ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **I., a. s.**, zastoupené JUDr. Oldřichem Benešem, advokátem se sídlem Mojmírovců 41, 709 00 Ostrava-Mariánské Hory, proti žalované **České národní bance** se sídlem Na Příkopě 28, 115 03 Praha 1, proti rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 8. 10. 2003, č. j. 10/SeO/107/2002/2, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003-48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 6. 6. 2001, vydaným pod čj. 51/Se/77/2001/6, uložila Komise pro cenné papíry žalobkyni pokutu podle § 9 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon č. 15/1998 Sb.“; od 1. 4. 2006 nese zákon název „*o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů*“), ve výši 1 000 000 Kč za porušení povinností podle § 183b odst. 1, § 183e odst. 3 a § 183d odst. 1 obchodního zákoníku (konkrétně porušení povinnosti učinit nabídku převzetí vůči akcionářům cílové společnosti F. – G. O., a. s., v likvidaci, jakož i oznamovací povinnosti vůči této společnosti, Komisi pro cenné papíry a Středisku cenných papírů). Dále Komise uložila žalobkyni opatření k nápravě.

K rozkladu žalobkyně změnilo Prezidium Komise pro cenné papíry rozhodnutí vydané v I. stupni tak, že neshledalo u žalobkyně porušení povinnosti podle § 183d odst. 1 obchodního zákoníku (povinnost oznámit cílové společnosti, Komisi pro cenné papíry a Středisku cenných papírů, že spolu se společností V. T., a. s., jednající s ní ve shodě překročila žalobkyně hranici 80 % všech hlasovacích práv cílové společnosti) a upustilo od opatření k nápravě; dále prezidium snížilo uloženou pokutu na 200 000 Kč.

Žalobu, jíž žalobkyně napadla rozhodnutí žalované, zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 11. 2004. Jelikož žalobkyně nepopírala, že se dopustila správních deliktů, za něž jí byla uložena pokuta, nýbrž brojila toliko proti uložené pokutě, zabýval se městský soud tím, zda je výše pokuty přiměřená závažnosti protiprávního jednání žalobkyně. Dospěl přitom k závěru, že ačkoli pokuta uložená v I. stupni správního řízení byla nepřiměřeně vysoká, v II. stupni již prezidium Komise důkladně zvážilo povahu, způsob a závažnost protiprávního jednání žalobkyně a uložilo pokutu téměř při samé dolní hranici zákonné sazby. Námitka žalobkyně tak není důvodná.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala žalobkyně kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem; setrvala zde na tom, že pokuta jí byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši a v rozporu se zásadami pro ukládání pokut upravenými v § 10 odst. 4 zákona č. 15/1998 Sb. Žalobkyně měla velmi ztížené postavení pro učinění nabídky, neboť v důsledku průtahů v řízení před rejstříkovým soudem nebyl ještě po dobu řízení před Komisí ve výpisu z obchodního rejstříku uveden nový likvidátor žalobkyně, a nebylo tak zcela zřejmé, kdo je oprávněn žalobkyni zastupovat a nabídku za ni učinit. Dne 13. 2. 2001 odvolala společnost V. T., a. s., jakožto jediný akcionář žalobkyně, Ing. M. H. z funkce likvidátora a jmenovala do této funkce Ing. P. V. Dne 15. 2. 2001 podala žalobkyně návrh na zápis těchto změn do obchodního rejstříku; usnesení o tom, že se změny zapisují, nabylo právní moci až dne 19. 9. 2001. Ing. H. napadl usnesení odvoláním; toto odvolání odmítl Vrchní soud v Olomouci až usnesením ze dne 21. 1. 2002. Ing. H. byl tedy po celou dobu zapsán v obchodním rejstříku jako likvidátor žalobkyně a snažil se za ni neoprávněně jednat vůči třetím osobám. Žalobkyně si je vědoma toho, že zápis do obchodního rejstříku má deklaratorní účinky; ačkoli však po právní stránce byla situace jednoznačná, fakticky bylo nejasné, kdo je oprávněn jednat za žalobkyni.

Po zápisu Ing. V. jako likvidátora byla žalobkyně přesvědčena, že likvidátor učiní nabídku převzetí za ovládající osobu, tedy za společnost V. T., a. s., jejímž byl předsedou představenstva; to se však nestalo, a žalobkyně tak byla uvedena svým likvidátorem a ovládající osobou v omyl. Soud nevzal v úvahu ani to, že bývalý likvidátor je zároveň předsedou představenstva ovládající osoby; právě s ohledem na tuto skutečnost žalobkyně předpokládala, že i oznamovací povinnost za ni splní ovládající osoba podle § 183d odst. 7 písm. a) obchodního zákoníku. Nicméně oznámení poté učinila žalobkyně sama; došlo tak k nápravě a rozhodující orgány by neměly přihlížet k tomuto méně závažnému deliktu, který nemá přímý dopad na akcionáře.

Dále je výše pokuty zjevně nepřiměřená i s ohledem na charakter cílové společnosti F. – G. O., a. s. Na majetek této společnosti byl dne 23. 7. 2003 prohlášen konkurs a již v době protiprávního jednání žalobkyně byla společnost v likvidaci a nevyvíjela žádnou činnost. Nemohlo tak dojít k žádnému zásahu do kapitálového trhu, a protiprávní jednání žalobkyně proto nezanechalo žádný škodlivý následek. Krom toho – jak uvádí sama Komise – akcie

cílové společnosti se naposledy obchodovaly dne 31. 10. 2001; v současnosti o ně není zájem a i před uvedeným datem jejich cena trvale klesala.

Konečně rozhodující orgány nepřihlédly k majetkové situaci žalobkyně: ta měla značné potíže s ohledem na nejasné vlastnictví svých akcií a byla nucena vstoupit do likvidace. Teprve v důsledku konsolidace vlastnictví akcií mohla žalobkyně vystoupit z likvidace a opět působit na trhu; uložení vysoké pokuty by jí však mohlo přivodit hospodářské problémy.

Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň žalobkyně navrhla, aby její kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek; tento návrh však Nejvyšší správní soud zamítl svým usnesením ze dne 13. 7. 2005.

Komise pro cenné papíry ve vyjádření ze dne 31. 3. 2005 setrvala na svých právních názorech a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Na základě přechodného ustanovení čl. III odst. 8 věty první zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, vstoupila do řízení namísto původně žalované Komise pro cenné papíry k 1. 4. 2006 Česká národní banka; soud s ní tedy nadále jednal jako s žalovanou.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve je nutné zdůraznit dva podstatné rysy správních deliktů vzešlých z porušení § 183b odst. 1 a § 183e odst. 3 obchodního zákoníku, ve znění účinném v roce 2001. Prve citované ustanovení ukládá akcionáři povinnost učinit nabídku převzetí všem majitelům registrovaných (v současné terminologii „*kótovaných*“) cenných papírů cílové společnosti do 60 dnů ode dne následujícího po dni, kdy nabytím takových cenných papírů získá buď sám, nebo společně s jinými osobami jednáním ve shodě podíl na hlasovacích právech, který mu umožňuje ovládnutí společnosti. Ustanovení § 183e odst. 3 obchodního zákoníku pak takovému akcionáři ukládá, aby bez zbytečného odkladu písemně oznámil Komisi pro cenné papíry své rozhodnutí o záměru učinit nabídku převzetí nebo vznik povinnosti učinit nabídku převzetí a aby informaci o záměru učinit nabídku převzetí vhodným způsobem uveřejnil. Ani jedno z těchto ustanovení neobsahuje sankční část: sankční ustanovení je totiž obsaženo v § 9 odst. 3 zákona č. 15/1998 Sb., podle nějž je Komise v případě, že vykonává státní dozor podle tohoto zákona [srov. § 7 odst. 2 písm. b), § 7a odst. 1 písm. a) a odst. 2 citovaného zákona] oprávněna uložit sankci ve formě pokuty za zjištěné porušení povinnosti až do výše 100 miliónů Kč. Při stanovení výše pokuty pak Komise v souladu s § 10 odst. 4 vychází zejména z povahy, závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání. Je povinna přihlížet také k povaze podnikatelské a jiné výdělečné činnosti, kterou vykonává postihovaná osoba, a vycházet z přiměřenosti při ukládání pokuty vzhledem k majetkovým poměrům osoby.

Z přehledu relevantních ustanovení je zřejmé jednak to, že odpovědnost za spáchání správních deliktů, která byla u žalobkyně shledána, je odpovědností objektivní: zavinění jakožto subjektivní vztah delikventa k porušení právní povinnosti se nevyžaduje. Jednak je patrné, že sankcionováno je pouhé porušení povinnosti; delikty, jichž se žalobkyně dopustila, jsou tedy delikty ohrožovacími a znakem jejich skutkové podstaty není účinek protiprávního jednání v podobě škodlivého následku. Ke konkrétním okolnostem porušení

povinnosti, k jeho závažnosti, způsobu a následku přihlíží správní orgán teprve při zvažování výše pokuty. S pomocí těchto dvou premis lze pak vyvrátit námitky žalobkyně, podle nichž by důvodem dalšího snížení pokuty již jednou snížené měla být nečinnost likvidátora, resp. ovládající osoby, a charakter cílové společnosti.

Žalobkyně poukazuje – stejně jako v rozkladu a později i v žalobě – na dlouhotrvající faktické nejasnosti ohledně toho, kdo byl oprávněn za ni jednat: nově jmenovaný likvidátor totiž nebyl po převážnou část roku 2001 zapsán do obchodního rejstříku. Sama žalobkyně však připouští, že právní stav byl jasný. Na rozdíl od předchozí textace ustanovení § 68 odst. 5 obchodního zákoníku, které bylo v soudní praxi vykládáno tím způsobem, že po odvolání likvidátora v průběhu likvidace se obnovuje jednatelské oprávnění statutárního orgánu až do zápisu nového likvidátora (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 1998, sp. zn. 1 Odon 69/97, publikováno v č. 9/1998 Soudní judikatury z oblasti občanského, obchodního a pracovního práva; srov. též § 70 odst. 3 obchodního zákoníku ve znění před 1. 1. 2001), po novelizaci provedené zákonem č. 370/2000 Sb. je již zápis nového likvidátora do obchodního rejstříku jednoznačně aktem deklaratorním a oprávnění jednat za likvidovanou společnost přechází na nového likvidátora samotným jmenováním. Žalobkyně tedy neměla důvod pochybovat po dni 13. 2. 2001, kdy byl novým likvidátorem jmenován Ing. V., o tom, kdo je oprávněn za ni jednat. Je možné, že odvolaný likvidátor si i nadále vůči třetím osobám přisvojoval pravomoci, které mu nenáležely; to však nemohlo a nemělo žalobkyni odvrátit od plnění jejích zákonných povinností vůči ostatním akcionářům. Lze-li u třetích osob připustit nejistotu ohledně toho, kdo byl v průběhu roku 2001 oprávněn za žalobkyni jednat, pokud se stav faktický neshodoval se stavem zapsaným v obchodním rejstříku, žalobkyni samé nelze takovou nejistotu prominout a považovat ji za významnou polehčující okolnost: byla přece nejlépe informována o skutečném stavu věcí, a její nový likvidátor tak za ni mohl jednat bez obav, že jeho jednání nebude mít žádoucí právní důsledky.

Žalobkyně se dále hájí svým přesvědčením, že povinnosti podle § 183b odst. 1 a § 183e odst. 3 za ni bude plnit ovládající osoba – tím spíše, že Ing. V. coby nový likvidátor žalobkyně byl zároveň předsedou představenstva ovládající osoby; ani existence ovládající osoby a personálního propojení mezi ní a žalobkyní však nemůže zmírnit uloženou sankci. V případě, že k získání podílu na hlasovacích právech ve výši podle § 183b odst. 1 obchodního zákoníku dojde jednáním ve shodě, mají povinnost učinit nabídku převzetí všechny osoby jednající ve shodě; tato povinnost je splněna, učiní-li nabídku převzetí kterákoliv z nich a uvede v ní údaje o osobách, které jednají ve shodě (§ 183b odst. 12 obchodního zákoníku). To, zda budou osoby jednající ve shodě takto postupovat, je však jen věcí jejich dohody podle soukromého práva; i pokud by pak osoba určená ke splnění povinnosti dohodu porušila, nemohou tím být ostatní osoby zcela zbaveny své veřejnoprávní odpovědnosti, resp. povinnosti strpět finanční újmu v podobě pokuty. Ze zmínek žalobkyně navíc není jasné, zda taková dohoda v jejím případě existovala. Žalobkyně byla, jak uvádí, „*přesvědčena*“, že nabídku učiní ovládající osoba; když se tak pak nestalo, cítila se „*uvedena v omyl*“. Ovládající osobě však nevzniká automaticky povinnost učinit nabídku převzetí i za osobu ovládanou, i když by takové chování likvidátora oprávněného jednat za obě osoby bylo možno předpokládat; „*uvést v omyl*“ by ovládající osoba mohla žalobkyni tehdy, pokud by jí přislíbila splnění povinnosti podle § 183b odst. 1 obchodního zákoníku nebo by věděla, že od ní žalobkyně takové jednání očekává, a přesto by nekonala. I taková nečinnost ovládající osoby by však mohla vést pouze k soukromoprávní náhradě škody; na splnění vlastní povinnosti žalobkyně vůči akcionářům a vůči Komisi nemůže mít tato okolnost zásadní vliv.

Žalobkyně se pak jako další polehčující okolnosti dovolává i toho, že spoléhala na splnění oznamovací povinností ze strany ovládající osoby podle § 183d odst. 7 obchodního zákoníku. Tento odkaz je však nepřípadný: odpovědnost za porušení oznamovací povinnosti podle § 183d byla ze žalobkyně sňata již v řízení o rozkladu, a na oznamovací povinnost podle § 183e odst. 3 se zase exempce upravená v § 183d odst. 7 nevztahuje. Pokud má žalobkyně za to, že zcela zhojila svou protiprávní nečinnost při postupu podle § 183e odst. 3 tím, že se zpožděním oznámila vznik své povinnosti učinit nabídku převzetí, a že by proto Komise neměla k jejímu deliktu přihlížet, mýlí se: tato náprava protiprávního stavu se sice může projevit ve výši pokuty, a tak se i stalo; nemůže však úplně zhojit to, že právo bylo porušeno. Jak správně uvádí Městský soud v Praze, sankce musí působit preventivně; tento její účinek by byl úplně popřen, pokud by povinnost zaplatit již uloženou pokutu zanikla vždy poté, co delikvent napraví následky svého jednání. Za této hypotetické situace by mohlo stále docházet k novému a opakovanému porušování povinností, aniž by byl delikvent motivován k nepřetržitému chování v souladu s právem: věděl by totiž, že pokud bude jeho protiprávní jednání odhaleno, případná finanční újma vyvolaná zaplacením pokuty bude rychle zhojena, jakmile se delikvent rozhodne opět respektovat právní pravidla. Taková konstrukce je ovšem absurdní a zcela neguje i represivní funkci pokuty, která je další její důležitou složkou.

Důvodem pro snížení uložené pokuty nemůže být ani to, že cílová společnost byla již v době protiprávního jednání v likvidaci, v červenci 2003 na ni byl prohlášen konkurs a o její akcie nebyl již dlouho předtím zájem. Povinnosti, jejichž nedodržení je žalobkyni vytýkáno, jsou stanoveny paušálně, bez ohledu na to, zda je nabývaná masa cenných papírů emitována společností úspěšnou či neúspěšnou, jaký je aktuální kurs nabývaných cenných papírů a jaká je prognóza jeho vývoje. To, že žalobkyně po nabytí poměrně malé emise nepříliš vyhledávaných akcií nezpůsobila svou protiprávní nečinností na trhu cenných papírů žádný škodlivý následek, je jistě příznivé; tato v podstatě náhodná okolnost však nemůže žalobkyni zcela zbavit povinnosti nést následky své nečinnosti. Tyto vnější okolnosti byly vzaty v potaz v řízení o rozkladu a citelně se promítly do výše pokuty; nově uložená pokuta je přitom s ohledem na tyto okolnosti přiměřená.

Jako poslední argument dokazující nepřiměřenost pokuty uvádí žalobkyně svou ekonomickou situaci, která by zaplacením tak vysoké pokuty mohla být destabilizována. Na rozdíl od výše popsaných důvodů zjevné nepřiměřenosti pokuty, které žalobkyně spatřovala ve způsobu, jakým Komise hodnotila jednotlivé aspekty jejího protiprávního počínání, nyní žalobkyně odhlíží od příčin a okolností konkrétního správního řízení a hodnotí jen neblahý dopad pokuty do svého hospodaření; ani tento argument však neobstojí. V tomto směru lze odkázat i na usnesení zdejšího soudu ze dne 13. 7. 2005 citované shora, jímž byl zamítnut návrh žalobkyně na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Již v tomto usnesení byly rozebírány majetkové poměry žalobkyně, a ty se do dnešního dne v základních rysech nezměnily. Povinnost k sankčnímu peněžnímu plnění je vždy pociťována tíživě, ovšem i to je projevem jejího preventivního a represivního účinku; tyto funkce pokuty by přitom měly být rovnoměrně vyváženy. Vztáhne-li se zjevná nepřiměřenost pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. právě k majetkové situaci povinného, rozumí se jí typický případ, kdy zcela převládne represivní složka a projeví se ve velmi vysoké pokutě likvidačního charakteru.

To ale není případ žalobkyně. Podle údajů v obchodním rejstříku činí zapsaný základní kapitál žalobkyně 370 000 000 Kč a je tvořen 300 ks kmenových akcií na majitele

v listinné podobě ve jmenovité hodnotě 1 000 000 Kč a 700 ks akcií téhož druhu, formy i podoby ve jmenovité hodnotě 100 000 Kč. Základní kapitál byl přitom zcela splacen. Nejvyšší správní soud tak i v tomto rozsudku – stejně jako v citovaném usnesení – setrval na tom, že ekonomické rozměry podnikání žalobkyně výrazně přesahují výši pokuty, kterou by měla zaplatit. Nelze vyloučit, že skutečná hodnota majetku žalobkyně je jiná, protože základní kapitál je jen jedním z kritérií pro posouzení majetkové situace obchodní společnosti; žalobkyně se však omezila jen na obecně vyjádřené obavy z možných hospodářských problémů. Nic určitějšího ke svým majetkovým poměrům neuvedla, a soud tak vycházel jen z údajů, které měl k dispozici.

Lze tak uzavřít, že pokuta byla žalobkyni uložena v přiměřené výši. Právní předchůdkyně žalované při zvažování výše pokuty přihlédla ke všem individuálním okolnostem jejího případu – k nejasnostem v obchodním rejstříku, k jejímu postavení ovládané osoby i k malému dopadu její nečinnosti na kapitálový trh – a ve II. stupni řízení i správně rozlišila situaci žalobkyně od situace její ovládající osoby, které ponechala pokutu v pětinásobné výši. Je také třeba poukázat na to, že zákonná sazba pokut podle § 9 odst. 3 zákona č. 15/1998 Sb. se pohybuje od nuly do 100 000 000 Kč; pokuta ve výši 200 000 Kč pak představuje 0,2 % zákonné sazby. To už pojmově vylučuje zjevnou nepřiměřenost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, publikován pod č. 225/2004 Sb. NSS). Zjevná nepřiměřenost má totiž nejen absolutní, ale i relativní charakter: již rozpětí zákonné sazby vypovídá o typové závažnosti protiprávního jednání, za něž je sankce ukládána, a výši pokuty je tak třeba posuzovat i ve vztahu k tomuto rozpětí, resp. k horní hranici zákonné sazby.

Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 24. května 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu