



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Gaudea, a. s.**, se sídlem Křižíkova 1, Praha 8, zastoupeného JUDr. Pavlem Fráňou, advokátem se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2006, č. j. 9 Ca 141/2004 - 56,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2006, č. j. 9 Ca 141/2004 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se stěžovatelka, která procesně nastoupila na místo žalované, domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 19. 3. 2004, č. j. 10/SoO/22/2003/1, jímž bylo změněno rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 12. 9. 2003, č. j. 51/So/46/2002/26, kterým byla žalobci uložena za porušení § 47a odst. 1 písm. a), § 47b odst. 1 písm. a) a i), § 31 odst. 2 a § 49 odst. 1 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, pokuta ve výši 300 000 Kč a uložena opatření k nápravě.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem a vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatelka polemizuje s názorem městského soudu, že z § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, vyplývalo právo žalobce účastnit se výslechu svědků. Stěžovatelka připomíná, že žalobce měl právo vyjádřit se ke všem skutečnostem zjištěným žalovaným, tedy i k výslechům svědků, což také učinil, není navíc zřejmé, jaké důsledky

mohlo mít pro žalobce konkrétní pochybení. Stěžovatelka poukazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 76/96, podle nějž je neupozornění účastníka řízení na výslech svědka vadou, která nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, a obecněji na judikaturu, z níž plyne, že existuje řada důvodů, pro něž je vhodnější provést výslech svědka za přítomnosti účastníka řízení, nelze však takovou povinnost dovodit ze zákona. Městský soud tak nesprávně posoudil právní otázku a zároveň rozhodl nezákonně nad rámec žaloby, neboť odpovídající námitku žalobce nevznesl.

Stěžovatelka dále polemizuje se závěrem soudu, že byl ve správním řízení nedostatečně zjištěn skutkový stav, což bylo také jediným důvodem pro zrušení správního rozhodnutí soudem. Stěžovatelka oproti tomu rekapituluje, že opřela své závěry o výpověď žalobcova zaměstnance R. Š., jenž se zákazníky smlouvy uzavíral a informace o kursu akcií poskytoval jen na žádost, o výpověď žalobcova zákazníka R. K., jenž potvrdil, že o kursu informován nebyl, a také o analýzu desítek obchodů, z nichž plyne, že žalobcova provize dosahovala až 50% ceny akcií, a to v situaci, kdy pro řádně informované účastníky nebylo složité prodat akcie přímo a s nižšími poplatky prostřednictvím RM-Systému, a. s. Stěžovatelka považuje za mylný názor městského soudu, že vztáhla delikt na všechny žalobcovy zákazníky. Její dokazování se ve skutečnosti vztahovalo k bližší neurčenému počtu smluv, neboť bližší určení nebylo možno provést, a hodnocení závažnosti deliktu podle počtu smluv tak lze vztáhnout pouze k tomu, že vyšší počet uzavřených smluv zvyšuje množství zákazníků, jichž se dotýkaly nedostatky v žalobcově činnosti. Stěžovatelka připomíná, že žalobce informoval svými pracovníky zákazníky pouze na dotaz a náhodně, o čemž žalobce sice nevěděl, ale vědět měl, pouze si tuto skutečnost nijak systematicky neověřoval. Povinnost k informování zákazníků o kursu akcií je patrná ze zákona, ovšem již konstrukce komisionářské smlouvy a iracionalita jednání zákazníků nasvědčují, že deklarace obeznámení zákazníků s kursem akcií byla čistě formální, což potvrdil i pracovník žalobce i vyslechnutý zákazník. Pokyn k rychlému prodeji byl také konstruován matoucím způsobem a vedle uvedené smluvní prodejní ceny za kus je uveden limit „co nejlépe“, který při pevné ceně obchodu postrádá smysl. Stěžovatelka tak žalobci vytýká, že provizi stanovil netransparentně a využil přitom neznalosti svých zákazníků, kteří své akcie získali vesměs v rámci kupónové privatizace. Neuvedení zmínky o formulářových smlouvách v rozhodnutí přitom nemohlo mít dopad na jeho zákonnost či na správnost závěrů v něm obsažených.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhuje napadený rozsudek zrušit.

Žalobce toliko požádal o prodloužení lhůty k zaslání vyjádření ke kasační stížnosti, a to do 30. 3. 2007, vyjádření samotné však dosud neposlal.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 27. 8. 2002 zahájila Komise pro cenné papíry (dále jen „Komise“) jako prvostupňový správní orgán se žalobcem správní řízení ve věci porušení § 47a odst. 1 písm. a), § 47b odst. 1 písm. a) a i), § 31 odst. 2 a 3 a § 49 odst. 1 zákona o cenných papírech. Na základě státní kontroly provedené ve dnech 20. a 21. 5. 2002 totiž Komise zjistila, že žalobce patrně nedodržoval kontrolní pravidla, která si stanovil ve svých vnitřních předpisech, a tedy nezajistil přiměřený mechanismus vnitřní kontroly nad svou činností. Dále zjistila, že žalobce uzavřel se čtrnácti fyzickými osobami dohody o provedení práce, jimiž se tyto osoby zavázaly uzavírat žalobcovým jménem a na jeho účet kupní a komisionářské smlouvy na cenné papíry, za což jim měla příslušet odměna ve výši 45% až 60% rozdílu mezi smluvní cenou, za níž je tito pracovníci koupí, a prodejní cenou, za níž je žalobce prodá. Na základě těchto komisionářských smluv se žalobce zavázal prodat pro zákazníka stanovený titul v rámci

RM-SYSTÉMU, a to podle smlouvy „co nejlépe“, přičemž zákazníkovi nevyplatí tuto cenu, nýbrž předem sjednanou smluvní cenu; rozdíl mezi oběma si žalobce ponechá jako provizi, kromě níž musí zákazník zaplatit ještě poplatek 150 Kč za každou emisi cenných papírů. V případě, že žalobce prodá cenné papíry za cenu nižší, než byla smluvní cena se zákazníkem, žalobce rozdíl doplatí jako smluvní pokutu. Komise označila uzavírání takových smluv za rozporné s § 47b odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech, neboť se nejednalo o jednání vykonávané kvalifikovaně, čestně, spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníků. Navíc se jednalo o obcházení § 47b odst. 1 písm. i) a § 31 odst. 2 a 3 zákona o cenných papírech. Žalobce oproti tomu při kontrole uvedl, že vyšel vstříc požadavkům zákazníků, kteří preferovali prodej za předem stanovenou fixní cenu, neboť tím byli za cenu vyšší provize uchráněni před poklesem cen na veřejném trhu. Komise ovšem upozornila na to, že riziko spojené s prodejem za nižší než smluvní cenu nenesl žalobce, ale na základě dohod o provedení práce jeho pracovníci. Dále Komise zjistila, že pokud pracovníci žalobce uzavírají se zákazníky komisionářské smlouvy, naplňuje tato činnost znaky odborné obchodní činnosti, kterou může obchodník s cennými papíry provádět pouze prostřednictvím makléřů. Těmi ovšem pracovníci žalobce nejsou.

Žalobce k tomu ve svém vyjádření upřesnil, jak zabezpečuje vnitřní kontrolu. Ke komisionářským smlouvám sjednávaným se zákazníky uvedl, že zákazníci jsou v rámci zadávání pokynu k prodeji cenného papíru informováni o aktuální ceně cenného papíru na trhu a je jim tudíž známa výše této ceny. Konečně připomněl, že dosud nebyla vydána vyhláška upravující rozsah odborných činností vykonávaných pomocí makléře, avšak byl předložen její návrh, v němž je obchodníkům s cennými papíry uloženo, aby do šesti měsíců od účinnosti vyhlášky zabezpečili vykonávání odborných obchodních činností jen pomocí makléřů. Z toho žalobce odvodil, že i zákonodárce předpokládá, že některé z činností uvedených v této vyhlášce dosud obchodníci s cennými papíry prostřednictvím makléřů nevykonávají.

Komise poté provedla v rámci tohoto řízení v červenci 2003 další státní kontrolu, při níž kontrolovala, zda žalobce odstranil vytýkané nedostatky a provedl reorganizaci v souladu s požadavky Komise. Na konci státní kontroly sepsala protokol. V něm konstatovala skutková zjištění a z nich vyvodila, že žalobce uvedl své vnitřní předpisy do značné míry do souladu s vyhláškou č. 466/2002 Sb., vytkla však žalobci, že jeho vnitřní předpisy pouze konstatují povinnost dozorčí rady vyhodnocovat účinnost systému vnitřní kontroly, aniž by specifikovaly, jakým způsobem a jak často má být tato povinnost plněna, a kritizovala jako nedostatečnou též úpravu postupu při selhání systému vnitřní kontroly, když není uvedeno, kdo a jak zjedná nápravu v případě nesrovnalostí ohlášených zaměstnancem. Kritizovala také skutečnost, že JUDr. V. M., který má pro žalobce vykonávat funkci vnitřního auditora, má pro svůj vysoký věk značně omezenou schopnost práce s výpočetní technikou a neovládá software používaný žalobcem. Žalobce podal proti těmto závěrům námitky a Komise prvé z nich vyhověla, na nevhodnosti výběru vnitřního auditora však trvala.

Na základě takto provedeného řízení vydala pak Komise výše označené rozhodnutí ze dne 12. 9. 2003, kterým byla žalobci uložena za porušení § 47a odst. 1 písm. a), § 47b odst. 1 písm. a) a i), § 31 odst. 2 a § 49 odst. 1 zákona o cenných papírech, pokuta ve výši 300 000 Kč a uložena opatření k nápravě. V něm vyčetla žalobci, že sice přijal vnitřní směrnice, v nichž upravil mechanismus vnitřní kontroly, tyto předpisy však neuvedl do praxe a nebyl schopen předložit z předpokládané kontrolní činnosti žádný písemný výstup, nebylo proto možno zjistit, zda byla nějaká kontrola provedena a s jakým výsledkem, a nemohlo se tak jednat o přiměřený mechanismus vnitřní kontroly dle § 47a odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech. Dále Komise shledala, že obchody s cennými papíry uzavírané na základě komisionářských smluv se třetími osobami nebyly uskutečňovány za nejlepších

podmínek a v nejlepším zájmu zákazníků, jak předpokládá § 47b odst. 1 písm. a) a i) zákona o cenných papírech. Žalobce totiž sice realizoval prodeje za nejvyšší ceny, zákazníci tím však nic nezískali, neboť jim byla vyplácena pouze předem dohodnutá cena smluvní a výhoda získaná prodejem za nejvyšší cenu nešla v jejich prospěch, nýbrž ve prospěch žalobců. Nebylo ani pravdou, že obchody byly pro zákazníky výhodné, neboť se podařilo eliminovat riziko spojené s pohybem kurzu. Ve skutečnosti byla u sedmnácti Komisi náhodně vybraných obchodů sjednaná smluvní cena nižší než aktuální cena v RM-Systému průměrně o 14,3%, u dvou obchodů pak o 40%. Komise přitom zkoumala i vývoj cen těchto akcií v čase před uzavřením obchodů a zjistila, že cena nebyla sjednána v cenovém pásmu odpovídajícím možnosti poklesu kurzu, ale pod ním. Z dohod o provedení práce s pracovníky žalobce přitom bylo zjevné, že byli zainteresováni na tom, aby se zákazníci sjednávali co nejnižší možnou cenou. Dále Komise konstatovala, že pracovníci žalobce, kteří se s zákazníky uzavírali komisionářské smlouvy, nebyli makléři dle zákona o cenných papírech, přestože jejich činnost naplňovala znaky odborné obchodní činnosti spočívající v přijímání a předávání pokynů týkajících se investičních instrumentů na účet zákazníka podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o cenných papírech, kterou je obchodník s cennými papíry oprávněn vykonávat jen prostřednictvím makléřů. Komise přitom za přijímání a předávání pokynů dle tohoto ustanovení pokládá tu činnost, při níž osoba, která přijímá pokyn, komunikuje se zákazníkem a zároveň rozhoduje o způsobu nebo podmínkách realizace pokynu. Všechnu tuto činnost vykonávali pro žalobce právě pracovníci, přestože nejsou makléři. Je sice pravda, že nebyl v době rozhodování Komise vydán prováděcí právní předpis, který by upravil rozsah odborných obchodních činností vykonávaných makléřem, to však nic nemění na zákonné povinnosti vykonávat odborné obchodní činnosti prostřednictvím makléře, přičemž Komise toto spojení vyložila restriktivně. Na tomto základě uložila Komise žalobci jednak opatření k nápravě spočívající v povinnosti pověřit výkonem funkce vnitřního auditora osobu, která má k výkonu funkce vhodné předpoklady, a jednak pokutu. Při stanovení její výše přihlédla Komise jak k tomu, že nedostatek spočívající v nedostatečných mechanismech vnitřní kontroly žalobce během řízení odstranil, tak k tomu, že při určování kupní ceny pro zákazníky se žalobce dopustil závažného a dlouhodobého komisionářského porušení zákona, které vzhledem ke svému rozsahu – těchto smluv bylo uzavřeno 865 – vyvolalo přesně neurčitelnou leč značnou škodu. Závažným porušením zákona bylo i nevykonávání odborných činností prostřednictvím makléře, čímž bylo zvýšeno riziko ve vztahu k zákazníkům.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad. V něm namítal, že v době provedené státní kontroly prováděl přiměřenou vnitřní kontrolu v souladu s § 47a odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech, přičemž v dané době ještě nebyl pojem přiměřenosti konkretizován vyhláškou č. 466/2002 Sb., jakmile byla tato vyhláška vydána, uvedl s ní svou vnitřní kontrolu do souladu. Dále žalobce lpěl na tom, že cenné papíry prodával za nejvyšší možnou cenu dosaženou na veřejném trhu, přičemž uzavírání komisionářských smluv nebylo v rozporu s jeho povinností jednat kvalifikovaně, čestně a spravedlivě a v nejlepším zájmu svých zákazníků. Provize byla přiměřená poskytované službě a mnohdy byla nižší než minimální cena za uskutečnění obchodu podle standardní komisionářské smlouvy. Vytýkal také Komisi, že jej nemohla postihnout za to, že neprováděl své činnosti prostřednictvím makléřů, neboť až do konce přechodného období stanoveného vyhláškou č. 467/2002 Sb., o rozsahu odborných obchodních činností obchodníka s cennými papíry vykonávaných pomocí makléře a o druzích odborné specializace makléře, neměla zákonnou oporu pro postih obchodníků s cennými papíry za přijímání a předávání pokynů týkajících se investičních instrumentů jinak než prostřednictvím makléřů. Pokud pak Komise trvala na pochybeních, která mu vytkla, upozorňoval žalobce, že byla pouze důsledkem nejednoznačného výkladu jednotlivých zákonných ustanovení. Komise navíc nezohlednila žalobcovy majetkové poměry ani to, že žalobce nakonec zcela upustil od činnosti prováděné prostřednictvím

komisionářských smluv a veden názorem Komise proti svému přesvědčení odvolal JUDr. V. M. z funkce vnitřního auditora.

V reakci na tento rozklad bylo vydáno rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 19. 3. 2004, jímž byl zrušen výrok ukládající opatření k nápravě a výrok I. byl změněn tak, že podle něj žalobce využíval neznalosti svých zákazníků při stanovování poplatků za prodej cenných papírů a zákazníky dostatečným způsobem neinformoval o aktuálním kurzu cenných papírů, které na jejich účet prodával. Prezídium Komise uvedlo, že povinnost zavedení přiměřené vnitřní kontroly byla do zákona o cenných papírech zavedena již novelou č. 15/1998 Sb., pouze nebylo přesně určeno, jaká konkrétní pravidla musí obchodníci s cennými papíry pro splnění této povinnosti přijmout, volba kontrolních mechanismů tak byla na nich. Pokud žalobce ve svém systému vnitřní kontroly nedostatečně stanovil rozdělení kontrolních pravomocí, nelze jej považovat za přiměřený ve smyslu § 47a odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech. Prezídium sice vytklo Komisi, že nezdůvodnila dostatečně svůj požadavek na odvolání JUDr. V. M. z funkce interního auditora, shledalo však také, že tento auditor již byl nahrazen, proto výrok prvostupňového rozhodnutí ukládající nápravné opatření, zrušilo. Prezídium naopak trvalo na kritice způsobu uzavírání komisionářských smluv, neboť zákazníci se při jednání s pracovníkem žalobce nedověděli, jaký je aktuální kurz cenného papíru, nebo se jej dověděli, pouze pokud se sami zeptali, což je dle prezidia Komise nedostatečné, a způsob stanovení poplatků v komisionářských smlouvách byl dle prezidia Komise netransparentní a ve svém důsledku nečestný. Prezídium setrvalo i na tvrzení Komise, že žalobce musel svou činnost vykonávat prostřednictvím makléřů i přes absenci prováděcího právního předpisu, neboť neexistence podrobnějších pravidel nemůže mít za následek možnost adresátů normy jednat v rozporu s ní. Prezídium Komise přezkoumalo i výši udělené pokuty a shledalo, že je adekvátní, a to i poté, co kvalifikovalo jednání žalobce zčásti odlišně od kvalifikace provedené Komisí. Výše pokuty pak nebyla nepřiměřená ani majetkovým poměrům žalobce, jehož základní kapitál dosahoval výše 27 000 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. V ní uplatnil obdobné body jako předtím v rozkladu, trval tedy na tom, že pro neurčitost zákona mu nemohlo být kladeno k tíži údajné nezajištění přiměřené vnitřní kontroly, na tom, že znění komisionářských smluv a z nich plynoucí výška provize při uzavírání obchodů se zákazníky byly spravedlivé a přiměřené a že po něm nebylo možno před přijetím vyhlášky Komise pro cenné papíry č. 467/2002 Sb. požadovat, aby jeho pracovníci uzavírající komisionářské smlouvy byli výhradně makléři. Brojil i proti výši uložené pokuty a proti tomu, že prezídium Komise nijak nerozhodlo o části výroku I. písm. a) a c) prvostupňového rozhodnutí, ačkoli i tyto části byly rozkladem napadeny.

Městský soud této žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry zrušil svým rozsudkem napadeným nyní posuzovanou kasační stížností v řízení, v němž podle § 69 s. ř. s. již jako žalovaná vystupovala Česká národní banka coby orgán, na který přešla podle zákona č. 57/2006 Sb. působnost při výkonu dohledu nad kapitálovým trhem. Městský soud neshledal důvodnou žalobcovu námitku, že nemohl být postižen podle § 47a odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech. Shledal naopak, že povinnost zavést přiměřené mechanismy vnitřní kontroly byla žalobci zákonem uložena zcela jednoznačně, zatímco jeho tvrzení, že jím zavedený mechanismus vnitřní kontroly skutečně probíhal, nelze považovat za podložené. Stejně tak se městský soud neztotožnil ani s námitkou, že žalobce neměl povinnost vykonávat své činnosti prostřednictvím makléře, neboť tato činnost naplňovala znaky odborné obchodní činnosti, pro niž byl výkon makléřem požadován. I přes nevyhovění těmto dvěma námitkám městský soud napadené rozhodnutí zrušil, když přisvědčil nedostatečnosti zjištění skutkových okolností, na jejichž základě prezídium Komise

konstatovalo, že žalobce využíval neznalosti svých zákazníků při stanovení poplatků za prodej cenných papírů a zákazníky dostatečně neinformoval o aktuálním kurzu cenných papírů, které na jejich účet prodával. Prezidium Komise totiž změnilo skutkovou podstatu a právní kvalifikaci uložené správní sankce, a bylo proto úkolem prezidia Komise, když vycházelo z podkladů správního řízení, aby také přezkoumalo, zda byly tyto podklady dostatečné i pro změnu kvalifikace protiprávního jednání žalobce. Městský soud nepřehlédl, že rozhodnými důkazy byly pouze výsledky svědků K. a Š., jimž byl přítomen vždy pouze vyslýchaný svědek a pracovníci Komise. Proti těmto výsledkům vázaným na jediný konkrétní uzavřený obchod stál obsah vzorové komisionářské smlouvy založené ve spise i konkrétní komisionářská smlouva uzavřená se svědkem K., kde bylo podpisem potvrzeno, že se s aktuální tržní cenou cenných papírů seznámil. Soud nevyloučil, že zákazníci skutečně nebyli s kurzem kupovaných cenných papírů seznámeni, muselo by to však být doloženo u uzavíraného množství komisionářských smluv a prokázáno dokazováním souladným se zákonem. Tak tomu v daném případě nebylo. Městský soud zejména kritizoval zkrácení žalobce na jeho procesní právu klást svědkům otázky, zvláště za situace, kdy jejich výpovědi svědčily o skutkovém stavu odlišném od textu čl. IV odst. 3 komisionářských smluv. Komise pak závěry plynoucí z výsledků vztahujících se k tomuto jednomu obchodu vztáhla na všechny komisionářské smlouvy, přestože nebylo prokázáno, že žalobce obdobně postupoval i v jiných případech. Městský soud tak shledal i rozpor s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalovanému, aby v dalším řízení jednak provedl dokazování souladné se zákonem, z něhož by mohlo vyplynout dostatečné právní posouzení, a také aby opravil formální chybu ve výroku rozhodnutí o rozkladu spočívající v tom, že neuvedl, že zbývající část rozhodnutí zůstává nedotčena.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Městský soud akceptoval ve svém rozsudku jedinou z námitek žalobce, který brojil při ústním jednání proti tomu, že mu byla pokuta uložena pouze na základě podezření, které mělo být Komisí doloženo na základě prošetření uzavřených komisionářských smluv. Městský soud se připojil ke kritice provedeného dokazování a jeho dostatečnosti pro vyslovení závěru o tom, že žalobcovi zákazníci nebyli informováni o ceně cenných papírů, jež prodávali. Právě proti tomuto částečnému souznění mezi žalobcem a městským soudem stěžovatelka brojí.

Stěžovatelka namítá, že z § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, nevyplývalo právo žalobce zúčastnit se výsledku svědků. Toto ustanovení v době, kdy byl tento správní řád účinný, tedy do zrušení zákonem č. 500/2004 Sb. s účinností od 1. 1. 2006, znělo: „*Správní orgány postupují v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Jsou povinny chránit zájmy státu a společnosti, práva a zájmy občanů a organizací a důsledně vyžadovat plnění jejich povinností.*“

Zdejší soud sice může přisvědčit stěžovateli v tom ohledu, že přímo z textu tohoto ustanovení povinnost správního orgánu umožnit účastníku řízení zúčastnit se výsledku svědka nevyplývá, stejně jako přímo nevyplývá z textu § 35 správního řádu, který upravoval samotný výsledek svědků. Na straně druhé je však třeba připomenout, že tento předpis nelze vykládat pouze jazykovým výkladem, jak ve vztahu k úpravě dokazování ukazuje například jazykově obtížně aplikovatelný text jeho § 32 odst. 3, podle nějž „*na žádost správního orgánu jsou státní orgány a socialistické organizace povinny sdělit skutečnosti, které mají význam*

pro řízení a rozhodnutí“, nýbrž je třeba tento předpis vykládat konformně s pravidly dobré správy a náležitostmi výkonu veřejné správy v demokratickém právním státě, tedy vykládat jej nikoli izolovaně, nýbrž ústavně konformně.

Právě v takovýchto souvislostech bylo předmětné ustanovení vykládáno zdejší soudem v jeho rozsudku ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. 1 Azs 96/2005 (publ. pod č. 1181/2007 Sb. NSS). V něm zdejší soud vykládal související ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu, podle nějž platí, že *„účastník řízení má právo navrhnout důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání.“* Zdejší soud přihlédl k ústavním základům fungování veřejné správy, jak byly vyloženy Ústavním soudem, a konstatoval: *„Podle § 33 odst. 1 správního řádu má účastník řízení právo navrhnout důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení by se mohlo zdát, že právo na kladení otázek vyslychanému svědkovi přísluší účastníku řízení pouze tehdy, je-li tento výslech konán v rámci ústního jednání či místního ohledání. Na věc je však nutno nahlížet též z hlediska výkladu ústavně-konformního. Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo mimo jiné i na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Z judikatury Ústavního soudu (vztahující se sice věcně k daňovému řízení, nicméně vzhledem k podobnosti řešené otázky i právní úpravy není důvodu k ní nepřihlízet; srov. náleze ze dne 11. 9. 2001, sp. zn. I. ÚS 591/2000, Sb. n. u. ÚS, svazek č. 23, náleze č. 133, str. 265; dále též náleze ze dne 13. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 159/1999, Sb. n. u. ÚS, svazek č. 23, náleze č. 117, str. 151; náleze ze dne 29. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 232/02, Sb. n. u. ÚS, svazek č. 28, náleze č. 134, str. 143) pak vyvstává jednoznačný závěr, že v rámci zachování „rovnosti zbraní“ ve správním řízení, je třeba vycházet z principu, že pravidlo uvedené v § 33 odst. 1 správního řádu je třeba aplikovat vždy, je-li správním orgánem ve vztahu k účastníku řízení prováděno dokazování. Tomuto závěru pak svědčí i nyní účinná právní úprava, když podle § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí být o provádění důkazů mimo ústní jednání účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování. Nutno zdůraznit, že žádná jiná okolnost než absence vyrozumění žalobce o prováděných výsleších svědků ze strany správního orgánu I. stupně, mu v účasti na těchto úkonech nebránila.“* Z těchto úvah pak zdejšímu soudu jednoznačně vyplynulo, že účastník správního řízení má právo klást svědkům otázky a o takto prováděném důkazu musí být včas vyrozuměn. V tomto směru není zcela bez významu ani to, že se v daném případě jednalo o řízení sankční vedoucí k uložení pokuty, kdy u těchto řízení je příčinná vazba mezi procesním pochybením při provádění dokazování a nezákonností řízení jako celku a správního rozhodnutí, jež je má uzavřít, obzvláště těsná. Toto pochybení přitom zjevně nemohlo být v nyní posuzovaném případě napraveno pouze tím, že žalobci byla posléze dána možnost seznámit se v souladu s § 33 odst. 2 správního řádu s podklady rozhodnutí a navrhnout jejich doplnění.

Nad tento rámec je nutno dodat, že zdejšímu soudu je známa i předchozí judikatura Vrchního soudu v Praze, včetně jeho rozsudku ze dne 30. 9. 1999, sp. zn. 6 A 76/96, podle něhož platilo, že *„z ustanovení správního řádu nelze dovodit povinnost správního orgánu provádět výslech svědků (§ 35 spr. ř.) výlučně při ústním jednání, popř. o termínu takového výslechu účastníka řízení vyrozumívát. Jestliže po provedených výsleších svědků je účastník řízení při ústním jednání s provedenými důkazy seznámen a je mu poskytnuta možnost se k nim vyjádřit (§ 33 odst. 2 spr. ř.), popř. navrhnout důkazy doplňující, opakované nebo nové, nelze mít za to, že jeho procesní práva byla porušena.“* V konfrontaci s výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu je však nutno konstatovat, že tyto dva názory společně

neobstojí, a judikaturu Vrchního soudu v Praze, na niž odkazuje stěžovatelka, je nutno mít za překonanou. Takový přístup k ní je přitom ostatně plně souladný se soudním řádem správním, neboť v něm není nikde zakotvena vázanost jím nově vytvořeného Nejvyššího správního soudu dosavadní správní judikaturou vrchních soudů. Jejich právní názory vyslovené do 31. 12. 2002 jsou jistě inspirativním a zajímavým vodítkem a jsou společně s judikaturou prvorepublikového nejvyššího správního soudu jedním ze zdrojů inspirace (vedle řady jiných), na nichž je argumentačně postavena judikatura soudu zdejšího, nicméně za situace, kdy soudní řád správní zakotvuje vázanost Nejvyššího správního soudu pouze jeho judikaturou vlastní, když zakotvuje mechanismy výhradně pro odstraňování rozporů v právních názorech jednotlivých senátů tohoto soudu (viz § 17 a § 19 s. ř. s.), nelze mít za to, že by byl Nejvyšší správní soud touto starší judikaturou jakkoli formálně vázán.

Je tak třeba odpovědět na otázku, zda měla Komise pro cenné papíry podle dosavadního správního řádu povinnost vyrozumět žalobce o výsledích svědků, jednoznačně kladně, tedy souladně s předchozím názorem Nejvyššího správního soudu, odhlížeje od judikatury Vrchního soudu v Praze, jež je s ním v rozporu. Na tom nemůže nic změnit ani to, že se zde jedná o rozsudek Nejvyššího správního soudu vyhlášený až po rozhodování Komise pro cenné papíry i jejího prezidia. Jakkoliv totiž lze jistě pochopit, že žalovaný vycházel z jemu známé judikatury vrchního soudu, faktem zůstává, že jde o názor nesprávný, a to podle nynějšího názoru Nejvyššího správního soudu jako instance, která má nyní jako jediná kompetenci toto posuzovat. Tento výklad pak měl být na tato ustanovení aplikován nikoli až po vyhlášení rozhodnutí, jež je chce vyložit, nýbrž je platný po celou dobu platnosti těchto ustanovení, či od okamžiku, kdy nastaly v právním i faktickém světě ty okolnosti, vzhledem k nimž soud toto ustanovení vykládal.

Z toho plyne, že tím, že Komise pro cenné papíry provedla výslech R. K. a R. Š., aniž by o tomto úkonu včas vyrozuměla žalobce a umožnila mu tak být u těchto výslechů přítomen, skutečně porušila ustanovení § 3 odst. 1 správního řádu vnímaného v souvislosti s jeho § 33 odst. 1.

To platí tím spíše za situace, kdy Komise závěry z těchto výslechů plynoucí aplikovala i na ostatní případy komisionářských smluv, a to i přesto, že například z výslechu K. H. ze dne 18. 2. 2003 plynulo, že praxe neposkytování informací o aktuálním kurzu předmětných cenných papírů nemusela být u pracovníků společnosti žalobce nutně obecná a že mohla být v jiných případech souladná s čl. IV. odst. 3 komisionářských smluv. Přitom právě z tohoto zobecnění v zásadě na všechny případy Komise, stejně jako následně její prezidium, zjevně vycházela při určení výše pokuty žalobci uložené, když k původnímu vymezení jeho pochybení uvedla ve svém prvostupňovém rozhodnutí, že „*rozsah této činnosti účastníka řízení lze dovodit z celkového počtu takto uzavřených smluv, jenž činí 865 smluv*“. Prezidium Komise pak sice změnilo právní kvalifikaci žalobcova jednání, setrvalo však na tom, že toto žalobcovo pochybení určené procesně chybným postupem vztáhlo na „*poměrně vysoký počet uzavřených komisionářských smluv (865 uzavřených smluv)*“, což mělo společně s délkou trvání protiprávního jednání a předpokládaným majetkovým prospěchem zvýšit závažnost deliktu.

Lze se tak s městským soudem ztotožnit v tom bodě, že Komise pro cenné papíry skutečně pochybila, když vyslechla zásadní svědky bez toho, aby umožnila žalobci účast při jejich výslechu, jak vyplývalo z § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, a když následně na takto provedených výsleších svědků postavila závěr o rozsahu žalobcova

pochybení a z toho plynoucí určení sankce, kterou mu za toto pochybení uložila. Tato právní otázka tak byla Městským soudem v Praze posouzena správně.

Stěžovatelka ovšem dále spatřuje také vadu řízení před soudem, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a to v tom, že městský soud rozhodl nad rámec žaloby, neboť žalobce tuto námitku nevznesl. Této její námitce je naopak třeba přisvědčit. Žalobní řízení je totiž založeno na zásadách koncentrace a dispozitivnosti. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Racionální podstata citovaných dvou zásad spočívá především v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení a také v ochraně ostatních účastníků řízení ve smyslu nastolení určité právní jistoty ohledně vymezení předmětu soudního řízení.

Určitý korelativ ze zmíněných pravidel představuje ustanovení § 76 s. ř. s., které stanoví taxativní výčet důvodů, pro které lze napadené rozhodnutí zrušit pro vady řízení bez jednání, a zároveň výslovně stanoví, že z těchto důvodů soud napadené rozhodnutí zruší, popř. vysloví jeho nicotnost, i tehdy, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání (§ 76 odst. 3 s. ř. s.). Tento korelativ však není možno vykládat jako zásadní výjimku ze zásad koncentrace a dispozitivnosti žalobního řízení, nýbrž spíše jako zjemnění tvrdosti zákonné úpravy cílené na ty případy, kdy žalobce nikoliv vlastní vinou není schopen upozornit na některé vady správního řízení v rámci lhůty pro podání žaloby. Proto také zákonná úprava zvolila dikci „vyjdou-li tyto vady najevo“, což zjevně nemůže být ztotožněno se slovy např. „namítne-li“ či „napadne-li“. Podstatu a smysl „vyjítí najevo“ tak je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznesl samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjistí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. V praxi se tak může jednat o skutečnosti plynoucí z části spisu, k níž žalobce neměl přístup, skutečnosti nově vyvstanuvší teprve z průběhu dokazování prováděného krajským soudem apod. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že se může jednat jak o skutečnosti skutkové, tak také o skutečnosti právní.

V případě skutkových okolností se musí jednat o takové případy, kdy žalobce o jejich existenci nevěděl, a to nikoliv vlastní nedbalostí (např. se nejednalo o jeho liknavost spočívající v tom, že se dostatečně neseznámil s obsahem správního spisu). V případě okolností právních se jedná zejména o situace tzv. judikatorních odklonů, kdy určitá právní otázka bude setrvale judikována určitým způsobem, nicméně v průběhu času (tzn. po podání žaloby) dojde k zásadní změně výkladu stejného problému. Nejvyšší správní soud má totiž za to, že čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož je soudce vázán zákonem, je nutno vykládat v širším smyslu tak, že soudce je vázán právem. Vázanost právem přitom neznamena toliko vázanost zákonem ve smyslu formálním, nýbrž i vázanost ostatními prameny práva včetně např. právních principů a také právních precedentů. Rovněž právní precedenty totiž je nutno považovat za prameny práva, a to i v systému psaného práva, byť samozřejmě „jen“ ve smyslu závazného výkladu psaných právních norem. Lze tak uzavřít, že soud rozhodující o určité právní otázce prakticky vždy interpretuje dotčenou normu zakotvenou v právním předpisu a tato interpretace nemůže nezohledňovat výklad provedený soudem stejného či vyššího stupně (k tomuto chápání závaznosti správní judikatury vyššího či totožného stupně viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 1 Aps 2/2006,

publ. na www.nssoud.cz). Jinak řečeno, citovaný zákonný termín „vyjítí najevo“ je nutno vztahovat i na případy, kdy rozhodující soud s vědomím nové judikatury tuto judikaturu již při svém rozhodování nemůže pominout, přestože na ni ještě nemohl žalobce odkazovat v žalobě, neboť k takovému judikatornímu odklonu došlo až po podání žaloby, popřípadě v době podání žaloby, kdy nebylo možno po žalobci spravedlivě požadovat, aby byl s tímto výkladem zákona seznámen.

Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že tato situace v nyní rozhodované věci nenastala. Nelze totiž přehlédnout, že námitka ohledně provedení výslechu svědka bez přítomnosti žalobce nebyla uplatněna přímo v žalobě (nestala se jedním z tzv. žalobních bodů) a žalobce ji zmínil teprve při ústním jednání (viz protokol na č. 1 51), přestože zásadní změna výkladu ustanovení § 33 správního řádu z roku 1967 oproti předchozímu výkladu Vrchního soudu v Praze uplatňovanému ještě na konci minulého století se odrazila již v judikatuře Ústavního soudu počínaje rokem 2001, což poté akceptoval ve své rozhodovací činnosti rovněž Nejvyšší správní soud. Žalobce tak měl možnost tuto námitku uplatnit již v žalobě, neboť neexistovala překážka, která by mu v seznámení s nesprávností postupu žalovaného skutkově či právně bránila. Nelze tak v tomto případě tvrdit, že by nesprávnost procesního postupu žalovaného „vyšla najevo“ až při jednání, a městský soud proto nemohl použít výjimku obsaženou v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (ostatně takový postup ve svém rozsudku ani neohlásil) a překročit pomyslné hranice vytyčené žalobními body, které žalobce v žalobě uplatnil. Námitka provedení výslechu svědka bez účasti žalovaného přitom mezi těmito žalobními body nebyla, takže postup městského soudu – byť pochopitelný z hlediska materiální spravedlnosti – byl v rozporu se zásadou koncentrace a dispozitivnosti řízení ve správním soudnictví, jak je rigidně vytyčuje § 75 odst. 2 s. ř. s.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 17. prosince 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu