



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **Ing. D. T., CSc.**, zastoupené JUDr. Ivanem Krutským, CSc., advokátem se sídlem Výstaviště 67, Praha 7, proti žalované: **Česká národní banka**, Na Příkopě 28, Praha 1, proti rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry ze dne 26. 7. 2004, čj. 10/SkO/1/2004/1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, čj. 5 Ca 215/2004 - 50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, čj. 5 Ca 215/2004 – 50 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Prezidium Komise pro cenné papíry (dále jen „Prezidium Komise“) změnilo rozhodnutím o rozkladu ze dne 26. 7. 2004, čj. 10/SkO/1/2004/1 ve výroku II. rozhodnutí Komise pro cenné papíry (dále jen „Komise“) ze dne 2. 4. 2004, čj. 51 Sk/12/2003/11 tak, že žalobkyni jakožto tehdejší člence představenstva společnosti CONSUS INVESTIČNÍ FOND a. s. byla uložena pokuta ve výši 70 000 Kč podle § 127 odst. 1 písm. g) zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování (dále jen „zákon o kolektivním investování“), a to za porušení ustanovení § 7 odst. 4 ve spojení s § 17a odst. 2 písm. b) zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech (dále jen „zákon o investičních společnostech“), kterého se dopustila tím, že za výše uvedenou společnost uzavřela nevýhodnou smlouvu o podnájmu nebytových prostor. Rozhodnutím o rozkladu bylo dále ve výrocích I. a III. zastaveno řízení vedené proti PhDr. Vratislavu Šlajerovi a proti společnosti CONSUS INVESTIČNÍ FOND a. s., v likvidaci (dále jen „CIF“).

Rozhodnutí Prezidia Komise napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 12. 6. 2007, čj. 5 Ca 215/2004 - 50, zamítl jako nedůvodnou. Městský soud v rozhodnutí uvedl, že základem projednávané věci je povinnost osoby jednající jménem investičního fondu jednat s odbornou péčí (§ 17a zákona o investičních fondech). Výběr sídla investičního fondu lze označit za hospodaření s majetkem fondu, neboť náklady za užívání nebytových prostor využívaných jako sídlo investičního fondu ovlivňují celkové hospodaření fondu. Žalobkyně není trestána za rozhodnutí valné hromady. Ačkoliv lze mít vzhledem k zápisům z jednání představenstva společnosti pochybnosti o datu

podpisu podnájemní smlouvy, tato okolnost nezpůsobuje zánik odpovědnosti žalobkyně. Valná hromada společnosti uskutečněná dne 27. 6. 2002 schvalovala pouze změnu stanov (změnu sídla společnosti) a nikoliv uzavření samotné smlouvy. Městský soud je toho názoru, že v daném případě nebyl výběr nebytových prostor proveden s odbornou péčí a v zájmu investorů. Pro posouzení věci bylo významné, zda kvalita nových nebytových prostor odpovídala potřebám společnosti. Skutková zjištění vyvracejí účelnost a potřebu změny sídla. Správní rozhodnutí je založeno na dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Žalovaným správním orgánem vyslovený závěr podtrhuje okolnost, že smlouva o podnájmu nebytových prostor byla uzavřena s družstvem CONSUS, za které jednal PhDr. Vratislav Šlajer (který je vlastníkem objektu na adrese Jižní I. č. 5/783 a v rozhodné době vykonával funkci generálního ředitele společnosti CIF). To, že bylo jednáno s osobou úzce propojenou se společností CIF, zvyšovalo odpovědnost osob jednajících za investiční fond.

K uložené sankci městský soud konstatoval, že ačkoliv správní orgán druhého stupně změnil rozhodnutím o rozkladu napadené rozhodnutí (žalobkyni postihl pouze za jeden skutek), výši uložené pokuty nezměnil. Důvod, pro který zůstala výše pokuty nezměněna, je ovšem rádně odůvodněn. Žalovaným použitou formulaci o zákazu retroaktivity při úvaze o výši pokuty soud nehodnotil jako nezákonnou či učiněnou v rozporu se správním uvážením, ke kterému je žalovaný při přezkumu rozhodnutí oprávněn. Uložení postihu je nutno posuzovat podle úpravy účinné v době, kdy k jednání došlo, není-li úprava účinná v době rozhodnutí pro delikventa příznivější. Žalovaný při ukládání sankce postupoval v mezích zákona o kolektivním investování.

Proti rozsudku městského soudu žalobkyně (stěžovatelka) brojila kasační stížností, v níž uvedla, že městský soud vyvodil její odpovědnost, aniž by tomu odpovídalo skutečně prokázané pochybení. Způsob, jakým městský soud provedl výklad pojmu „odborná péče“ není adekvátní skutkovým zjištěním, která jsou mnohdy hodnocena nelogicky a nepřiměřeně obecným poznatkům. Žalovaný i městský soud v rámci svých obecných úvah o přiměřenosti pominuli možnost, že dosavadní nájemné na adrese Václavské nám. 43, Praha 1 bylo placeno za prostory, popř. vybavení prostor, které neodpovídaly potřebám investičního fondu. Je pouze obecnou představou městského soudu, že investiční fond v procesu likvidace „utlumuje“ svou činnost; společnost CIF spravovala stávající portfolio cenných papírů a vedla soudní spory o vymáhání pohledávek. Jako absurdní se stěžovatelce jeví argumentace městského soudu o tom, že nelze dávat do souvislosti uzavření podnájemní smlouvy a rozhodnutí valné hromady, kterým mělo dojít jen ke změně stanov. Za nepřijatelný považuje též výklad, že skutková zjištění vyvracejí účelnost a potřebu změny sídla. Městský soud se s argumentací stěžovatelky nevypořádal, nevyvrátil ji a ani důkazně nezpochybnil. Účastník řízení je oprávněn tvrdit cokoli, co považuje za potřebné k vysvětlení a doložení svého stanoviska. Sama skutečnost, že takové stanovisko soud nesdílí, mu nedává právo hodnotit názor účastníka jako neoprávněný, tedy nedovolený či zakázaný. Hodnocení důkazů stěžovatelka považuje za příliš zjednodušující a nakloněné postojům žalovaného. To potvrzuje i úvaha soudu o uložení správní sankce. Je přesvědčena, že za shodný či srovnatelný delikt v dané době nedošlo ze strany někdejší Komise pro cenné papíry k uložení takto vysoké pokuty, což svědčí o tom, že správní orgán postupoval vůči stěžovatelce nepřiměřeně tvrdě.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Připomněl, že činnost fondu v předmětné době spočívala ve vymáhání pohledávek; jejich výše neodůvodňuje potřebu nových prostor. Ze všech rozhodnutí je patrné, že neexistoval právní důvod, který by společnost CIF nutil ke změně sídla. Žalovaný nesdílí názor stěžovatelky, že pojem „neoprávněný“ je vadou odůvodňující zrušení rozsudku. Městský soud neodmítl argumentaci jako neoprávněnou z důvodu její protiprávnosti, nýbrž pro nepodloženost závěrů.

K námitkám ohledně správnosti uložení sankce žalovaný konstatoval, že zpřísnění pokuty nemá s retroaktivitou nic společného, a v tomto směru jsou úvahy soudu správné. Žalovaný se řídil zásadou individualizace sankce, uložení pokuty odůvodnil s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu, aniž by se jednalo o exces s dosavadní rozhodovací praxí.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud při posuzování důvodnosti kasační stížnosti vyšel z relevantních ustanovení zákona o investičních společnostech a nového zákona o kolektivním investování. Komise rozhodovala v době platnosti původního zákona o investičních společnostech, a stěžovatelce uložila sankci na základě § 37k. Podle tohoto ustanovení platilo, že pokud Komise při výkonu státního dozoru zjistí, že členové představenstva, dozorčí rady, prokuristé nebo zaměstnanci anebo nucení správci či likvidátoři investiční společnosti nebo investičního fondu zaviněně závažně nebo opětovně porušují anebo porušovali své povinnosti, uloží jim pokutu podle stupně závažnosti porušení právní povinnosti a formy zavinění až do výše 100 000 Kč. Prezidium Komise však rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přezkoumávalo již za účinnosti nového zákona o kolektivním investování a své rozhodnutí založilo na aplikaci § 127 odst. 1 písm. g) a odst. 2 a § 137 odst. 1 tohoto zákona. Podle § 127 odst. 1 písm. g) se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako vedoucí osoba investiční společnosti nebo investičního fondu poruší povinnost podle § 75 odst. 3 nebo jako člen výboru odborníků poruší povinnost podle § 53f odst. 3. Za takovéto jednání lze uložit pokutu do výše 5 000 000 Kč. Pro souzenou věc jsou relevantní též přechodná ustanovení zákona. Ustanovení § 137 mimo jiné určuje, že řízení o uložení sankce, která byla zahájena podle dosavadního zákona se dokončí podle dosavadního zákona s tím, že opatření k nápravě nebo sankce se uloží podle tohoto nového zákona.

Rozbor ustanovení § 37k zákona o investičních společnostech provedl zdejší soud ve svém rozhodnutí ze dne 28. 8. 2003, čj. 7 A 52/2001 - 42, www.nssoud.cz. V něm dospěl k závěru, že *“za použití gramatického výkladu uvedeného ustanovení je zřejmé, že předpokladem pro uložení sankce je trvalost protiprávního jednání (porušují) anebo opakovanost porušení povinností (porušovali) v minulosti. Zákonodárce tak zcela jednoznačně vyjádřil svůj úmysl použitím nedokonavého vidu uplatnit sankci vůči jednotlivým fyzickým osobám v případech striktně vymezených vyznačujících se trvalostí a opakovaností a odlišuje tak důvody pro uložení pokut fyzickým osobám od důvodů, které jsou obsaženy v § 37, podle kterého se postupuje při ukládání sankcí investiční společnosti, investičnímu fondu nebo depozitáři. Z důvodu odst. 1 uvedeného ustanovení vyplývá, že předpokladem uložení sankce nebo opatření k nápravě v případě právnické osoby, je kromě trvání stavu i pouhá jedinečnost porušení dokončeného (... porušují nebo porušily své povinnosti...).“*

Odpověď na to, jaké protiprávní jednání je třeba považovat za opakující se nebo trvající či naopak za konání jednorázové, poskytuje teorie trestního práva. Bylo již mnohokrát judikováno (např. rozhodnutí ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007 - 135, www.nssoud.cz), že principy a teorii trestního práva je namísto přiměřeně akceptovat i pro potřeby správního trestání. Správní trestání je trestním řízením svého druhu a platí tak, že rozhodnutí o jiných správních deliktech je rozhodnutím trestního charakteru. Podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního Ministerstva zahraničních publikované pod č. 209/1992 Sb.) a navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. věci Öztürk proti Německu, Lauko proti Slovensku) se pro něj uplatní stejné zásady jako pro každé jiné trestní řízení.

Za trvající jiný správní delikt lze považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání. Jeho podstatným znakem je, že se postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Tím se tento trestný čin odlišuje od poruchového deliktu, jímž se také způsobuje protiprávní stav, který může trvat delší dobu, ale nepostihuje se jeho udržování. Trvající trestné činy se nesmějí zaměňovat s trestnými činy, k jejichž zákonným znakům náleží jen způsobení, nikoli však udržování protiprávního stavu (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002 - 44, publikovaném pod č. 832/2006 Sb. NSS, nebo Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 23 a násl.).

Stěžovatelce byla rozhodnutím Komise uložena pokuta za porušení § 7 odst. 4 ve spojení s § 17a odst. 2 písm. b) zákona o investičních společnostech, která spočívala v tom, že jako členka představenstva uzavřela nevýhodnou podnájemní smlouvu v objektu Jižní I. č. 5/7823, Praha 4 a dále v tom, že taktéž z pozice členky představenstva neiniciovala prodloužení nájemní smlouvy na rok 2001 se společností ACCT-Rakousko-česká poradní a obchodní spol. s r. o. (pronajímatelem objektu na Václavském nám. 819/43, Praha 1) a místo toho podepsala ve stejné věci výše specifikovanou podnájemní smlouvu s majetkově a personálně propojeným subjektem, přičemž si neověřila, zda tento subjekt splňuje veškeré podmínky pro uzavření takovéto smlouvy. Komise v odůvodnění svého rozhodnutí konstatovala, že stěžovatelčina porušení zákona v sobě nesou minimálně jeden z atributů ustanovení § 37k, a sice opakovanost protiprávního jednání.

Prezidium Komise ovšem v rozkladovém řízení dospělo k závěru, že neiniciaci prodloužení nájemní smlouvy nelze posuzovat jako porušení zákona. Stěžovatelka byla tudíž sankcionována za spáchání pouze jednoho protiprávního skutku, tedy za uzavření nevýhodné podnájemní smlouvy. Tento fakt vylučuje posouzení deliktního jednání jako opakovaného porušení povinností. Na toto jednání nelze přitom s ohledem na výše řečené nahlížet ani jako na trvající delikt, jelikož protiprávnost jednání spočívalo v uzavření podnájemní smlouvy a nikoliv v udržování protiprávního stavu.

Principy a teorii trestního práva je možné na projednávanou věc uplatnit nejenom ve smyslu posuzování jednorázového, opakovaného či trvajícího deliktního jednání, ale taktéž i při uplatnění zásady zákazu retroaktivity k tíži pachatele (zde delikventa). Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod zakotvující tuto zásadu je sice výslovně upraveno jen pro oblast trestního práva, ovšem z čl. 1 Ústavy lze dovodit, že dané ustanovení nepochybně dopadá i do sféry správního trestání (k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01 nebo ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, <http://nalus.usoud.cz>; obdobně též i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002 - 27, www.nssoud.cz). Z těchto rozhodnutí lze taktéž dovodit, že pokud se správní orgán, potažmo soud, opomene zabývat tím, zda nová právní úprava správního deliktu není pro fyzickou či právnickou osobu příznivější, zasáhne tím do jejího práva na spravedlivý proces.

Má-li být zaručena právní jistota, pak zákonné podmínky viny a kritéria postihu musí být zákonem vymezeny ještě předtím, než došlo k uskutečnění protizákonného jednání. Dojde-li ke změně právní úpravy a nová právní úprava převzala skutkovou podstatu správního deliktu vymezenou v původním zákoně, je nutno ctít zásadu, že vyvození odpovědnosti za správní delikt je nutno posoudit podle právní úpravy platné v době, kdy k jednání došlo. Pokud je ovšem právní úprava účinná v době vydání rozhodnutí pro postihovanou osobu příznivější, použije za novější

právní úprava. Tím, že Prezidium Komise rozhodlo, že se stěžovatelka dopustila toliko jednorázového protiprávního konání, nedošlo k naplnění předpokladů pro uložení sankce podle § 37k zákona o investičních společnostech. Správní orgán druhého stupně rozhodoval již za účinnosti zákona o kolektivním investování, který umožňuje sankcionovat člena představenstva ve smyslu § 127 odst. 1 písm. g) i za jednorázové protiprávní jednání (...poruší povinnost...). Odpovědnost stěžovatelky za spáchání správního deliktu však nemůže být posuzována ani podle tohoto nového zákona, jelikož je pro ni nepříznivější. Na tento závěr nemůže mít vliv výše citované přechodné ustanovení vyjádřené v § 137 odst. 1 zákona o kolektivním investování, jelikož se v tomto směru nikterak nedotýká ustanovení upravujících podmínky odpovědnosti právnických a fyzických osob za správní delikty.

Stěžovatelka v kasační stížnosti nemožnost aplikace § 37k zákona o kolektivním investování či porušení zásady retroaktivity nenamítala, ale Nejvyšší správní soud tyto vady musel ve svém rozhodnutí zohlednit. Bylo by proti zásadě zákonného a spravedlivého rozhodování posuzovat naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu a zabývat se zákonností výše uložené sankce, pokud správní orgán nebyl v tomto případě vůbec oprávněn stěžovatelku jakožto členku představenstva postihnout sankcí dle § 37k zákona o investičních společnostech. Takovýto postup by byl rovněž proti ústavně garantované zásadě zákazu retroaktivity k tíži pachatele správního deliktu. Jak se ostatně vyjádřil zdejší soud v rozhodnutí ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008 - 77, www.nssoud.cz, smysl zásady koncentrace a dispozitivnosti soudního řízení nemůže být vykládán takovým způsobem, který by vyvolal protiústavní důsledky.

Nejvyšší správní soud se proto nezabýval v kasační stížnosti uplatněnými námitkami o důvodnosti uložené sankce ani posouzením otázky, zda uzavřením sporné podnájemní smlouvy došlo k porušení zákonných povinností stěžovatelky. Se zřetelem na shora uvedené, Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným kasačním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně 26. listopadu 2009

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu