli vrchní soud nesouhlasil s právním názorem městského soudu, že by plnění oznamovací povinnosti podle § 125 odst. 5 zákona o podnikání na kapitálovém trhu mohlo prolomit zákaz obsažený v § 128 odst. 1 trestního zákona; naopak tato oznamovací povinnost je nástrojem veřejnoprávní kontroly respektování tohoto zákazu. Vrchní soud se také na rozdíl od městského soudu přiklonil k názoru, že předmětné informace splňovaly zákonný znak, že nebyly veřejně známé, a byly zde i konkrétní indicie, že o nich byl žalobce vzhledem ke svému postavení alespoň částečně informován. Se samotným rozhodnutím městského soudu o postoupení věci bankovní radě se ovšem vrchní soud ztotožnil.

[6.] V rámci tohoto řízení postoupeného zpět k bankovní radě žalobce navrhl svým podáním ze dne 12. 8. 2009, aby byl celý spisový materiál pořízený v rámci trestního řízení proti němu, tedy zhruba devět svazků dokumentace týkající se stejného skutku, učiněn součástí správního spisu a stal se podkladem pro vydání rozhodnutí ve věci. Připomněl, že

tento důkazní návrh pochopitelně nemohl učinit dříve, a zároveň požadoval, aby se k těmto doplněným podkladům mohl následně vyjádřit.

[7.] Bankovní rada žalované poté rozhodla dne 13. 8. 2009 rozhodnutím č. j. 2009/2146/110 o rozkladu tak, že žalobci uložila pokutu ve výši 1 700 000 Kč a paušální částku náhrady nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Zároveň změnila výrok rozhodnutí tak, že informace o skutečnosti, že na programu valné hromady společnosti ČEZ, a. s., se bude rozhodovat též o rozdělení zisku, výplatě dividend a tantiém; a informace o konsolidované účetní uzávěrce, respektive výsledcích hospodaření skupiny ČEZ, se nepovažuje za vnitřní informaci ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Ve vztahu k informaci o hospodářských výsledcích za 1. čtvrtletí roku 2005 byl žalobce osobou zasvěcenou jen vůči informacím o výsledcích hospodaření za první dva měsíce roku 2005. Přiměřeně tomu také bankovní rada snížila uloženou pokutu. Žalobcovy námitky ovšem v převážné většině odmítla. Zejména označila za dostatečně zjištěný skutkový stav a provedené dokazování. Stanovisko docenta M. ani výpověď ředitele Burzy cenných papírů Praha, Ing. P. K., nemohly mít na skutková zjištění žádný vliv. Potřebné není ani doplnění o obsah trestního spisu v žalobcově věci, neboť podklady shromážděné dosud ve správním řízení postačují k učinění závěru o podstatných skutkových okolnostech případu. Za dostatečné proto bankovní rada označila zařazení obou výše citovaných soudních usnesení, která jsou zásadní z hlediska běhu lhůt v řízení o přestupku. Požadavek na poskytnutí lhůty na vyjádření k těmto podkladům pak bankovní rada označila za pokus dosáhnout marného uplynutí prekluzivní lhůty k projednání přestupku, navíc žalobci musel být obsah těchto soudních rozhodnutí znám, dokonce dříve než bankovní radě. Bankovní rada odmítla i námitku neurčitosti předmětu prvostupňového řízení, neboť všechny vnitřní informace, kterých měl žalobce využít při svém deliktním jednání, byly dostatečně přesně popsány jak ve sdělení obvinění, tak v oznámení o zúžení předmětu řízení a následně v napadeném prvostupňovém rozhodnutí. Nic zavádějícího nebylo ani na tom, že byly jednotlivé vnitřní informace označeny písmennými zkratkami. Bankovní rada trvala i na tom, že uvedené informace byly informacemi vnitřními. Setrvala na názoru, že žalobce byl zasvěcenou osobou, i na tom, že k deliktní odpovědnosti za přestupek podle § 178 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu dostačuje zavinění z nedbalosti, ostatně tohoto přestupku se může dopustit i pachatel jednající v negativním skutkovém omylu. Odpovědnosti pak žalobce jistě nezbavuje to, že mohl přestupek spáchat rafinovanějším způsobem, ani to, že splnil svou oznamovací povinnost podle § 125 odst. 5 téhož zákona. Bankovní rada nevyloučila, že u žalobce mohl být dán dokonce přímý úmysl, ten nebyl ovšem Komisí pro cenné papíry dostatečně prokázán. Bankovní rada se ztotožnila s Komisí pro cenné papíry i v tom, jaké okolnosti měly být zohledněny při určení výše sankce, přihlédla však k dosavadní žalobcově bezúhonnosti a snaze o nápravu vzniklého problému, když se žalobce od sdělení obvinění zdržel dalších obchodů s akciemi ČEZ, a. s., a navrhl a prosadil novelizaci vnitřních předpisů emitenta, aby k podobnému problému už v budoucnu nedocházelo. Pokuta uložená Komisí pro cenné papíry tak byla nepřiměřená, a proto bankovní rada uložila pokutu nižší, proporcionální k prospěchu, který měl žalobce z provedené transakce.

[8.] Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou k Městskému soudu v Praze. Vytkl bankovní radě, že – jak zjistil při nahlížení do správního spisu – nebyl navzdory jeho důkaznímu návrhu do správního spisu vůbec zařazen postoupený spisový materiál z trestního řízení, přestože v tomto trestním řízení městský soud po tři roky shromažďoval podklady, mimo jiné, pro posouzení charakteru a povahy údajně zneužitých

informací. Nebyl tak dostatečně zjištěn skutkový stav, jak požaduje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Jako absurdní odmítl žalobce tvrzení bankovní rady, že tyto podklady byly nadbytečné, a naopak zdůraznil povinnost správního orgánu rozhodovat v souladu se zásadou materiální pravdy, což v daném případě implikovalo povinnost bankovní rady zhodnotit také důkazy, které byly podkladem soudního rozhodnutí. Z trestního spisu byla do správního spisu založena jen soudní rozhodnutí, ani k těm ovšem žalobce nedostal možnost se vyjádřit, neboť k tomu nebyl bankovní radou vyzván. Žalobce přikládal rychlost rozhodování bankovní rady snaze vyhnout se zhodnocení nových relevantních důkazů obsažených v trestním spise; naopak odmítl naříčení, že by usiloval o marné uplynutí roční prekluzivní lhůty k projednání přestupku; ostatně na vyjádření k obsahu trestního spisu po jeho zařazení mezi důkazy ve správním spise požadoval pouhých deset dnů, což by běh prekluzivní lhůty jistě výrazně neohrozilo, neboť z ní zbývalo ještě přibližně pět měsíců. Dále žalobce polemizoval s tím, zda jeho jednání naplňovalo skutkovou podstatu přestupku podle § 178 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. V případě informace o návrhu výše dividendy za rok 2004, nešlo o informaci neveřejnou, neboť z dividendové politiky společnosti ČEZ, a. s., zveřejněné již v listopadu 2004 jednoznačně vyplývalo, že představenstvo bude navrhovat dividendu ve výši 9 Kč na akcii, naprostá většina analytiků navíc předpokládala, že se její výše bude pohybovat v rozpětí 9 až 12 Kč; nešlo tedy o informaci v rozhodné době veřejnosti neznámou. Z analýz předložených žalobcem dále vyplývalo, že předmětná informace neměla kurzotvornou povahu a trh na její zveřejnění nijak významně nereagoval. Navíc ani žalobce neznal v době uskutečnění svých nákupů přesnou výši dividendy, neboť její návrh byl zveřejněn až dne 8. 6. 2005 a konečné rozhodnutí valné hromady bylo vydáno až 20. 6. 2005. Jen na základě předchozího průběhu valných hromad navíc nelze konstatovat, že každý návrh představenstva společnosti bude valnou hromadou bez dalšího schválen. Závěrem vytkl bankovní radě také to, že se při konečném určení výše pokuty opomenula vyjádřit ke způsobu spáchání údajného přestupku a jeho následkům, nezabývala se ani okolnostmi, za nichž měl být přestupek spáchán, mírou zavinění, pohnutkami ani osobou pachatele, jak jí přikazoval § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Její rozhodnutí je v tomto směru nepřezkoumatelné.

[9.] Městský soud v Praze žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí žalované zrušil. Vyšel z definice vnitřní informace podle § 124 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu a z rozdílu mezi přestupkem podle § 178 zákona o podnikání na kapitálovém trhu a trestným činem podle § 128 odst. 1 dříve platného trestního zákona, neboť k naplnění skutkové podstaty daného přestupku nedochází samotným nákupem, ale stěžejní je skutečnost, zda zasvěcená osoba zneužije vnitřní informaci k nákupu finančních nástrojů. Dále se městský soud neztotožnil s názorem žalované, že postačovalo zařadit do správního spisu pouze usnesení městského soudu a vrchního soudu, nikoliv celý trestní spis. Rozhodné skutečnosti přestupku a trestného činu byly shodné, takže při posouzení trestní odpovědnosti žalobce je vycházeno v zásadě ze stejných skutečností jako při posouzení jeho odpovědnosti za přestupek. Je tak logické, že žalobce předpokládal, že důkazy, které předkládal na svou obhajobu v trestním řízení, bude moci předložit i v řízení o přestupku. Návrh na provedení dokazování obsahem trestního spisu měl být proto přijat a tyto důkazy měly být ve správním řízení provedeny, popřípadě mělo být uvedeno, proč tyto důkazy na podstatu věci nedopadají. Pokud tak bankovní rada neučinila, nezjistila skutečný stav věci a zatížila své rozhodnutí vadou podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Proto městský soud její rozhodnutí zrušil a

vrátil jí ho k dalšímu řízení; naopak označil za předčasné hodnotit správnost právních závěrů žalované a její odůvodnění výše uložené pokuty.

II. Obsah kasační stížnosti

[10.] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti směřující proti tomuto rozsudku uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky městským soudem a nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[11.] Stěžovatelka nejprve zdůrazňuje odlišnosti mezi ustanoveními § 128 odst. 1 dřívějšího trestního zákona a § 124 odst. 4 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, který odlišně definuje vnitřní informaci a uvádí širší okruh zasvěcených osob. Navíc tento zákon nepožaduje úmysl vedoucí k získání majetkového prospěchu a k naplnění skutkové podstaty stačí, že zasvěcená osoba učiní nebo se pokusí o transakci s investičním nástrojem. Nyní platné znění § 124 odst. 4 písm. a) pak zákaz obchodování zasvěcené osoby formuluje naprosto pregnantně. Takový zákaz vyplývá také ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. 1. 2003, o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), jak byla vyložena Evropským soudním dvorem v rozsudku C-45/08 ze dne 23. 12. 2009, Spector Photo Group NV, Chris Van Raemdonck v. Commissie voor het Bank-, Financie-en Assurantiewezen (CBFA). Pokud by ovšem Nejvyšší správní soud měl pochybnosti o eurokonformním výkladu zákona o podnikání na kapitálovém trhu, navrhuje stěžovatelka, aby se zdejší soud obrátil na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou.

[12.] K otázce nezařazení trestního spisu mezi důkazní materiály stěžovatelka připomněla, že žalobce mohl uplatňovat důkazní návrhy po celou dobu správního řízení. Po skončení trestního stíhání měl na takové návrhy bezmála měsíc, ovšem učinil tak obstrukčně až jeden den před vydáním rozhodnutí o rozkladu, fakticky pak několik dnů před uplynutím lhůty pro uložení sankce za přestupek. Nijak přitom svůj důkazní návrh nekonkretizoval, neuvedl konkrétní důkazy, které chce provést, a neodůvodnil, která skutková zjištění se mají doplnit, a v žalobě pak akcentoval pouze formální stránku odmítnutí důkazu. Přitom s jeho předchozími konkrétními návrhy se stěžovatelka v rozhodnutí adresně vypořádala. Trestní spis jako celek je obsáhlý a jako důkaz v podstatě neuchopitelný, navíc důkazy v něm obsažené se zčásti překrývají s důkazy použitými ve správním řízení. Ve výsledku se navíc právní závěry stěžovatelky a právní závěry trestních soudů lišily jen ve zjevně chybném skutkovém závěru vrchního soudu, že po zveřejnění návrhu na rozdělení zisku a výši dividendy nedošlo k pohybu kurzu akcií společnosti ČEZ, a. s. Při takové shodě nelze tvrdit, že neprovedením důkazu trestním spisem nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci. Navíc sám městský soud se ve svém zrušujícím rozsudku skutkovými zjištěními stěžovatelky nijak nezabýval a pouze tautologicky uvedl, že žalobcem navrhované důkazy jsou relevantní, protože se týkají věci. Namísto toho, aby městský soud konkrétně posoudil, která konkrétní skutková zjištění nemají oporu ve správním spise, městský soud konstruuje obecnou povinnost správního orgánu provést jako důkaz materiály sloužící k účelu trestního řízení, čímž jej fakticky nutí nekriticky přijmout závěry trestních soudů, a tedy rozhodnout jako ony. Pak by ovšem postrádalo smysl, aby zákonodárce odlišoval při vymezení protiprávních jednání na kapitálovém trhu trestný čin podle § 128 odst. 1 tehdejšího trestního zákona a přestupek podle § 178 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Tím, že dospěl k závěru, že skutečný stav nebyl řádně

zjištěn, aniž by se reálně zabýval skutkovými zjištěními stěžovatelky, zatížil městský soud své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Závěr městského soudu, že stěžovatelka řádně neodůvodnila odmítnutí provedení důkazu trestním spisem, je v rozporu s odůvodněním napadeného rozhodnutí o rozkladu, kde je žalobcův návrh řádně vypořádán.

[13.] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhuje zrušit rozsudek městského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce

[14.] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti trvá na zásadnosti dokazování provedeného v rámci jeho trestního řízení pro posouzení toho, zda informace, jichž se týkalo i jeho přestupkové řízení, byly „vnitřními informacemi“ ve smyslu zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Brojí proti tomu, že stěžovatelka dospěla k opačnému závěru než oba trestní soudy, což si žalobce vysvětluje tím, že stěžovatelka nevzala v úvahu důkazy provedené v rámci trestního řízení. Trvá na tom, že důkazní návrh na doplnění správního spisu o obsah trestního spisu učinil ve snaze řádně hájit své zájmy, nikoli obstrukčně. Za dostatečnou konkretizaci svého návrhu pokládá uvedení, že chce provést důkaz obsahem trestního spisu, zejména pak dokumenty, včetně znaleckých posudků a výsledků dokazování, zejména výslechů svědků. Trvá také na tom, že prekluzivní lhůta podle § 20 zákona o přestupcích by uplynula až více jak tři týdny poté, co stěžovatelka vydala své rozhodnutí. Nepřihlédnutí k výsledkům tři roky trvajícího trestního řízení bylo zásadním pochybením stěžovatelky. Takovým postupem stěžovatelka porušila zejména § 73 odst. 2 zákona o přestupcích a znemožnila žalobci navrhovat důkazy na svou obhajobu.

[15.] Z těchto důvodů žalobce navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[16.] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17.] Stěžovatelka opírá svou kasační stížnost o dvě námitky, odpovídající dvěma důvodům, pro něž městský soud její rozhodnutí zrušil. Klíčovým důvodem pro toto zrušení byl způsob, jakým se stěžovatelka vypořádala se žalobcovým důkazním návrhem na zařazení trestního spisu do správního spisu v jeho přestupkovém řízení. Stěžovatelka navíc tuto část rozsudku napadá námitkou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která z logiky soudního přezkumu musí být vypořádána nejprve. Pohledem této námitky sice Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že způsob, jakým městský soud odůvodnil tuto klíčovou část svého zrušujícího rozsudku, je na samé hranici nepřezkoumatelnosti, neboť v rámci svého rozsudku majícího celkem 24 stran zabírá shledání důvodnosti této žalobcovy námitky pouhé dva odstavce. Klíčové argumenty pro zrušení napadeného rozhodnutí jsou ovšem patrny i z takto stručného odůvodnění a Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje.

[18.] Na straně jedné totiž musí zdejší soud stěžovatelce přitakat v tom, že žalobce nepostupoval vhodně, když ve svém důkazním návrhu ze dne 12. 8. 2009 navrhl stěžovatelce, aby do správního spisu zařadila celý jeho rozsáhlý trestní spis mající, jak žalobce sám uváděl, devět objemných svazků dokumentace, a to velmi krátkou dobu před

tím, než by v jeho přestupkovém řízení uplynula prekluzivní lhůta pro projednání přestupku. V tomto směru lze se stěžovatelkou souhlasit, že žalobce měl konkrétně označit, které důkazy z takto objemného trestního spisu považuje za relevantní. Označit za důkaz celý takto rozsáhlý trestní spis, bez bližšího upřesnění, je opravdu na samé hranici obstrukce.

[19.] Na stranu druhou se ale se stěžovatelkou nelze ztotožnit v tom, že žalobce měl na obdobné návrhy bezmála měsíc po skončení trestního stíhání, ovšem obstrukčně je uplatnil až na poslední chvíli. Ze správního spisu totiž vyplývá, že trestní řízení opravdu skončilo výše označeným usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 7. 2009. Po jeho doručení pokračovalo přestupkové řízení v žalobcově věci. Nelze ovšem dost dobře vytýkat žalobci, že svůj důkazní návrh uplatnil až měsíc poté, za situace, kdy procesně pasivní zůstala především sama stěžovatelka, která žalobce patřičně neupozornila na pokračování v řízení, nevyzvala jej k případnému doplnění dokazování, a pouze žalobcovou vlastní procesní aktivitou, totiž nahlížením do spisu učiněným dne 12. 8. 2009, se mu podařilo zjistit, že rozkladová komise stěžovatelky již chystá konečné rozhodnutí v jeho věci. Svůj návrh pak žalobce podal okamžitě poté, co nahlédl do správního spisu, konkrétně téhož dne. Skutečnost, že jej učinil až takto pozdě, tedy nelze přičítat jeho obstrukční vyčkávací taktice, ale spíše nedostatku komunikace ze strany stěžovatelky. Zákonná úprava ji sice přímo nezavazovala k tomu, aby žalobci oznámila pokračování v řízení a formálně vzato bylo možno, aby jejím prvním úkonem vůči žalobci v tomto pokračování v řízení bylo až rozhodnutí ve věci samé. Na druhou stranu, vzhledem k tomu, že přestupkové řízení v jeho věci bylo přerušeno po dobu více než tří let a během této doby se podařilo nashromáždit v trestním řízení řadu důkazů, bylo skutečně namístě předpokládat, že některé z těchto důkazů by mohly být relevantní i pro přestupkové řízení. Materiálně vzato tedy byly dostatečně silné důvody dovodit, že se důkazní situace změnila oproti době, kdy stěžovatelka ukončila dokazování. Za této situace bylo vhodné, aby dala žalobci možnost uplatnit nové důkazy, ať už tou formou, že by jej okamžitě poté, co jí věc byla postoupena trestním soudem, v tomto směru vyzvala; anebo tou formou, že poté, co jí došel žalobcův důkazní návrh ze dne 12. 8. 2009, a tento se jí zdál oprávněně příliš nekonkrétní, by mu dala lhůtu na upřesnění, které konkrétní důkazy z takto rozsáhlého trestního spisu považuje za relevantní. Nic přitom stěžovatelce nebránilo, aby k tomuto upřesnění poskytla žalobci i relativně velmi krátkou lhůtu odpovídající tomu, že lhůta pro projednání přestupku už se chýlila ke konci.

[20.] Pokud se stěžovatelka namísto toho rozhodla na žalobcův důkazní návrh nijak nereflektovat a po tříletém přerušení řízení rozhodnout bez dalšího hned následujícího dne, lze jí právem vytknout, že žalobci nedala dostatečnou příležitost k tomu, aby obhájil svá práva. Sebejisté tvrzení ze čtvrté strany jejího napadeného rozhodnutí, že „si učinila závěr o podstatných skutkových okolnostech případu a žádné další podklady nemohou skutkové závěry zvrátit“, a proto je žalobcův návrh na doplnění dokazování nadbytečný, nebyl rozhodně adekvátní reakcí na žalobcův důkazní návrh. Je sice pochopitelné, že se stěžovatelce již v dané době mohl zdát skutkový stav dostatečně prokázaným. V přestupkovém řízení, blížícím se svými nároky řízení trestnímu, nicméně může správní orgán odmítnout nové důkazní návrhy obviněného jedině zdůvodněním jejich konkrétní nadbytečnosti, nikoli tvrzením, že je nebude provádět, neboť již „všechno ví“.

[21.] Stěžovatelčin postup tak svědčí snad o její snaze rozhodnout dříve, než uplyne prekluzivní lhůta pro projednání přestupku. Takový postup však současně nemůže naplnit

nároky, které jsou kladeny na projednání přestupku, které musí splňovat jak nároky zákona o přestupcích, tak nároky práva na spravedlivý proces, jak jsou vyjádřeny v trestní části článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.). Těmto nárokům způsob řízení prováděného stěžovatelkou poté, co jí věc byla zpátky postoupena trestními soudy, rozhodně nevyhovoval, a proto městský soud nepochybil, když pro toto pochybení stěžovatelčino rozhodnutí zrušil.

[22.] Co se týče další stěžovatelčiny námitky, týkající se odlišnosti mezi ustanoveními § 128 odst. 1 dřívějšího trestního zákona a § 124 odst. 4 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, ta v podstatě reaguje pouze na tvrzení městského soudu, že obě skutkové podstaty jsou si v klíčových znacích podobné, což posloužilo jako podpůrný argument, jímž městský soud odůvodnil, proč bylo namístě využít i pro účely přestupkového řízení podklady shromážděné v řízení trestním.

[23.] Předmětné ustanovení § 128 odst. 1 tehdy účinného trestního zákona znělo: *„Kdo v úmyslu opatřit sobě nebo jinému výhodu nebo prospěch neoprávněně užije informace dosud nikoli veřejně přístupné, kterou získal z důvodu svého zaměstnání, povolání, postavení nebo své funkce a jejíž zveřejnění podstatně ovlivňuje rozhodování v obchodním styku, a uskuteční nebo dá podnět k uskutečnění smlouvy nebo operace na organizovaném trhu cenných papírů nebo zboží, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti nebo peněžitým trestem.“*

[24.] Oproti tomu ustanovení § 124 odst. 4 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu v době spáchání údajného přestupku, tedy v rozhodné době (§ 7 odst. 1 zákona o přestupcích), znělo:

„(4) Zasvěcená osoba

a) nesmí využít vnitřní informaci tím, že na svůj účet nebo na účet třetí osoby přímo či nepřímo nabude nebo zcizí investiční nástroj, jehož se vnitřní informace týká, nebo se o jeho nabytí či zcizení pokusí; to neplatí, jestliže zasvěcená osoba plní svůj závazek ze smlouvy uzavřené před získáním vnitřní informace,…“

[25.] Při porovnání těchto dvou skutkových podstat lze na straně jedné přitakat stěžovatelce v tom, že mezi nimi jsou značné odlišnosti v otázce obecnosti, respektive přesnosti vymezení jednání, jež postihují, či okruhu osob, jež mohou být jejich pachateli. Na straně druhé však nelze přehlédnout, že jsou mezi oběma skutkovými podstatami i značné průniky, tedy že mnohdy mohly být podle obou těchto skutkových podstat postiženy obdobné skutky. Podstatné však je hlavně to, že v nyní posuzovaném případě bylo předmětem jak trestního stíhání, tak přestupkového řízení totéž žalobcovo jednání, tedy že v obou řízeních byly posuzovány stejné skutkové otázky: zda nakoupil akcie společnosti ČEZ, a. s. (uskutečnil operace na organizovaném trhu cenných papírů, respektive nabyl investiční nástroj), zda je následně prodal (uskutečnil operace na organizovaném trhu cenných papírů, respektive zcizil investiční nástroj) a zda v době nákupu, respektive i prodeje, měl k dispozici informace, které nebyly veřejnosti v dané chvíli známy (neoprávněně užil informace dosud nikoli veřejně přístupné, respektive využil vnitřní informace). Jakkoli by se pak lišilo právní posouzení těchto skutkových zjištění a zejména by se lišilo posouzení subjektivní stránky daného trestného činu, respektive přestupku, dokazování prováděné k těmto skutkovým otázkám bylo prováděno jak v trestním, tak v přestupkovém řízení, a bylo zcela legitimní, že žalobce očekával, že

alespoň část těchto důkazů, které byly provedeny v trestním řízení, bude použitelná i v řízení přestupkovém.

[26.] Je sice pravdou, že žalobce měl toto své legitimní očekávání promítnout nikoli do obecného důkazního návrhu zahrnutí celého trestního spisu do správního spisu, nýbrž do konkretizovaného návrhu uvádějícího, které konkrétní důkazy z trestního spisu mají být použity i v přestupkovém řízení. To, že se tak nestalo, padá ovšem na jeho vrub pouze zčásti, neboť v první řadě je namístě vytknout stěžovatelce, že nejprve nevyzvala poté, co skončilo přerušení přestupkového řízení, žalobce k vyjádření k dosud provedenému dokazování, k čemuž mu mohla poskytnout lhůtu odpovídající blížícímu se uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku podle § 20 odst. 1 a odst. 2 přestupkového zákona; respektive že jej k upřesnění v řádově ještě kratší lhůtě nevyzvala ani poté, co 12. 8. 2009 obdržela žalobcův obecný důkazní návrh. V přestupkovém řízení je přitom třeba na správní orgán klást obdobné nároky, jako jsou kladeny na soud v řízení trestním, takže nedostatečné vypořádání se s důkazním návrhem, na jehož nedostatečnosti měla podíl jak stěžovatelka coby správní orgán, tak žalobce v pozici obviněného, je třeba klást k tíži zákonnosti rozhodnutí stěžovatelky. Městský soud tak správně zrušil stěžovatelčino rozhodnutí a jeho rozsudek v tomto ohledu není nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ani právně nesprávný ve smyslu jeho písm. a). Kasační stížnost je proto třeba zamítnout.

[27.] K tomuto zamítnutí Nejvyšší správní soud přikročil s plným vědomím toho, že rozsudek městského soudu vedl ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky, tedy i k obnovení běhu prekluzivní lhůty k projednání žalobcova přestupku, která tím pádem již patrně uplynula a Nejvyšší správní soud tento stav svým zamítnutím stěžovatelčiny kasační stížnosti potvrzuje. Takový postup je však jediný možný vzhledem k procesním nárokům kladeným na přestupkové řízení a nic na něm nemůže změnit ani to, že hmotněprávně se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s klíčovým právním názorem stěžovatelky ohledně toho, že nabytí nebo zcizení akcie, jíž se týká vnitřní informace, kterou má obviněný k dispozici, je přestupkem i tehdy, pokud toto nabytí nebo zcizení bylo řádně oznámeno Komisi pro cenné papíry. Toto oznámení nemá vůči přestupku podle § 124 odst. 4 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu účinky liberační. Slouží spíše k usnadnění dohledu nad osobami, které mohou vnitřními informacemi disponovat. Mezi nimi je jistě řada osob, které mají v organizačních strukturách emitentů investičních nástrojů pouze takovou pozici, že vnitřními informacemi nedisponují nikdy, nebo pouze výjimečně a dočasně. U takových osob není nutné nabývání těchto investičních nástrojů zcela vyloučit, neboť dostačuje učinit je transparentním, aby orgány dohledu mohly zjistit, zda v době provádění transakcí s těmito investičními nástroji daná osoba vzhledem ke svému postavení mohla nějakou vnitřní informací disponovat či nikoli. Kromě toho však existuje i řada osob, které v organizačních strukturách emitentů cenných papírů zaujímají tak významné postavení, že prakticky neustále disponují nějakými informacemi, které naplňují definici uvedenou v § 124 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, zvlášť pokud jde o emitenta, v němž - vzhledem ke komplikovanosti jeho fungování - prakticky neustále koluje řada vnitřních informací ve smyslu této zákonné definice. Pro osoby v takovém postavení by ustanovení § 124 odst. 4 písm. a) citovaného zákona mělo implikovat, že prakticky vždy disponují nějakou vnitřní informací, takže by prakticky nikdy neměly investiční nástroje emitenta nabývat. Možnost transparentně takové nabytí ohlásit na tom nic nemění. V tomto ohledu se tedy Nejvyšší správní soud věcně ztotožňuje se stěžovatelčinými názory vyjádřenými v jejím zrušeném správním rozhodnutí. Ovšem vzhledem k tomu, že pro posouzení

důvodnosti kasační stížnosti bylo nyní podstatné toliko procesní pochybení stěžovatelky, nikoli její meritorní úvahy, činí tuto poznámku zdejší soud toliko *obiter dictum*.

V. Závěr

[28.] Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[29.] Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, vůči stěžovatelce. Nejvyšší správní soud přiznal zástupci žalobce odměnu za jeden úkon právní služby, a to za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, ve výši 1 x 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], a náhradu hotových výdajů ve výši 1 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), přičemž tuto částku navýšil o 20% daně z přidané hodnoty, jejímž plátcem tento advokát podle předložených listin je; celkem tedy tato částka činí 2880 Kč. Soud žalobci nepřiznal druhý požadovaný úkon (převzetí a příprava zastoupení ve věci řízení o kasační stížnosti), a to z toho důvodu, že stejný advokát zastupoval žalobce již v řízení o žalobě, takže byl z předchozího řízení s věcí dostatečně seznámen a přiznání předmětného úkonu soudem proto nemá rozumné opodstatnění.

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

V Brně dne 20. září 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu