



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci **žalobce Č., a. s.**, zastoupeného Mgr. Martinem Hrodkem, advokátem advokátní kanceláře Baker a Mc Kenzie, se sídlem Klimentská 46, Praha 1, **proti žalované Komisi pro cenné papíry**, se sídlem Washingtonova 7 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2001, č. j. 521/10699/1999,

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 10. 4. 2001, čj. 521/10699/1999, a rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 2. 12. 1998, čj. 112/7093/1998, **se zrušují**. Věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobci náklady řízení ve výši 9 146 Kč k rukám právního zástupce žalobce, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

### O d ů v o d n ě n í :

I.

Žaloba a žalobní body

Žalobou podanou včas Vrchnímu soudu v Praze dne 22. 5. 2001 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry (dále jen „prezídium“) ze dne 10. 4. 2001, čj. 521/10699/1999, kterým bylo změněno rozhodnutí Komise pro cenné papíry (dále jen „Komise“) ze dne 2. 12. 1998, čj. 112/7093/1998, tak, že v důsledku porušení ustanovení § 79 odst. 2 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění účinném do 1. 4. 1998 (dále jen „zákon o cenných papírech“), kterého se dopustila I., a. s., tím, že jako obchodník s cennými

papíry dala přednost obchodům na vlastní účet před obchody na účet klienta, se Č., a. s., ukládá podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech povinnost ve lhůtě do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí povinnost uhradit do majetku K. a. s. částku 8 250 000 Kč a částku 969 500 Kč, do majetku R. 1. IN, a. s., částku 29 397 500 Kč, do majetku I.1, a. s., částku 7 185 750 Kč, do majetku P., a. s., – I. R. částku 71 854 750 Kč, do majetku P., a. s., – F. částku 55 000 Kč, do majetku P., a. s., – I.2 105 420 150 Kč a do majetku P., a. s., – I.2 částku 6 793 600 Kč.

Žalobní body lze rozčlenit takto:

1. Žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť žalovaný vydáním takového rozhodnutí porušil § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech, podle něhož lze uložit opatření k nápravě pouze osobě, v jejíž činnosti byly zjištěny nedostatky, spočívající v porušení právních předpisů, tedy jen té osobě, která své povinnosti porušila, nikoliv jiné osobě, podléhající dozoru Komise. Žalobce však nikdy žádnou ze svých povinností neporušil, přesto jako nástupce I., a. s., (pozn. k 27. 9. 2000 byla zapsána změna obchodní firmy na I.3, a. s.; z důvodu přehlednosti a srozumitelnosti se v celém odůvodnění tohoto rozsudku se používá předchozí firmy), od níž nabyt podnik smlouvou o prodeji podniku, byl zavázán k povinnosti konat opatření uložená napadeným rozhodnutím za porušení podmínek stanovených v povolení uděleném podle zákona o cenných papírech či za porušení právních předpisů. Opatření k nápravě, jak je zřejmé z ustanovení § 86 zákona o cenných papírech, je možno ukládat pouze povinné osobě, nikoli jejímu nástupci, který se již žádného pochybení uvedeného v napadeném rozhodnutí nedopustil. Žalovaný nesprávně dovodil své oprávnění k uložení opatření k nápravě s argumentací, že na žalobce přechází současně s prodejem podniku i aktiva, která měla I., a. s., nabyt v důsledku protiprávního jednání. Žalobce však nabýval podnik úplatně, tedy za cenu stanovenou znalcem, kdy veškerá aktiva i pasiva, která k datu 19. 6. 2000 byla součástí podniku I., a. s., byla znalci oceněna, a tuto cenu také žalobce hradí. Protože však rozhodnutí žalovaného v té době neexistovala, neboť rozhodnutí Komise z 12. 2. 1998 nebylo dosud pravomocné, nemohly být částky případného plnění zohledněny v ocenění podniku. Je jistě nespravedlivé, že uvedeným fondům vznikla v důsledku protiprávního jednání I., a. s., škoda, avšak nemůže ji nést ten, kdo ji nezpůsobil, a to pouze proto, že od „škůdce“ nabyt majetek.
2. Komise porušila zásadu dvojinstančnosti správního řízení tím, že přibrala žalobce jako účastníka řízení až přípisem ze dne 16. 10. 2000. Komise rozhodnutím ze dne 2. 12. 1998 uložila I., a. s., zaplatit do majetku fondů částku 229 926 400 Kč pro porušení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech; I., a. s., podala proti tomuto rozhodnutí dne 18. 12. 1998 rozklad. Žalobce byl přibrán do řízení až v průběhu řízení o rozkladu, a nemohl tedy svá práva hájit od samého počátku. Uvedeným postupem porušil žalovaný § 53 správního řádu, které každému účastníku správního řízení umožňuje podat opravný prostředek.
3. Zásadní vadu spatřuje žalobce v naprosté nemožnosti uložení opatření dle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech, neboť „opatření k uložení odstranění nedostatků v činnosti osoby, podléhající dozoru Komise“ musí v době rozhodnutí trvat, aby jej bylo možné fakticky odstranit; tato podmínka ve vztahu k žalobci však splněna nebyla. Z citovaného ustanovení je rovněž zřejmé, že uložení opatření má směřovat k odstranění protiprávního jednání, nikoli k odstranění jeho následků; dle ustanovení § 87 odst. 1 zákona o cenných papírech má Komise k následkům protiprávního jednání přihlížet při ukládání pokut a opatření, a nemá tedy zmocnění tyto následky sama opatření odstraňovat.

Komise nemá zmocnění dle uvedených ustanovení zákona o cenných papírech ukládat povinnost odstranit následek nedostatku činnosti, spočívající v porušení zákona - tedy uložit náhradu škody, která vznikla fondům, tuto škodu sama vypočítat a svým rozhodnutím uložit její náhradu poškozenému. Takové oprávnění má pouze soud, nikoli správní orgán. Žalovaný vybočil ze své kompetence, kterou mu zákon o cenných papírech přiznává v § 86. Žalobce nesouhlasí s argumentem žalovaného, vyjádřeným v napadeném rozhodnutí, že „z ustanovení zákona o cenných papírech neplyne, že opatření k nápravě nesmí směřovat k odstranění následků porušení zákona...“; takový postup odporuje zásadě veřejného práva, podle níž správní orgány mohou dělat jen to, co je jim výslovně zákonem dovoleno.

Ze všech těchto důvodů navrhuje žalobce, aby soud napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## II.

### Vyjádření žalované

Žalovaná ve svém podrobném vyjádření k žalobě, podaném Vrchnímu soudu v Praze dne 21. 8. 2001 uvedla, že zatímco ukládaná sankce může dopadat pouze na pachatele, opatření směřující k odstranění zjištěných nedostatků, což bylo předmětem napadeného rozhodnutí, lze uložit i třetí osobě, pokud tato osoba zjištěné nedostatky může odstranit. Nápravné opatření nemá sankční, nýbrž reparační povahu.

Předmětem převodu práva na kupujícího jsou práva vzniklá ze závazkových vztahů. Převod se týká pohledávek splatných i nesplatných; předpokladem je, že tyto pohledávky vznikly v souvislosti s provozem podniku. Na nabyvatele podniku tak přešla veškerá práva, veškerý majetek, závazky i pohledávky, a tedy i způsobilost zajistit nápravu. Proto nebylo namístě uložit opatření k zajištění nápravy převodci, ale nabyvateli podniku. Již v době převodu podniku I., a. s., věděla o uložení opatření, a mohla se tak soukromoprávní cestou domáhat zabránění této „nespravedlnosti“.

Rozhodnutí mělo směřovat k odstranění nedostatku spočívajícího v neoprávněném prospěchu získaném protiprávním jednáním, a proto uložení peněžitého plnění zpět do majetku fondů je v daném případě jediným možným nápravným opatřením, kterým dojde k obnovení stavu, který je v souladu se zákonem. V daném případě prezidium neuložilo opatření k nápravě žalobci pro porušení zákona, ale pro jeho nástupnictví do aktiv, která na základě jednání v rozporu se zákonem o cenných papírech nabyli jako součást podniku.

Ze všech uvedených důvodů žalovaná navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

## III.

### Doplnění žaloby

Žalobce doplnil žalobu svými podáními ze dne 14. 4. 2003 a 23. 6. 2003, v nichž zopakoval žalobní námitky a uvedl, že I., a. s., neuzavřela žádné obchody na vlastní účet, a vyjádřil přesvědčení, že neměla dle § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech povinnost umožnit P., a. s., účastnit se na vlastních investičních projektech či dokonce podílet se na zisku.

Při jednání u Nejvyššího správního soudu setrvali účastníci na svých stanoviscích.

#### IV. Obsah správního spisu

Ze správního spisu žalovaného vyplynuly následující skutečnosti:

Ve dnech 28. až 29. 5. 1997 provedl Úřad pro cenné papíry Ministerstva financí kontrolu nad činností I., a. s. V protokolu o výsledcích kontroly ze dne 26. 6. 1997, čj. 104/44284/64/1997, konstatoval zjištění porušení ustanovení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech, kterého se měla dopustit I., a. s., tím, že neprovedla příkazy klientů s odbornou péčí a dala přednost obchodům na vlastní účet.

K jednotlivým bodům provedenou kontrolou zjištěných porušení, podala I., a. s., podrobné vyjádření, v němž uvedla zejména, že kupovala akcie s očekáváním prodeje, ale bez právní jistoty, že, komu a za jakých podmínek je prodá. Závěr učiněný Ministerstvem financí, že věděla již dne 19. 12. 1996 o budoucím uzavření smlouvy o prodeji akcií neodpovídá skutečnosti a není a nebyl ze strany Ministerstva financí nikterak prokázán. I., a. s., nedala přednost obchodu na vlastní účet, neboť obchod byl sjednán na její účet, tj. nemohla dát takovému obchodu přednost. Vyjádřila rovněž přesvědčení, že se porušení zákona o cenných papírech nedopustila, a uvedla, že v případě pochybností vysvětlí jednotlivé podrobnosti tak, aby případné rozhodnutí Ministerstva financí vycházelo z řádně zjištěného skutkového stavu věci.

Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 31. 3. 1998, čj. 104/16 802/1998, byla na základě výsledků kontroly provedené ve dnech 28. až 29. 5. 1997 a potvrzených v následném správním řízení, uložena I., a. s., pokuta podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech ve výši 5 000 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podala I., a. s., rozklad, o němž rozhodla Komise dne 15. 9. 1998, čj. 114/33 682/1998, tak, že rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 31. 3. 1998 zrušila.

Komise rozhodnutím ze dne 2. 12. 1998, čj. 112/7 093/1998, uložila I., a. s., pro porušení ustanovení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech opatření, jež spočívalo v povinnosti uhradit do majetku jednotlivých fondů shora uvedené finanční částky.

Proti rozhodnutí podala I., a. s., rozklad, v němž uvedla, že správní orgán vybočil ze svých zákonných kompetencí tím, že uložil opatření k nápravě, jehož obsahem je povinnost uhradit určité peněžní prostředky do majetku třetích osob. Tím správní orgán rozhodl o zmenšení majetku jedné osoby ve prospěch osoby jiné, přestože povinnosti, jejichž obsahem je peněžité plnění, může Komise uložit pouze ve formě pokuty. Maximální výše pokuty je omezena zákonem, přičemž výše příkázaného plnění tuto výši mnohonásobně převyšuje. Opatřením k nápravě, jak je upraveno v ustanovení § 86 zákona o cenných papírech, nemůže být rozhodováno o majetku třetích osob tak, že Komise rozhodne, že jedna strana něco „obdrží“ a druhá strana je povinna této straně „něco plnit“. Opatření k nápravě musí tedy směřovat k nápravě vlastního porušení předpisů či podmínek obchodování, nikoli k odstranění následků takového případného porušení. I., a. s., rovněž rozhodně odmítla tvrzení, že porušila ustanovení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech.

Součástí správního spisu je oznámení Komise ze dne 16. 10. 2000, čj. 41/12 821/2000, o přibrání Č., a. s., za účastníka správního řízení o rozkladu proti rozhodnutí Komise o uložení opatření za porušení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech, jehož se dopustila I., a. s. Důvodem je, že dne 19. 6. 2000 došlo k uzavření smlouvy o prodeji podniku mezi I., a. s., a Č., a. s. Předmětem smlouvy byl prodej veškerého majetku I., a. s., včetně hmotného i nehmotného

majetku, pohledávek a závazků vázaných na majetek společnosti I., a. s. Protože finanční prostředky, které získala I., a. s., v rozporu s právními předpisy, jsou pravděpodobně součástí převedeného podniku, může být Č. dotčena vydáním rozhodnutí o rozkladu, a byla tedy přibrána za účastníka řízení.

Č., a. s., uvedla k tomuto oznámení v přípisu ze dne 27. 3. 2001, že na ni nepřešly veřejnoprávní povinnosti I., a. s., v důsledku prodeje podniku. Nemůže se proto stát místo ní osobou povinnou podřídit se opatření k nápravě a její práva a právem chráněné zájmy nemohou být rozhodnutím prezidia v daném správním řízení dotčeny.

O rozkladu I., a. s., rozhodlo prezidium žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 10. 4. 2001, čj. 521/10 699/1999. Tímto rozhodnutím změnilo rozhodnutí Komise ze dne 2. 12. 1998, čj. 112/7 093/1998, tak, že Č., a. s., (žalobci) uložilo podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech opatření, jež spočívalo v její povinnosti uhradit do majetku fondů tyto finanční částky: do majetku K., a. s. částky 8 250 000 Kč a částku 969 500 Kč, do majetku R. 1. IN, a. s., částku 29 397 500 Kč, do majetku I.1, a. s., částku 7 185 750 Kč, do majetku P., a. s., – I.R. částku 71 854 750 Kč, do majetku P., a. s., – F. částku 55 000 Kč, do majetku P., a. s., – I.2 částku 105 420 150 Kč a do majetku P., a. s., – I.2 částku 6 793 600 Kč.

#### V.

#### Posouzení věci soudem

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Žaloba je důvodná.

Žaloba obsahovala tyto žalobní body: (1.) porušení ustanovení § 86 zákona o cenných papírech, neboť opatření lze uložit jen osobě, v jejíž činnosti zjistí Komise pro cenné papíry nedostatky; (2.) porušení zásady dvojinstančnosti řízení (3.) uložení opatření způsobem a v rozsahu, který zákon neumožňuje.

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné předeslat, že zákon o cenných papírech je právním předpisem obsahujícím normy veřejnoprávní povahy, jejichž účelem je zajistit ochranu kapitálového trhu. K dosažení tohoto účelu slouží řada institutů, z nichž vyplývají povinnosti osob pohybujících se na tomto trhu. Součástí veřejnoprávní regulace je i státní dozor nad činnostmi těchto osob, vykonávaný Komisí. Nástrojem používaným při výkonu státního dozoru jsou opatření k nápravě a pokuty. Charakter obou nástrojů je odlišný: zatímco pokuta má výrazný sankční charakter, opatření k nápravě slouží zásadně k ukončení protiprávního jednání či odstranění protiprávního stavu vzniklého porušováním právních povinností. Je-li cílem opatření k nápravě odstranění protiprávního jednání, pak samo toto opatření může směřovat jenom vůči tomu, kdo protiprávně jedná, a nikoliv vůči třetí osobě, byť ta by měla z takového jednání majetkový prospěch. Přitom platí, že Komise může volit při výkonu dozoru jen takové prostředky, které jí zákon výslovně svěřuje a může je uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Prostředky, které má Komise k dispozici, se týkají oblasti kapitálového trhu a nelze jimi zasahovat do sféry soukromoprávních vztahů.

## Ad žalobní bod 1.

Nejvyšší správní soud přisvědčil právnímu názoru žalobce, že opatření k nápravě může Komise uložit pouze té osobě, v jejíž činnosti zjistí nedostatky. Podle § 86 odst. 1 zákona o cenných papírech, ve znění účinném ke dni rozhodování prezidia, platilo, že opatření k nápravě uložila Komise tehdy, zjistila-li „nedostatky v činnosti osob uvedených v § 82 odst. 1 písm. a) nebo b) nebo osob majících povinnosti ve smyslu § 82 odst. 1 písm. c), které spočívají v porušení podmínek stanovených v povolení uděleném podle tohoto zákona nebo v porušení právních předpisů nebo opatření podle § 83 odst. 1 písm. b).“ Opatření k nápravě tedy mohlo směřovat proti dvěma skupinám osob: první skupinu představovaly osoby uvedené v § 82 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona o cenných papírech, tedy emitent cenného papíru, který byl přijat k obchodování na veřejném trhu, osoba činící veřejnou nabídku cenného papíru, Středisko cenných papírů, organizátor veřejného trhu, obchodník s cennými papíry, pobočky, osoba podle § 45a, makléř, provozovatel tiskárny cenných papírů, osoba provádějící vypořádání obchodů s cennými papíry a osoba oprávněná k vedení části evidence střediska (v rozsahu této činnosti); druhou skupinu potom osoby mající povinnosti uložené ustanoveními § 48a, § 79 až 81 zákona o cenných papírech, jakož i obchodníci s cennými papíry co do plnění jejich povinností ve vztahu ke G. s cennými papíry. Tímto výčtem je v obecné rovině vymezena osobní působnost Komise, co se týče ukládání opatření k nápravě; osobám nacházejícím se mimo tyto dvě skupiny uložit opatření k nápravě nelze. V konkrétní rovině je uložení opatření k nápravě vázáno na zjištění nedostatku v činnosti některé z těchto osob. Uvedený nedostatek může spočívat buď v porušení podmínek stanovených v povolení vydaném podle zákona o cenných papírech, nebo v porušení samotného zákona o cenných papírech či zvláštních zákonů regulujících kapitálový trh, jakož i v porušení jiných právních předpisů a opatření vydaných Ministerstvem financí na základě návrhu Komise; nedostatkem ve smyslu citovaného ustanovení je tedy protiprávní jednání. Vzhledem k tomu, že podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech má opatření k nápravě směřovat k odstranění zjištěných nedostatků, přičemž se jedná o nedostatky v činnosti některé z osob spadajících do jedné ze dvou shora uvedených skupin, je zřejmé, že opatření k nápravě může směřovat jediné vůči takové osobě. Jedině osoba, v jejíž činnosti byly zjištěny nedostatky, může učinit opatření směřující k jejich odstranění, tedy opatření k ukončení porušování svých právních povinností.

V dané věci Komise dospěla k závěru, že I., a. s., coby obchodník s cennými papíry, porušila povinnost stanovenou v § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech tím, že dala přednost obchodování na vlastní účet před obchody na účet klienta. V tomto jednání také spočívá nedostatek v činnosti této osoby, a výlučně k odstranění tohoto nedostatku mohlo být uloženo opatření k nápravě. Konkrétně řečeno to znamená, že opatření k nápravě mohlo spočívat jediné v uložení zákazu provádět obchody na svůj účet přednostně před obchody na účet klienta, přičemž adresátem tohoto opatření mohla být toliko I., a. s.

Argumentace žalovaného, že v rámci prodeje podniku na žalobce (Č., a. s.) přešla i aktiva nabytá I., a. s., v důsledku porušení § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech, pročež lze opatření k nápravě uložit žalobci, není správná. Žalobce jednak není osobou, v jejíž činnosti byly zjištěny nedostatky spočívající v porušení jejích právních povinností, a jednak nelze mít za to, že by soukromoprávní úkon mohl způsobit změnu v osobě adresáta nápravného prostředku správního dozoru. Zásadně lze souhlasit s konstatováním Ústavního soudu, že „smlouva o prodeji podniku, resp. části podniku je závazkovým vztahem soukromoprávní povahy, kde subjekty mají rovné postavení a podle tohoto hlediska je nutno posuzovat i charakter přecházejících práv a závazků. Smlouvou o prodeji podniku přecházejí závazky vzniklé ze závazkových právních vztahů bez ohledu na to, zda mají či nemají obchodní povahu, nikoliv však veřejnoprávní povinnosti“ (sp. zn. IV. ÚS 499/98). Výhradu lze zaujmout jediné k tomu, že citovaná právní věta ztotožňuje smlouvu se závazkovým vztahem, neboť smlouva není právním

vztahem, ale je pouze právním titulem, na základě něhož závazkový právní vztah vzniká; právní důvod a právní následek nelze rozhodně zaměňovat. Z tohoto důvodu lze mluvit jediné o tom, že nikoliv smlouva, ale samotný prodej podniku či jeho části představují závazkový právní vztah soukromoprávní povahy. To však pouze pro upřesnění. Podstatné je, že v důsledku prodeje podniku dochází ke změně pouze v osobě dlužníka či věřitele v rámci soukromoprávních a nikoliv i v rámci veřejnoprávních vztahů. Přestože tedy došlo k převodu práv a povinností ze soukromoprávních závazkových vztahů souvisejících s prodejem podniku z I., a. s., na Č., a. s., nedošlo tím zároveň k převodu či přechodu veřejnoprávní povinnosti strpět uložení opatření k nápravě za porušení zákazu obsaženého v § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech z první banky na banku druhou.

#### Ad žalobní bod 2.

Správní řízení je zásadně dvoustupňové. Musí vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, účastníci v něm musí mít rovná procesní práva a povinnosti a musí mít reálnou příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit. K tomu jim správní řád dává řadu procesních instrumentů, mimo jiné i rozložení řízení do dvou stupňů, což umožňuje přezkoumávání rozhodnutí a je pojistkou (zárukou) k eliminaci nezákonných či nesprávných správních rozhodnutí a posiluje tak důvěru ve správnost rozhodování a právní jistotu.

Zásada dvojinstančnosti správního řízení vyjadřuje subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout zásadně každé rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným oprávněným prostředkem, tedy odvoláním či rozkladem; výjimkou z této zásady jsou případy, kdy buď takové oprávnění vyloučí zákon nebo kdy se účastník svého práva podat odvolání či rozklad vzdá (§ 53 a § 61 odst. 3 správního řádu). Aby tato zásada mohla být reálně naplněna, tedy aby účastník řízení skutečně mohl podat proti správnímu aktu odvolání či rozklad, musí být účastníkem řízení již v prvním stupni. Jestliže správní orgán určitou fyzickou či právnickou osobu přibere za účastníka až v rámci řízení o odvolání či o rozkladu, a v tomto řízení meritorně rozhodne o právech či povinnostech této osoby, zbavuje ji tím možnosti brojit proti takovému rozhodnutí řádným oprávněným prostředkem, a tedy i přezkoumání věci z hlediska zákonnosti, věcné správnosti a účelnosti i v dalším stupni.

V souzené věci bylo správní řízení zahájeno oznámením ze dne 19. 12. 1997 vůči I., a. s.; jí byla také rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 31. 3. 1998, čj. 104/16802/1998, uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč. Toto rozhodnutí bylo k rozkladu I., a. s., rozhodnutím Komise ze dne 15. 9. 1998, čj. 114/33 682/1998, zrušeno a věc byla vrácena zpět k řízení v prvním stupni. V dalším řízení Komise rozhodnutím ze dne 2. 12. 1998, čj. 112/7 093/1998, uložila opatření k nápravě I., a. s. Proti tomuto rozhodnutí podala I., a. s., podáním ze dne 16. 12. 1998 rozklad. Teprve v rámci tohoto řízení o rozkladu byla oznámením ze dne 16. 10. 2000, čj. 41/12821/2000, přibrána za účastníka řízení Č., a. s., které bylo posléze žalobou napadeným rozhodnutím uloženo opatření k nápravě. Z tohoto stručného přehledu průběhu správního řízení vyplývá, že Č., a. s., po převážnou dobu vůbec nebyla účastníkem správního řízení. Především se neúčastnila řízení v I. stupni, ale až v rámci rozkladového řízení, a nemohla tedy proti rozhodnutí, jež nepříznivě zasáhlo do její majetkové sféry, podat řádný oprávněný prostředek a účinně tak hájit svá práva v rámci správního řízení. I ohledně této námítky tedy dal soud žalobci zapravdu.

#### Ad žalobní bod 3.

Soud přisvědčil i třetímu žalobnímu bodu, a to pokud jde o závěr, že Komise není oprávněna jako opatření k nápravě uložit povinnost hradit finanční částky získané protiprávně I., a. s., do majetku jednotlivých fondů.

Opatření k nápravě podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech patří mezi tzv. nápravné prostředky správního dozoru. Jejich cílem je odstranění nedostatků zjištěných v činnosti určitého okruhu osob (viz. výše ad I.), a to nedostatků spočívajících v porušování právních povinností. Jinak řečeno, cílem opatření k nápravě je buď odstranit stav či jednání, které jsou v rozporu s pravidly, jejichž dodržování je předmětem správního dozoru (viz návěta § 86 odst. 1 zákona o cenných papírech), *in concreto* buď odstranit stav udržovaný kontrolovaným a jsoucí v rozporu s podmínkami obsaženými v povolení vydaném podle zákona o cenných papírech nebo právními předpisy či opatřeními podle § 83 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, nebo zamezit tomu, aby kontrolovaná osoba svým jednáním i nadále uvedené povinnosti porušovala. I., a. s., svým jednáním – podle názoru správních orgánů – porušovala § 79 odst. 2 zákona o cenných papírech tím, že dala přednost obchodům na vlastní účet před obchody na účet zákazníků. Takový nedostatek bylo možno v mezích § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech odstranit jedině uložením zákazu pokračovat v takovém jednání; uložení povinnosti uhradit do majetku fondů peněžní částky odpovídající újmě vzniklé těmto fondům nesměřuje k odstranění nedostatků (porušení kontrolovaných povinností), ale k odstranění následků protiprávního jednání.

Tento závěr plně potvrzuje i demonstrativní výčet opatření k nápravě, obsažený v § 86 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech. Patří sem omezení či ukončení některé činnosti, pozastavení nebo zákaz veřejné nabídky cenných papírů, změna nebo odnětí (dočasné či trvalé) povolení nebo souhlasů udělených podle zákona o cenných papírech. Výčet má sice demonstrativní (otevřenou) povahu, a lze tedy použít i jiná opatření k nápravě než ty, které vypočítává zákon o cenných papírech. Na druhou stranu při výkladu příkladných výpočtů je třeba vždy použít i jeden ze zvláštních argumentů právní logiky, a sice argument *per analogiam* (*a simili*). Jestliže zákon stanoví, že určité pravidlo platí „zejména“ o nějakém prvku A, B, C a D, pak to samé platí i o v zákoně výslovně neuvedených prvcích E, F až X, ovšem za předpokladu, že jsou prvkům A, B, C a D podobné (srov. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, 1995, s. 173). Jestliže tedy demonstrativně vypočtená opatření k nápravě mají povahu zákazů určitého chování (*non facere*), pak z dalších, výslovně neuvedených, nápravných prostředků budou přípustné jenom ty, které mají obdobnou povahu. Povinnost uhradit někomu určitou peněžní částku je povinností někomu něco splnit (*facere*), a demonstrativnímu výčtu nápravných prostředků podle zákona o cenných papírech se tedy vymyká.

Nadto je třeba poznamenat, že Komise není vůbec nadána pravomocí rozhodovat o povinnosti jednoho subjektu uhradit druhému subjektu peněžní částku, která odpovídá majetkové újmě, jež mu v důsledku protiprávního jednání vznikla; to přísluší výlučně soudu jednajícímu a rozhodujícímu v civilním řízení soudním. Lze tedy konstatovat, že správní orgány nerespektovaly ústavní zásadu, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákona stanoví, ale naopak tyto meze výrazně překročily.

## VI.

### Závěr a náhrada nákladů řízení

Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozhodnutí prezidia ze dne 10. 4. 2001 dospěl k jednoznačnému závěru o jeho nezákonnosti, a proto je dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že zjištěná nezákonnost má svůj původ v rozhodnutí Komise, jsou dány okolnosti pro použití § 78 odst. 3 s. ř. s., tedy pro zrušení i tohoto rozhodnutí. Věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž budou správní orgány vázány právními názory vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu.



Nejvyšší správní soud podotýká, že v tomto řízení nerozhodoval meritorně o otázce, zda I., a. s., porušila § 79 zákona o cenných papírech či nikoliv. Předmět soudního řízení byl jiný, a pokud by se za této situace soud vyjadřoval i k vině či nevině I., a. s., ohledně porušení § 79 zákona o cenných papírech, zasahoval by tím do sféry vyhrazené veřejné správě.

Žalobce dosáhl v řízení plného úspěchu, a proto má dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení představují celkem 9 146 Kč; tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč, z paušální odměny advokáta ve výši 3 500 Kč [§ 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů řízení v občanském soudním řízení, a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], pěti paušálních náhrad po 75 Kč, náhradě cestovních nákladů ve výši 2 470 Kč (cesta Praha - Brno a zpět) a náhradě za promeškaný čas [5 hodin při sazbě 50 Kč za započatou půlhodinu (§ 14 odst. 3 advokátního tarifu)]. Protože zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 301 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. července 2004

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu