



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **KGI - Global Investments a.s.**, se sídlem Doudlebská 1699/5, Praha 4, zastoupena Mgr. Danou Holcman, advokátkou se sídlem Doudlebská 1699/5, Praha 4, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady České národní banky ze dne 11. 4. 2019, č. j. 2019/041223/CNB/110, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2020, č. j. 3 A 104/2019 – 134,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2019, č. j. 2019/9317/570 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalovaná uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, jehož se měla dopustit tím, že žalované a společnosti MONETA Money Bank, a. s. (dále jen „emitent“), v zákonné lhůtě neoznámila, že její podíl na všech hlasovacích právech emitenta překročil hranici 1%. Za spáchání tohoto přestupku uložila žalovaná žalobkyni pokutu ve výši 50.000 Kč.

[2] Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad k bankovní radě České národní banky (dále jen „bankovní rada“), která jej rozhodnutím ze dne 11. 4. 2019, č. j. 2019/041223/CNB/110 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

II. Rozsudek městského soudu

[3] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí bankovní rady žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl.

[4] Městský soud předně zdůraznil, že mezi účastníky není sporné překročení 1% podílu na hlasovacích právech emitenta, ani vznik oznamovací povinnosti podle § 122 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Spornými jsou však náležitosti oznámení o překročení zmiňované 1% hranice a způsob zaslání tohoto oznámení, včetně určení okamžiku splnění oznamovací povinnosti. Zatímco žalobkyně tvrdí, že oznamovací povinnost splnila v zákonem stanovené lhůtě, tj. dne 21. 11. 2017, žalovaná má za to, že k řádnému splnění oznamovací povinnosti došlo až dne 1. 12. 2017 vůči ní samotné a dne 16. 4. 2018 vůči emitentovi.

[5] Soud zdůraznil, že předpokladem splnění povinnosti podle § 122 odst. 7 zákona o podnikání na kapitálovém trhu je řádně vyplněné oznámení zasláné způsobem upraveným v § 122 téhož zákona. Jedině tak může žalovaná splnit navazující povinnost spočívající ve zveřejnění údajů obsažených v oznámení. Pokud by stačilo zaslání oznámení s neúplnými či nesprávnými údaji, nadto jiným než zákonem předvídaným způsobem, byla by žalovaná vystavena riziku zveřejnění nesprávných (kupříkladu i záměrně manipulativních či zkreslených) informací, které by mohly vést účastníky trhu k investičním rozhodnutím, která by jinak neučinili. Městský soud tedy přitakal žalované stran splnění oznamovací povinnosti až dne 1. 12. 2017 vůči žalované, resp. 16. 4. 2018 vůči emitentovi.

[6] Dále se soud vyjádřil k tvrzení žalobkyně, že nebylo její povinností uvést v bodě 8 formuláře oznámení úplný řetězec ovládajících osob. Přisvědčil žalované, že § 122 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu je třeba vykládat ve spojení s § 78 odst. 2 písm. b) zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), protože je třeba za osoby jednající ve shodě považovat osoby ovládající a osoby ovládané. Smyslem oznámení těchto informací je poskytnout osobám zúčastněným na kapitálovém trhu včasné a úplné informace o rozložení hlasovacích práv ve společnosti a identitě osob, které uplatňují vliv na výkon těchto práv.

[7] Soud naopak přisvědčil námitce žalobkyně, že uvedení chybného údaje ohledně celkového počtu hlasovacích práv emitenta ve formuláři nelze považovat za nesplnění oznamovací povinnosti. Nepovažoval však zjištěný dílčí nedostatek napadeného rozhodnutí za důvod pro jeho zrušení a neshledal ani, že by měl vliv na vyšší uložené pokuty.

[8] Městský soud se dále zabýval otázkou, zda žalobkyně svoji povinnost splnila již zasláním formuláře do datové schránky. Uvedl, že zákon o podnikání na kapitálovém trhu ve spojení s vyhláškou č. 234/2009 Sb., o ochraně proti zneužívání trhu a transparentci (dále jen „prováděcí vyhláška“), zakotvuje povinnost zaslání oznámení prostřednictvím internetové aplikace žalované pro sběr informačních povinností a registraci subjektů (dále jen „aplikace SIPReS“). Pokud se jedná o § 16 prováděcí vyhlášky, ten dle mínění soudu upravuje pouze možnost zaslat oznámení prostřednictvím aplikace SIPReS bez uznávaného elektronického podpisu za situace, kdy jej oznamovatel současně zašle datovou schránkou. Zdůraznil přitom, že speciální úprava doručování vyplývá z potřeby separovat získané informace do doby jejich zveřejnění a nutnosti zajistit, aby se neprodleně dostaly do dispozice žalované a mohly být uveřejněny do 3 pracovních dnů.

[9] Poukazovala-li žalobkyně na skutečnost, že zákon o podnikání na kapitálovém trhu umožňuje informace zasláné žalované opravit nebo doplnit, neznamená to dle mínění soudu beztestnost v případě zaslání chybných nebo neúplných údajů. Výklad žalobkyně, že sankcionovat lze pouze nesplnění oznamovací povinnosti jako takové (tj. pouze případy, kdy nebyla splněna vůbec), považoval soud za odporující smyslu dotčené právní úpravy. Takový výklad by mohl vést ke ztrátě důvěryhodnosti zveřejněných informací, potažmo ke vzniku škod na straně účastníků trhu s akciemi.

[10] Městský soud se dále vyjádřil k namítané absenci materiálního znaku přestupku. Shledal, že touto otázkou se řádně zabývala žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí i bankovní rada v napadeném rozhodnutí. Odůvodnění těchto rozhodnutí označil soud za dostačující a ve vztahu k posuzované věci za příléhavé.

[11] Soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobkyně, že v souvislosti s novelizací zákona o podnikání na kapitálovém trhu došlo od 3. 1. 2018 k zúžení dotčené skutkové podstaty přestupku pouze na porušení oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Provedl rozbor rozhodné právní úpravy a uzavřel, že novější právní úprava není pro žalobkyni příznivější.

[12] Městský soud se zabýval rovněž tvrzením žalobkyně, že postup žalované se vymyká z její správní praxe, neboť se jedná o první (a jediný) případ, kdy žalovaná uznala jakýkoliv subjekt vinným ze spáchání přestupku v případě opravy či doplnění formuláře. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a dovedl, že postup žalované není nezákonný. Pokud se jedná o první případ svého druhu, pak z logiky věci nemohlo být napadené rozhodnutí v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí, neboť žádná ustálená rozhodovací praxe dosud ani neexistovala a teprve se začíná utvářet. Soud uzavřel, že na straně žalované neshledal žádný náznak svévole či excesivního postupu.

[13] Konečně soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že se žalovaná dopustila procesního pochybení, jelikož neakceptovala její důkazní návrhy. Žalovaná dle mínění soudu zjistila skutkový stav takovým způsobem, že o něm nepanovaly důvodné pochybnosti, a provedení navrhovaných důkazů proto bylo nadbytečné.

III. Důvody kasační stížnosti

[14] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž nejprve shrnula skutkový stav. Připomněla, že dne 20. 11. 2017 zaslala do datové schránky žalované a do datové schránky emitenta oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu o překročení 1% podílu na všech hlasovacích právech emitenta. Oznámení stěžovatelka učinila za tři subjekty - Silver Point Invest a. s. (dnes stěžovatelka), Arca Capital Bohemia a.s., a Arca Capital CEE, uzavřený investiční fond, a. s., na třech samostatných formulářích, k nimž přiložila společné oznámení o hlasovacích právech. Dne 30. 11. 2017 stěžovatelku kontaktoval zaměstnanec žalované s tím, že by bylo vhodnější oznámení provést na jednom formuláři, prostřednictvím aplikace SIPReS a doplnit údaje o fyzických osobách, které jsou akcionáři společnosti Arca Investments a. s. Tato společnost přitom oznámení nečinila, nedržela podíly na hlasovacích právech emitenta a nebyla ovládanou osobou žádného z oznamovatelů. Stěžovatelka v dobré víře postupovala podle pokynů zaměstnance žalované a oznámení zaslala v požadované podobě prostřednictvím aplikace SIPReS dne 1. 12. 2017. Dostalo se jí přitom ujištění, že jelikož provedla oznámení hlasovacího podílu včas, nebude ji žalovaná nikterak sankcionovat. Takto se však nestalo a žalovaná se stěžovatelkou následně zahájila přestupkové řízení.

[15] Stěžovatelka je přesvědčena, že oznamovací povinnost splnila včas, a to dne 20. 11. 2017, doručením oznámení do datové schránky žalované i emitenta. Forma doručení oznámení odpovídala alternativnímu způsobu zasílání informací podle § 16 odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky. Stěžovatelka nadto nesouhlasí s tím, že by ve formuláři oznámení absentovaly jakékoliv zákonem požadované náležitosti. Povinnost uvést v bodě 8 formuláře úplný řetězec ovládajících osob žalovaná odůvodnila odkazem na poznámky 15 a 16 k dotčenému formuláři. Podle čl. 4 Listiny základních práv a svobod však mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Ústavní soud připouští, že povinnosti může stanovit i podzákoný předpis, tak tomu však v nyní posuzované věci není, neboť ani prováděcí vyhláška nestanoví povinnost uvést úplný řetězec ovládaných a ovládajících osob, jak dovozuje žalovaná.

[16] Stěžovatelka uvedla v oznámení ze dne 20. 11. 2017 v bodě 8 formulářů zaslaných za společnosti Arca Capital Bohemia a.s. a Silver Point Invest a. s. (dnes stěžovatelka) společnost Arca Investments, a.s., a pod bodem 10 doplnila, že tato společnost je jediným akcionářem společností Arca Capital Bohemia a.s., a Silver Point Invest a. s. Pouze ve formuláři zaslaném za společnost Arca Capital CEE, uzavřený investiční fond, a. s., ponechala bod 8 formuláře prázdný, neboť tato společnost nebyla toho času ovládána žádnou osobou, ani žádnou osobu, jejímž prostřednictvím by držela podíl na hlasovacích právech, neovládala.

[17] Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že smyslem a účelem zákona není zveřejnění úplného řetězce všech ovládaných a ovládajících osob až do stupně tzv. skutečného majitele (fyzické osoby), aniž by držel podíly na hlasovacích právech emitenta. Ke zjišťování a zveřejňování těchto údajů slouží zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Pojem „jednání ve shodě na základě dohody“, s nímž pracuje příloha č. 7 prováděcího předpisu, je obsahově odlišný od pojmu „ovládané osoby“ či „jednání ve shodě“ v obecném smyslu. Pojem „jednání ve shodě na základě dohody“ definuje § 78 odst. 2 zákona o obchodních korporacích jako jednání osob, které uzavřely dohodu o výkonu hlasovacích práv. Žalovaná však uzavření žádné takové dohody neprokázala. Pokud se jedná o osoby ovládané, z napadeného rozhodnutí je zjevné, že stěžovatelka neovládá žádnou jinou korporaci. Pokud se tedy jedná o uvedení fyzických osob, jakož i společnosti Arca Investment, a.s., v doplnění původního oznámení (zaslaného dne 1. 12. 2017), stěžovatelka k němu přikročila pouze proto, že to vyžadoval zaměstnanec žalované. Jednalo se však o požadavek nad rámec zákona, a pokud tyto osoby stěžovatelka v původním oznámení neuvedla, nelze tvrdit, že se jednalo o oznámení chybné či neúplné, a nelze ji za takové jednání trestat. Takový postup by byl v rozporu se zásadou *nulla poene sine lege*.

[18] Stěžovatelka dále poukázala na znění § 17 odst. 1 prováděcí vyhlášky, podle něhož je dotčený subjekt povinen v případě oznámení nesprávného nebo neúplného údaje zaslat žalované neprodleně opravenou informaci. Z uvedeného vyplývá, že opravenou informaci byla stěžovatelka povinna zaslat pouze žalované, nikoliv emitentovi, a nemohla tak být vůči němu v prodlení až do 16. 4. 2018, jak nesprávně dovodil městský soud. Dále má stěžovatelka za to, že pokud prováděcí předpis upravuje možnost opravy zaslaných informací, nelze pochybení spočívající v zaslání neúplných či nesprávných údajů považovat za přestupek podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Podle stěžovatelky se tohoto přestupku dopustí pouze osoba, která nesplní oznamovací povinnost jako takovou. Pokud by měl zákon sankcionovat i zaslání chybných či neúplných údajů, musel by takové jednání jako přestupek definovat. Stěžovatelka souhlasí s městským soudem v tom směru, že zasílání neplných či nesprávných oznámení je nežádoucí. V rámci správního trestání je však nezbytné posuzovat každý případ individuálně a zabývat se otázkou, zda s ohledem na rozsah nedostatků ke splnění povinnosti došlo či nikoliv. Není tedy možné, aby každá nesprávnost či neúplnost oznámení

automaticky vedla k závěru o nesplnění povinnosti podle § 122 zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

[19] Pokud se jedná o formu doručování oznámení, městský soud v bodě 83 rozsudku dovodil, že jak zasílání datovou schránkou, tak prostřednictvím aplikace SIPReS vyvolává účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. S ohledem na určitou nejasnost odůvodnění rozsudku městského soudu nicméně stěžovatelka připomněla svou argumentaci obsaženou v žalobě. Uvedla, že náležitosti oznámení, jakož i formu a způsob jeho zaslání stanoví prováděcí vyhláška, která v § 15 zakotvuje „*standardní způsob zasílání informací*“ a následně v § 16 „*alternativní způsoby zasílání některých informací*“. Za použití systematického výkladu (a s přihlédnutím k vágnosti formulace obsažené v § 15 prováděcího předpisu) lze dospět k závěru, že způsoby doručování informací zakotvené v obou ustanoveních jsou rovnocenné a vyvolávají účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti. Stěžovatelka tedy trvá na tom, že svou oznamovací povinnost řádně splnila dne 20. 11. 2017, kdy zaslala oznámení do datové schránky žalované. Nadto doplňuje, že s ohledem na gramatický a logický výklad k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu nemůže dojít nedodržením způsobu zaslání oznámení. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu sankcionovat i nedodržení zákonem stanoveného způsobu zasílání oznámení, učinil by tak výslovně, jako je tomu kupříkladu v § 172 odst. 3 písm. a) a b) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, ve spojení s § 127d odst. 3 téhož zákona.

[20] Stěžovatelka v řízení o žalobě argumentovala tím, že se žalovaná nedostatečně vypořádala s otázkou naplnění materiálního znaku přestupku a rozhodnutí je v tomto rozsahu nepřezkoumatelné. Na této své námitce trvá, neboť argumentace přihlédnutím k polehčujícím okolnostem při uložení sankce není použitelná při posouzení materiálního znaku přestupku. Tvrzená délka protiprávního jednání pak neodpovídá skutečnosti. I bankovní rada na s. 10 napadeného rozhodnutí připustila, že § 17 prováděcí vyhlášky výslovně nestanoví povinnost zaslat opravenou informaci emitentovi. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka vůči němu nemohla být v prodlení 5 měsíců, to tím spíše, že oznamovací povinnost splnila již dne 20. 11. 2017, tj. v zákonem stanovené lhůtě. Pokud se jedná o údajné prodlení 7 dnů se zasláním oznámení žalované prostřednictvím aplikace SIPReS, napadené rozhodnutí neobsahuje žádné konkrétní odůvodnění stran společenské nebezpečnosti za situace, kdy stěžovatelka oznámení zaslala v zákonné lhůtě do datové schránky žalované. Městský soud přitom při hodnocení materiálního znaku zcela přehlédl své úvahy uvedené v bodě 83 rozsudku, podle nichž oba způsoby doručování (datovou schránkou i prostřednictvím aplikace SIPReS) vyvolávají účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti. Stěžovatelka trvá na tom, že oznámením podílu na hlasovacích právech datovou schránkou dne 20. 11. 2020 nikterak neohrozila zájmy chráněné zákonem, neboť její počínání nemohlo mít žádný dopad na kapitálový trh. Žalované nic nebránilo v tom, aby informaci o podílu na hlasovacích právech uveřejnila v zákonem stanovené lhůtě 3 pracovních dnů. Za zavádějící považuje stěžovatelka tvrzení, že se jednalo o nesprávné údaje, neboť žalovaná není oprávněna správnost údajů přezkoumávat a v daném okamžiku ani není schopna správnost údajů o osobách jednajících ve shodě na základě dohody posoudit.

[21] Stěžovatelka dále zdůraznila, že podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu je za přestupek považováno nesplnění některé z oznamovacích povinností podle § 122 odst. 1 téhož zákona. Zákonodárce na rozdíl od právní úpravy platné do 2. 1. 2018 vypustil odkaz na celý § 122 zákona, ale uvádí toliko odstavec 1 dotčeného ustanovení. Uvedená změna zákona podporuje argumentaci stěžovatelky, že se zákonodárce po novele zaměřil na to, aby bylo sankcionováno pouze nesplnění oznamovací povinnosti jako takové, nikoli

nedodržení správnosti, úplnosti či formy oznámení. Na tom nemůže nic změnit ani obsah důvodové právy k novele zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Nová právní úprava (po novelizaci provedené zákonem č. 204/2017 Sb.) je ve vztahu k vymezení skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu pro pachatele příznivější. Stěžovatelka tedy trvá na tom, že jednání, které je jí kladeno za vinu, není přestupkem podle citovaného ustanovení. Stěžovatelka odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 8 Afs 130/2018 - 54, a ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 – 67, týkající se problematiky dotváření práva a použití analogie v oblasti správního trestání. V nyní posuzované věci je dotváření § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu za použití analogie v rozporu s čl. 2 odst. 3 Listiny, neboť takový postup je k újmě stěžovatelky. Připomněla také nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 19/17, a ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 32/15, z nichž vyplývá, že rozsah údajů, které je dotčená osoba povinna vyplnit do tiskopisu, musí stanovit právní předpis.

[22] Závěrem poukázala stěžovatelka na skutečnost, že napadené rozhodnutí, potažmo jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí jsou jedinými rozhodnutími v historii správní praxe žalované, v nichž sankcionuje opravu či doplnění elektronického formuláře, nebo jeho zaslání do datové schránky namísto prostřednictvím aplikace SIPReS. Je přitom zjevné, že chybné či neúplné informace žalované zasílají i jiní oznamovatelé. Stěžovatelka dohledala srovnatelné oznámení podílu na hlasovacích právech téhož emitenta jako v nyní posuzované věci učiněné společností Lansdowne Partners International Limited dne 9. 1. 2019. Uvedený oznamovatel v bodě 8 formuláře neuvedl úplný řetězec ovládaných a ovládajících osob (tj. obdobně jako v projednávané věci stěžovatelka). Důkaz touto listinou neprovedla ani žalovaná, ani městský soud. Stěžovatelka zdůrazňuje, že v případě dotčeného oznamovatele žalovaná oznámení bez dalšího uveřejnila a správní řízení s ním nezačala. Žalovaná tedy postupovala v případě stěžovatelky zcela ojedinele, nepředvídatelně a v rozporu s obvyklou praxí.

[23] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek městského soudu, tak napadené rozhodnutí bankovní rady a prvostupňové rozhodnutí žalované.

IV. Vyjádření žalovaného

[24] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedla, že stěžovatelka opírá svou argumentaci o nepřesná tvrzení a dezinterpretuje některé závěry městského soudu. Připomněla, že nesplnění oznamovací povinnosti ve vztahu k hlasovacím právům držným na emitentovi cenných papírů přijatých k obchodování na regulovaném trhu představuje typově závažný přestupek, za nějž lze uložit pokutu až ve výši 300.000.000 Kč. Jakkoliv stěžovatelka tvrdí opak, svoji zákonnou povinnost řádně a včas nesplnila. Výše pokuty (50.000 Kč) odráží všechny skutkové okolnosti případu, což žalovaná podrobně osvětlila v bodech 53 – 59 napadeného rozhodnutí a v bodech 67 – 78 prvostupňového rozhodnutí.

[25] Následně se žalovaná vyjádřila k jednotlivým kasačním námitkám. K tvrzenému splnění oznamovací povinnosti uvedla, že formulář ohledně překročení 1% podílu na hlasovacích právech emitenta stěžovatelka původně nevyplnila v souladu s prováděcí vyhláškou a nadto jej nezaslala způsobem stanoveným zákonem, tj. prostřednictvím aplikace SIPReS, nýbrž do datové schránky žalované.

[26] Pokud se jedná o obsah formuláře, stěžovatelka vyplnila bod 8 chybně, neboť v něm neuvedla úplný řetězec ovládajících a ovládaných osob (v podrobnostech žalovaná

odkázala na body 11 a 51 – 52 prvostupňového rozhodnutí). Řádně vyplněný formulář žalované zaslala až dne 1. 12. 2017.

[27] Žalovaná se dále vymezila vůči tvrzení stěžovatelky, že oznamovací povinnost může být splněna i podáním chybně vyplněného formuláře, v daném případě navíc zasláno nesprávným způsobem. V této souvislosti upozornila, že v řízení o žalobě stěžovatelka uplatnila podstatně extrémnější argumentaci, když tvrdila, že je lhostejné, zda je formulář vyplněn úplně, správně, či chybně. Podstatné je pouze tolik, že oznamovatel nějaký formulář odeslal a tento se dostal do dispozice žalované. V kasační stížnosti stěžovatelka argumentaci zmírnila a uvedla, že za porušení oznamovací povinnosti nelze automaticky považovat zaslání formuláře s nepodstatnou chybou. Dle mínění žalované se jedná o novou námitku, která je ve smyslu § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nepřipustná.

[28] Žalovaná trvá na tom, že oznamovací povinnost nemůže být splněna zasláním nesprávných údajů, neboť takový výklad by byl v rozporu s účelem sledovaným zákonem, jímž je zajištění transparentnosti vlastnické struktury u kótovaných společností. V důsledku protiprávního jednání stěžovatelky se k investorům nedostaly včas správné informace, na které mají podle zákona právo a které částečně formují jejich investiční rozhodnutí.

[29] K povinnosti zaslání formuláře prostřednictvím aplikace SIPReS žalovaná uvedla, že jejím smyslem je vyloučení důvěrných informací (do doby jejich uveřejnění) z běžného oběhu písemností a zajištění toho, aby se oznámené informace dostaly neprodleně do dispozice příslušné osoby a mohlo dojít k jejich uveřejnění v zákonné lhůtě 3 pracovních dnů.

[30] Pokud se jedná o komunikaci stěžovatelky s pověřeným zaměstnancem žalované, z e-mailových zpráv založených ve správním spise vyplývá pouze tolik, že dotčený zaměstnanec vyvinul úsilí, aby došlo k odstranění vad oznámení a pouze díky jeho aktivitě došlo k tak rychlé nápravě a splnění zákonné povinnosti. Argumentace stěžovatelky, že postup vyžadovaný dotčeným zaměstnancem představoval toliko formalistické nahrazení tří formulářů formulářem jedním, je nesprávná. Prvotní formuláře totiž vykazovaly několik nedostatků, a to neuvedení ovládajících osob, jakož i chybně uvedené údaje o podílech na hlasovacích právech.

[31] Žalovaná se dále ohradila vůči tvrzení stěžovatelky, že povinnost uvést řetězec ovládajících osob neplyne ze zákona ani z prováděcího předpisu. Identifikace osob jednajících ve shodě s oznamovatelem vyplývá z § 122 odst. 2 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu ve spojení s přílohou č. 7 prováděcí vyhlášky. Poznámky č. 15 a 16 k bodu 8 příslušného formuláře tedy nachází oporu v zákoně a jejich smyslem je pouze usnadnit oznamovateli vyplnění formuláře. Poukazuje-li stěžovatelka na skutečnost, že podle přílohy č. 7 prováděcí vyhlášky obsahuje formulář identifikaci osoby jednající ve shodě s oznamovatelem na základě dohody, účelově pomíjí dvě skutečnosti. Předně obsahuje příloha výčet informací, které oznamovatel do formuláře uvede, pokud je taková skutečnost dána (tj. pokud není uzavřena akcionářská dohoda, tak se logicky neuvádí), a dále že jednání ve shodě (vztah ovládnání) nemusí být založen pouze dohodou. Podle § 78 odst. 2 písm. b) zákona o obchodních korporacích se osobami jednajícími ve shodě rozumí ovládající osoba a jí ovládané osoby. Dle mínění žalované zákon o podnikání na kapitálovém trhu vyžaduje posouzení nabytí podílu na hlasovacích právech všech osob jednajících ve shodě, mj. proto, aby nedocházelo k obcházení oznamovací povinnosti účelovým dělením podílu na hlasovacích právech mezi více osob jednajících ve shodě.

[32] Žalovaná rovněž trvá na tom, že stěžovatelka nesplnila svoji oznamovací povinnost v rozsahu uvedení údaje o celkovém počtu hlasovacích práv. V bodě 6 formuláře bylo nezbytné uvést celkový počet hlasovacích práv emitenta, nikoliv hlasovacích práv držících

oznamovatelem (k uvedení tohoto údaje slouží jiná část formuláře). Údaj o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta je důležitý pro výpočet podílu na hlasovacích právech, přičemž žalovaná nesouhlasí s argumentací stěžovatelky, že tento údaj nelze vždy uvést (např. proto, že oznamovatel nemůže vědět o sistaci hlasovacích práv). K tomu uvedla, že oznamovatel pochopitelně vždy uvede údaj o počtu hlasovacích práv, který je mu znám. Na požadavku uvedení celkového počtu hlasovacích práv emitenta nepovažuje žalovaná nic nestandardního. Obdobný požadavek je běžný i v jiných členských státech EU a také jiní oznamovatelé v ČR jej běžně plní. Žalovaná zdůraznila, že prováděcí vyhláška zapracovává příslušně předpisy Evropské unie a samotný formulář vychází ze standardizovaného formuláře vydaného Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy. Žalovaná tedy nesouhlasí se závěrem městského soudu, že za neuvedení předmětného údaje nemůže stěžovatelku sankcionovat. Jakkoliv nemusí být údaje v obchodním rejstříku vždy aktuální, nelze dovést, že by měly tržní subjekty zcela rezignovat na svoji povinnost údaj o hlasovacích právech (kupříkladu právě nahlédnutím do obchodního rejstříku) zjistit a do formuláře uvést.

[33] K argumentaci stěžovatelky stran provádění oprav nesprávných nebo neúplných údajů žalovaná uvedla, že s toutéž námitkou se podrobně vypořádala již bankovní rada a po ní též městský soud. Žalovaná trvá na tom, že pokud prováděcí vyhláška stanoví postup k opravení zjištěných nedostatků v již odeslaném oznámení, neznamená to, že by zaslání neúplného či chybného oznámení nenaplňovalo skutkovou podstatu přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Uvádí-li stěžovatelka, že za nesplnění povinnosti podle § 122 zákona o podnikání na kapitálovém trhu nelze považovat zaslání oznámení s jakoukoliv (byť jen nepodstatnou) chybou, uvádí k tomu žalovaná, že v konkrétním případě stěžovatelky oznámení neplnilo zákonem sledovaný cíl a mohlo dokonce vést k vyslání zavádějících signálů tržním subjektům.

[34] Pokud se jedná o způsob plnění oznamovací povinnosti (prostřednictvím aplikace SIPReS, či datovou schránkou), žalovaná předně zdůraznila, že stěžovatelka zcela změnila smysl argumentace městského soudu. Ačkoliv stěžovatelka uvádí, že dle městského soudu oba způsoby zaslání oznámení vyvolávají účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti, ve skutečnosti soud námitce stěžovatelky nepřisvědčil a naopak dovedl, že bylo její povinností zaslat oznámení prostřednictvím aplikace SIPReS. Žalovaná k tomu doplňuje, že alternativnost způsobu podle § 16 prováděcí vyhlášky spočívá v tom, že oznámení nemusí být opatřeno podpisem v kvalifikované formě, pokud je současně zasláno v listinné podobě nebo prostřednictvím datové schránky. I při tomto alternativní způsobu je však nezbytné zaslat oznámení současně prostřednictvím aplikace SIPReS.

[35] Žalovaná se dále vymezila vůči argumentaci stěžovatelky absencí materiálního znaku přestupku. Zdůraznila, že neshledává ničeho protiprávního na tom, pokud specifické okolnosti případu (z nichž stěžovatelka dovozuje nenaplnění materiálního znaku přestupku) posoudila jako polehčující okolnosti. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012 – 23. Žalovaná má za to, že se materiální stránkou přestupku zabývala dostatečným způsobem, přičemž odkázala na příslušné pasáže napadeného rozhodnutí, jakož i jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí.

[36] K tvrzení stěžovatelky, že právní úpravu nelze dotvářet výkladem či za použití analogie žalovaná uvedla, že obsahově totožnou námitkou se zabývala již bankovní rada v napadeném rozhodnutí. Historický výklad (na základě důvodové zprávy) bankovní rada použila současně s dalšími interpretačními metodami. Žalovaná odmítá, že by vykládala povinnosti stěžovatelky extenzivně, nad rámec zákona. Oznamovací povinnost je dostatečně určité stanovena přímo zákonem a náležitosti a způsob zasílání oznámení upravuje na základě zákonného zmocnění

prováděcí vyhláška. Ze skutečnosti, že sankční norma odkazuje na nesplnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, nelze dovozovat, že by snad bylo možné při posuzování splnění oznamovací povinnosti odhlížet od dalších odstavců § 122, nebo že by byla oznamovací povinnost splněna i tehdy, obsahuje-li oznámení chybné údaje.

[37] Závěrem se žalovaná ohradila vůči tvrzení stěžovatelky, že její potrestání je projevem svévole a excesivního postupu. Odkázala na napadené rozhodnutí, v němž se bankovní rada s totožnou námitkou vypořádala. Žalovaná odmítá, že by postupovala vůči dohlíženým osobám selektivně a nepostihovala by plnění oznamovací povinnosti tam, kde jej zjistila. Pokud se jedná o stěžovatelkou odkazovaný případ společnosti Lansdowne Partners International Limited, žalovaná v daném případě pochybení neidentifikovala (vycházela ze správnosti oznámení ohledně ovládající osoby). Žalovaná nadto zdůrazňuje, že případné pozdější porušení zákona jiným subjektem nezbavuje stěžovatelku deliktovní odpovědnosti. Přehlédnout nelze ani to, že v případě stěžovatelky bylo v oznámení chyb více a s jeho podáním byla v prodlení. Pro úplnost žalovaná odkázala na několik rozhodnutí, v nichž uložila jiným subjektům pokutu za nedodržení oznamovací povinnosti.

[38] Pokud se jedná o stěžovatelkou navrhované důkazy, bankovní rada náležitě odůvodnila, proč nepovažovala za nezbytné přistoupit k jejich provedení. S touto otázkou se vypořádal i městský soud v bodě 104 rozsudku.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[39] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[40] Kasační stížnost není důvodná.

[41] Stěžovatelka v kasační stížnosti (stejně jako předtím v žalobě) uplatnila množství námitek, jimiž z různých hledisek zpochybnila správnost napadeného rozhodnutí bankovní rady a jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že jednotlivé kasační námitky se vzájemně prolínají a překrývají, což činí mnohdy argumentaci stěžovatelky poněkud nepřehlednou, nepovažuje Nejvyšší správní soud za účelné odpovídat na každou dílčí námitku stěžovatelky. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (viz nálezy ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (např. nálezy ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05). Optikou citované judikatury Nejvyšší správní soud přistoupí k vypořádání kasačních námitek stěžovatelky, přičemž v případě názorové shody s městským soudem v některých místech odkáže toliko na příslušnou pasáž odůvodnění přezkoumávaného rozsudku.

[42] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 20. 11. 2017 obdržela žalovaná společné oznámení stěžovatelky (toho času vystupující pod obchodní firmou Silver Point Invest a.s.) a společností Arca Capital Bohemia a.s. a Arca Capital CEE, uzavřený investiční fond, a.s., o překročení podílu 1 % na hlasovacích právech emitenta. Společné oznámení včetně

tří samostatných formulářů vyplněných za každou z uvedených společností zaslala stěžovatelka do datové schránky žalované. V téže podobě obdržel dne 21. 11. 2017 oznámení stěžovatelky také emitent. Následně stěžovatelku kontaktoval zaměstnanec žalované, který ji upozornil na dílčí nedostatky oznámení a vyzval ji, aby oznámení doručila (včetně doplněných a opravených údajů v bodech 7, 8 a 10 formuláře) prostřednictvím aplikace SIPReS. Takto stěžovatelka učinila dne 1. 12. 2017. Emitentovi opravené oznámení zaslala dne 16. 4. 2018.

[43] Podle § 122 odst. 1 zákona podnikání na kapitálovém trhu (důraz doplněn) „[o]soba, která dosáhne nebo překročí podíl na všech hlasovacích právech emitenta uvedeného v § 118 odst. 1 písm. a) ve výši 1 %, je-li základní kapitál emitenta vyšší než 500 000 000 Kč nebo odpovídající částka v cizí měně, 3 %, je-li základní kapitál emitenta vyšší než 100 000 000 Kč nebo odpovídající částka v cizí měně, 5 %, 10 %, 15 %, 20 %, 25 %, 30 %, 40 %, 50 % nebo 75 %, nebo sníží svůj podíl na všech hlasovacích právech pod tyto hranice, oznámí tuto skutečnost emitentovi a České národní bance.”

[44] Podle § 122 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu „[o]soba uvedená v odstavci 1 oznámí dosažení, překročení nebo snížení podílu podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 4 pracovních dnů poté, co se dozví nebo mohla dozvědět o skutečnosti, která zakládá vznik oznamovací povinnosti podle odstavce 1. Platí, že osoba uvedená v odstavci 1 se o této skutečnosti dozvěděla nejpozději 2 pracovní dny po dni, kdy tato skutečnost nastala. Pokud povinnost podle odstavce 1 vznikne více osobám, mohou tyto osoby splnit oznamovací povinnost společným oznámením. Oznamovací povinnost je splněna, je-li ve stanovené lhůtě písemné oznámení odesláno.“

[45] Mezi účastníky řízení není sporné, že zákonná lhůta k oznámení překročení 1% podílu na hlasovacích právech emitenta skončila dne 21. 11. 2017. Mezi stěžovatelkou a žalovanou však nepanuje shoda ohledně otázky, jaké jsou obligatorní náležitosti oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, a zda k řádnému splnění oznamovací povinnosti postačí zaslání příslušného formuláře do datové schránky žalované.

[46] Nejvyšší správní soud předesílá, že při posuzování těchto otázek měl na zřeteli smysl a účel oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, jakož i dotčeného zákona jako celku. Předmět úpravy zákona o podnikání na kapitálovém trhu je vymezen v § 1, podle něhož „[t]ento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie, zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy Evropské unie a upravuje poskytování služeb v oblasti kapitálového trhu a ochranu kapitálového trhu a investorů.“ Oznamovací povinnost podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu je zařazena do části deváté zákona, nazvané jako „Ochrana kapitálového trhu a investorů“. Je tedy nepochybné, že smyslem uvedené oznamovací povinnosti je ochrana fungování kapitálového trhu, konkrétně zajištění takového prostředí, které je v maximální možné míře transparentní a umožňuje subjektům působícím na trhu činit svá investiční rozhodnutí na základě aktuálních a přesných informací o stavu rozložení hlasovacích práv mezi účastníky trhu. Tomu odpovídá také krátká lhůta 4 pracovních dnů, kterou zákon pojí s plněním oznamovací povinnosti vůči žalované (a emitentovi) a navazující lhůta 3 pracovních dnů, během níž je povinností žalované uveřejnit informace o překročení zákonem stanoveného podílu na hlasovacích právech emitenta (viz § 122 odst. 7 zákona o podnikání na kapitálovém trhu).

[47] Při posuzování, zda stěžovatelka řádně splnila svoji oznamovací povinnost, se Nejvyšší správní soud předně zabýval problematikou způsobu doručování oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

[48] Podle § 122 odst. 8 zákona o podnikání na kapitálovém trhu „[n]áležitosti oznámení podle odstavce 1, formu a způsob jeho zaslání stanoví prováděcí právní předpis.“

[49] Podle § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky (důraz doplněn) „[v]yplněný elektronický formulář určený pro příslušný typ informační povinnosti podle § 9 až 14 zasílá emitent uvedený v § 118 odst. 1 zákona, emitent uvedený v § 121a zákona, emitent finančního nástroje, jiná povinná osoba, oznamovatel podílu na hlasovacích právech podle § 122 odst. 1 zákona, oznamovatel podezření ze zneužití trhu nebo oznamovatel manažerské transakce (dále jen „vykazující osoba“) České národní bance prostřednictvím internetové aplikace České národní banky pro sběr informačních povinností a registraci subjektů.“

[50] Podle § 16 odst. 1 prováděcí vyhlášky (důraz doplněn) „[o]známení podílu na hlasovacích právech podle § 122 odst. 1 zákona může být zasláno bez uznávaného elektronického podpisu, pokud oznamovatel podílu na hlasovacích právech zašle současně oznámení také: a) v listinné podobě na formuláři opatřeném svým úředně ověřeným podpisem nebo úředně ověřeným podpisem kontaktní osoby (§ 18), nebo b) prostřednictvím své datové schránky nebo datové schránky kontaktní osoby (§ 18).“

[51] Stěžovatelka svou argumentaci založila na tvrzení, že prováděcí vyhláška staví doručování prostřednictvím aplikace SIPReS a prostřednictvím datové schránky na roveň, tj. že k řádnému splnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu dojde za využití kteréhokoliv z těchto dvou způsobů doručování. Uvedla přitom, že s jejím výkladem příslušných ustanovení prováděcí vyhlášky se ztotožnil i městský soud. Tomuto tvrzení však nelze přisvědčit.

[52] Městský soud se zde nastíněnou otázkou zabýval především v bodě 83 rozsudku, v němž uvedl (důraz doplněn): „Poukazuje-li žalobkyně na ust. § 16 prováděcí vyhlášky opomíjí skutečnost, že alternativní způsob v tomto ustanovení upravuje situaci, kdy oznamovatel neopatří Oznámení, byť řádně zasláné prostřednictvím internetové aplikace ČNB, zaručeným elektronickým podpisem; v tom případě má oznamovatel další povinnost podle § 16 prováděcí vyhlášky a to navíc zaslat Oznámení buď a) v listinné podobě na formuláři opatřeném svým úředně ověřeným podpisem nebo úředně ověřeným podpisem kontaktní osoby nebo b) prostřednictvím své datové schránky či datové schránky kontaktní osoby. Alternativní způsob zasílání podle § 16 prováděcí vyhlášky spočívá v tom, že Oznámení nemusí být opatřeno podpisem v kvalifikované formě, pokud je zasláno oznamovatelem současně v listinné podobě na formuláři opatřeném jeho úředně ověřeným podpisem nebo úředně ověřeným podpisem kontaktní osoby, nebo prostřednictvím jeho datové schránky nebo datové schránky kontaktní osoby. I při tomto alternativním způsobu oznamování je tedy nutné doručovat Oznámení podílu podle § 122 odst. 1 ZPKT do aplikace SIPReS.“ (...) Byť lze přisvědčit žalobkyni, že oba způsoby zaslání Oznámení vyvolávají účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 ZPKT, je tomu však pouze za předpokladu splnění výše uvedených podmínek. Označení těchto ustanovení prováděcí vyhlášky je třeba vyložit s ohledem na jejich obsah v návaznosti na ustanovení ZPKT tak, jak bylo podáno výše (§ 122 odst. 7 ZPKT).“

[53] Z citované pasáže je zřejmé, že stěžovatelka závěry městského soudu zcela dezinterpretuje. Ačkoliv soud mimo jiné uvedl, že oba způsoby zaslání oznámení vyvolávají účinky řádného doručení, zdůraznil, že tomu tak je pouze za splnění dalších zákonem vymezených podmínek. V konečném důsledku tak vyznívají závěry městského soudu jednoznačně, a to tak, že stěžovatelka svoji oznamovací povinnost vůči žalované řádně splnila až zasláním formuláře o překročení 1% podílu na hlasovacích právech emitenta prostřednictvím aplikace SIPReS, tj. dne 1. 12. 2017.

[54] Nejvyšší správní soud se s uvedeným hodnocením ztotožňuje. Jakkoliv prováděcí vyhláška zakotvuje v § 15 „standardní způsob zasílání informací“ a následně v § 16 „alternativní způsob zasílání některých informací“, vyplývají z něj pouze dvě možnosti řádného splnění oznamovací povinnosti vůči žalované: 1) zaslání oznámení opatřeného uznávaným elektronickým podpisem prostřednictvím aplikace SIPReS, 2) zaslání oznámení bez uznávaného elektronického podpisu

prostřednictvím aplikace SIPReS za současného zaslání téhož oznámení v listinné podobě na formuláři opatřeném úředně ověřeným podpisem, nebo prostřednictvím datové schránky. Je tedy zřejmé, že předpokladem řádného splnění oznamovací povinnosti je vždy jeho zaslání prostřednictvím aplikace SIPReS, přičemž zaslání téhož dokumentu datovou schránkou představuje toliko doplnění sloužící k ověření totožnosti osoby odesílatele, a to za situace, kdy oznámení zasláné prostřednictvím aplikace SIPReS není opatřeno uznávaným elektronickým podpisem.

[55] Nejvyšší správní soud tedy činí na tomto místě dílčí závěr, že samotné zaslání oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu do datové schránky žalované (bez současného zaslání téhož dokumentu prostřednictvím aplikace SIPReS) nemá účinky splnění oznamovací povinnosti. Pokud lhůta ke splnění oznamovací povinnosti v nyní posuzované věci skončila dne 21. 11. 2017, stěžovatelka ji včas nesplnila, neboť prostřednictvím aplikace SIPReS oznámení zaslala až dne 1. 12. 2017. Na tom nemůže nic změnit skutečnost, že již dne 20. 11. 2017 oznámení zaslala prostřednictvím datové schránky. Jakkoliv se může jevit tento závěr formalistickým, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že při plnění dotčené oznamovací povinnosti má požadavek na dodržení striktní formy zasílání informací své opodstatnění. Informaci o překročení zákonem stanoveného (v nynější věci 1%) podílu na hlasovacích právech emitenta je žalovaná povinna uveřejnit do 3 pracovních dnů od doručení oznámení. Pro zachování této poměrně krátké lhůty je nezbytné, aby se formulář s oznámením dostal co nejdříve do dispozice pověřené osoby, která za uveřejnění informací zodpovídá. V důsledku zaslání formuláře do datové schránky (namísto prostřednictvím aplikace SIPReS, jak vyžaduje zákon) může dojít k prodlevě při nakládání s informací o překročení hlasovacích práv a tím ke znemožnění dodržení zákonné lhůty k jejímu uveřejnění. Současně se jedná o informace, které mají být ze své podstaty vyloučeny z běžného oběhu dokumentů tak, aby se s jejich obsahem před uveřejněním neměly možnost seznámit nepovolané osoby, čímž by došlo k narušení rovnosti účastníků kapitálového trhu.

[56] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že již samotné nedodržení způsobu zaslání oznámení vede k závěru o nesplnění oznamovací povinnosti v zákonné lhůtě. Přesto se však bude dále zabývat i druhým sporným bodem, a to otázkou obsahových náležitostí formuláře oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. V této souvislosti stěžovatelka především zpochybnila, že by bylo její povinností uvádět v bodě 8 formuláře úplný řetězec ovládaných a ovládajících osob, přičemž se domnívá, že tuto povinnost žalovaná dovodila nad rámec zákona.

[57] Podle § 122 odst. 2 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu platí (důraz doplněn): *„Pro účely plnění oznamovací povinnosti podle odstavce 1 se do podílu na všech hlasovacích právech emitenta započítají i hlasovací práva z investičních nástrojů, kterými disponuje jiná osoba, která jedná ve shodě s osobou uvedenou v odstavci 1.“*

[58] Zákon o podnikání na kapitálovém trhu ani prováděcí vyhláška dále neobsahují specifikaci toho, co je třeba rozumět pod pojmem „osoby jednající ve shodě“. Žalovaná nicméně vyjádřila přesvědčení, že tento pojem je nutné vykládat v souladu s definicí obsaženou v § 78 zákona o obchodních korporacích, podle něhož se má za to, že osobami jednajícími ve shodě jsou (důraz doplněn): *„a) právnická osoba a člen jejího statutárního orgánu, osoby v jeho přímé působnosti, člen kontrolního orgánu, likvidátor, insolvenční správce a další správci podle jiného právního předpisu, nucený správce, b) ovládající osoba a jí ovládané osoby nebo pouze jí ovládané osoby, c) vlivné a ovlivněné osoby, d) společnost s ručením omezeným a její společníci nebo pouze její společníci, e) veřejná obchodní společnost a její společníci nebo pouze její společníci, f) komanditní společnost a její komplementáři nebo pouze její komplementáři, g) osoby blízké podle občanského zákoníku, h) investiční společnost a jí obhospodařovaný investiční fond*

či penzijní fond nebo pouze jí obhospodařované fondy, nebo i) osoby, které uzavřely dohodu o výkonu hlasovacích práv.“

[59] S výkladem zastávaným žalovanou a aprobovaným městským soudem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Předně má soud za to, že pokud zákon o podnikání na kapitálovém trhu či prováděcí předpis neobsahuje vlastní svébytnou definici pojmu „osoby jednající ve shodě“, je třeba vycházet z jeho všeobecně přijímané definice zakotvené právě v § 78 zákona o obchodních korporacích. Současně je nezbytné přistupovat k výkladu obsahových náležitostí oznámení s přihlédnutím ke smyslu a účelu zákona, jak Nejvyšší správní soud podrobněji rozvedl již v bodě [46] tohoto rozsudku. Má-li být smyslem oznámení a následného uveřejnění údaje o překročení určitého podílu na hlasovacích právech emitenta udržení transparency kapitálového trhu, pak lze tohoto cíle dosáhnout právě jen uvedením úplného řetězce ovládaných a ovládajících osob. V opačném případě by se jednalo o nicneříkající informace, které by neumožňovaly učinit si úsudek o reálném rozložení (a kumulaci) hlasovacích práv. Nadto by mohl tento výklad vést k nežádoucímu účelovému štěpení podílů mezi více osob držících hlasovací práva.

[60] Pokud se jedná o tvrzení stěžovatelky, že podle přílohy č. 7 prováděcí vyhlášky je povinností oznamovatele uvést pouze ty osoby, které jednají ve shodě na základě dohody, Nejvyšší správní soud této argumentaci nepřisvědčil. Příloha č. 7 prováděcí vyhlášky obsahuje toliko demonstrativní výčet náležitostí oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, k čemuž lze ostatně dospět již pouhým jazykovým výkladem, neboť dotčený text je uvozen slovy „elektronický formulář obsahuje zejména“. Pokud tedy výčet neobsahuje odkaz na údaj o ovládaných a ovládajících osobách, neznamená to, že žalovaná dovozuje povinnosti stěžovatelky nad rámec zákona. Povinnost uvést v oznámení osoby jednající ve shodě totiž vyplývá přímo ze shora citovaného § 122 odst. 2 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

[61] Ze správního spisu soud zjistil, že v oznámení ze dne 20. 11. 2017 stěžovatelka ve formulářích vyplněných za společnost Silver Point Invest a. s. (dnes stěžovatelka) a Arca Capital Bohemia a.s. uvedla v bodech 8 a 10 formuláře společnost Arca Investments a. s. s tím, že se jedná o jediného akcionáře těchto dvou společností. V případě formuláře vyplněného za společnost Arca Capital CEE, uzavřený investiční fond, a. s., ponechala bod 8 formuláře prázdný. Až ve společném oznámení ze dne 1. 12. 2017 uvedla stěžovatelka v bodě 8 úplný řetězec ovládaných a ovládajících osob, až po osoby fyzické. Je tedy nepochybné, že oznámení ze dne 20. 11. 2017 obsahovalo v bodě 8 neúplné informace, přičemž tento nedostatek stěžovatelka zhojila až v oznámení ze dne 1. 12. 2017 ve vztahu ke stěžovatelce a až 16. 4. 2018 ve vztahu k emitentovi.

[62] Pokud se jedná o obsahové náležitosti oznámení, dalším sporným bodem je povinnost uvedení informací o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta. Tento údaj (bod 6 formuláře) stěžovatelka řádně vyplnila až v oznámení ze dne 1. 12. 2017. Stěžovatelka v kasační stížnosti ve vztahu k této otázce nepředložila žádnou podrobnější argumentaci, neboť jí dal městský soud za pravdu v tom směru, že uvedení chybného údaje o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta nelze považovat za nesplnění oznamovací povinnosti. Nejvyšší správní soud se s městským soudem ztotožňuje v tom směru, že nevyplnění údaje o celkovém počtu hlasovacích práv nepředstavuje samo o sobě tak závažný nedostatek, že by mohl vést k závěru o nesplnění oznamovací povinnosti. V nyní posuzované věci se však jedná o jednu z řady dílčích vad oznámení, protože bylo možné neuvedení dotčeného údaje považovat minimálně za přítěžující okolnost. Nejvyšší správní soud nadto nesouhlasí s argumentací stěžovatelky, že není v jejích možnostech údaj o celkovém počtu hlasovacích práv uvést. Pokud totiž stěžovatelka dospěla k závěru, že překročila 1% podíl na hlasovacích právech emitenta, pak jí musel být nepochybně

znám i celkový počet těchto hlasovacích práv, který je nezbytným předpokladem pro výpočet podílu. Případné odchylky v počtu hlasovacích práv (způsobené např. stěžovatelkou zmiňovanou systací hlasovacích práv) nic nemění na povinnosti stěžovatelky vyplnit takový údaj o celkovém počtu hlasovacích práv, který je jí znám, přičemž na tuto povinnost nemůže bez dalšího rezignovat.

[63] Nejvyšší správní soud tedy považuje za nepochybné, že stěžovatelka oznamovací povinnost vůči žalované splnila až dne 1. 12. 2017, neboť dřívější oznámení jednak zaslala jiným než zákonem předvídaným způsobem a současně v něm neuvedla všechny povinné náležitosti. Vůči emitentovi (u něhož zákon nestanoví specifický způsob zaslání oznámení) pak oznamovací povinnost splnila až dne 16. 4. 2018, kdy mu doručila řádně vyplněné oznámení. Zbývá nicméně posoudit, zda se stěžovatelka uvedeným jednáním dopustila přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

[64] Stěžovatelka uvedla několik důvodů, pro něž se domnívá, že její jednání není možné kvalifikovat jako přestupek podle citovaného ustanovení. Předně vyjádřila přesvědčení, že za přestupek lze považovat pouze nesplnění oznamovací povinnosti jako takové, nikoliv zaslání oznámení jiným způsobem, než prostřednictvím aplikace SIPReS, popřípadě zaslání oznámení s chybnými či neúplnými údaji. Poukázala rovněž na neurčitost právní úpravy a uvedla, že skutkovou podstatu přestupku nelze vykládat extenzivně či dotvářet za pomoci analogie. Dále uvedla, že jí vytýkané jednání nemohlo mít negativní dopad na kapitálový trh a nebyla tedy naplněna materiální stránka přestupku. V neposlední řadě poukázala na skutečnost, že zákon o podnikání na kapitálovém trhu předvídá možnost opravy chybně uvedených údajů, z čehož je zřejmé, že zaslání neúplných či nesprávných údajů nemůže žalovaná sankcionovat. S totožnými námitkami se v přezkoumávaném rozsudku vypořádal i městský soud. Nejvyšší správní soud se s jeho právním hodnocením ztotožňuje, proto bude v následující části rozsudku do značné míry odkazovat právě na odůvodnění rozsudku městského soudu.

[65] Podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu platí, že (důraz doplněn) „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že a) jako osoba podle § 122 odst. 1 nesplní některou z oznamovacích povinností podle § 122 odst. 1, nebo b) jako osoba, která požádala o přijetí investičních cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu bez souhlasu emitenta, nesplní některou z povinností podle § 127 odst. 2.

[66] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzeným porušením zásady *nullum crimen sine lege*. K výkladu této zásady se blíže vyjádřil již v rozsudku ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96, č. 1258/2007 NSS., v němž zdůraznil, že „[d]efinování skutkové podstaty pak musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. [...] Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem ‚volit‘ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní.“

[67] V nyní posuzovaném případě skutková podstata přestupku vyjádřená v § 163 odst. 1 písm. a) zákona o obchodních korporacích kritériím uvedeným v citovaném rozsudku vyhoví. Sankční norma odkazuje na oznamovací povinnost podle § 122 odst. 1 téhož zákona, jejíž jednotlivé dílčí aspekty (lhůta pro plnění povinnosti, obsahové náležitosti oznámení apod.) jsou upraveny v navazujících ustanoveních a v prováděcí vyhlášce (na základě zákonného zmocnění

obsaženého v § 122 odst. 8 zákona o podnikání na kapitálovém trhu). Ve vztahu k nyní projednávané věci nevyvolává dotčená právní norma žádné pochybnosti, neboť výslovně a jednoznačně stanoví jak způsob zaslání oznámení, tak obsahové náležitosti oznámení (k jednání ve shodě viz bod [56]- [59] tohoto rozsudku).

[68] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, za jakých okolností může dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Tvrzení stěžovatelky, že za přestupek lze považovat pouze takové jednání, potažmo opomenutí, spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti jako takové (tzn. nezaslání žádného oznámení) soud odmítá, neboť takový výklad by zcela popíral smysl a účel aplikované právní úpravy. Jak správně dovodil městský soud v bodě 68 rozsudku, argumentace stěžovatelky by v konečném důsledku mohla vést k situacím, že by žalovaná nemohla sankcionovat ani zaslání záměrně zkreslených či manipulativních informací.

[69] Dovozuje-li stěžovatelka úmysl zákonodárce netrestat nedodržení způsobu zaslání oznámení či jeho obsahových náležitostí ze skutečnosti, že sankční norma odkazuje (po novelizaci provedené zákonem č. 204/2017 Sb.) toliko na § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu (nikoliv na zbylé odstavce), považuje Nejvyšší správní soud tuto argumentaci za absurdní a přepjatě formalistickou. Výklad předestřený stěžovatelkou by činil sankční normu zcela bezzubou, neboť § 122 odst. 1 zákona stanoví oznamovací povinnost pouze v obecné rovině, aniž by se zabýval bližšími podmínkami či dokonce lhůtou pro plnění oznamovací povinnosti. Optikou stěžovatelky by tak žalovaná nemohla sankcionovat ani nedodržení zákonem stanovené striktní lhůty 4 pracovních dnů k zaslání oznámení, neboť tato povinnost nevyplývá z odst. 1, nýbrž až z odstavce 4 téhož ustanovení. Je tedy zjevné, že výklad stěžovatelky nejen že neodráží úmysl zákonodárce, jímž je bezesporu v první řadě ochrana kapitálového trhu, ale je s ním naopak v příkrém rozporu. Jakkoliv sankční norma odkazuje toliko na § 122 odst. 1 zákona, odhlížet nelze ani od navazujících ustanovení (respektive zbylých odstavců § 122), které oznamovací povinnost konkretizují, a bez nichž by byla tato povinnost takřka bezobsažná. V podrobnostech soud odkazuje na body 95 – 100 přezkoumávaného rozsudku, v nichž se městský soud argumentací stěžovatelky zabýval podrobně a mimo jiné také osvětlil, že právní úprava účinná od 3. 1. 2018 je obsahově totožná s právní úpravou dřívější.

[70] Nejvyšší správní je přesvědčen, že k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu může dojít i v důsledku nesplnění některého z dílčích aspektů oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu (opožděné plnění povinnosti, nesplnění obsahových náležitostí apod.). Ve vztahu k nyní projednávané věci má soud předně za to, že je nezbytné trvat na dodržení zákonem stanoveného způsobu zaslání oznámení (v podrobnostech viz bod [54] rozsudku). Pokud se jedná o obsahové náležitosti, zde soud souhlasí se stěžovatelkou v tom směru, že ne každé uvedení chybného či neúplného údaje bude mít za následek nesplnění oznamovací. Při posuzování, zda ke splnění oznamovací povinnosti došlo či nikoliv, bude třeba zohlednit, o jak zásadní nedostatky se jedná a zda oznámení v zaslané podobě splňuje účel sledovaný zákonem. V této souvislosti soud kupříkladu v bodě [61] rozsudku dovodil, že neuvedení údaje o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta nepředstavuje samo o sobě tak závažný nedostatek, aby vedlo k závěru o nesplnění oznamovací povinnosti

[71] V nyní posuzované věci nicméně nemá Nejvyšší správní soud pochyb o tom, že se stěžovatelka přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu dopustila, neboť nejen že oznámení ze dne 20. 11. 2017 neobsahovalo některé z podstatných náležitostí (především neuvedení kompletního řetězce osob jednajících ve shodě), ale především jej stěžovatelka nezaslala zákonem stanoveným způsobem. Stěžovatelka

byla tedy se splněním oznamovací povinnosti v prodlení, a to až do 1. 12. 2017 vůči žalované a do 16. 4. 2018 vůči emitentovi.

[72] Pokud se jedná o argumentaci stěžovatelky, že pokud § 17 odst. 1 prováděcí vyhlášky předvídá možnost opravy chybných údajů, nelze zaslání oznámení s nesprávnými či neúplnými údaji považovat za spáchání přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, neshledal ji soud důvodnou. Případná oprava chybných údajů může nalézt odraz při posouzení závažnosti dřívějšího protiprávního jednání, nelze z něj však bez dalšího dovozovat beztrestnost za nesplnění oznamovací povinnosti v požadované kvalitě. V nyní projednávané věci žalovaná pozdější opravu údajů zohlednila jako polehčující okolnost, což soud vnímá v kontextu projednávaného případu za zcela adekvátní.

[73] V další části kasační stížnosti stěžovatelka argumentovala absencí materiální stránky přestupku, přičemž má za to, že se žalovaná touto otázkou náležitým způsobem nezabývala. V rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, Nejvyšší správní soud dovodil, že „*[k]ategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.*“ Zdůraznil přitom, že „*zpravidla nelze považovat jednání pachatele deliktu za nebezpečné již jen proto, že je protiprávní. [...] Lze si totiž představit případy, kdy porušení veřejného zájmu je zcela minimální a jedná se o jednání, které vzhledem ke konkrétním okolnostem nevykazuje daný stupeň společenské nebezpečnosti (materiální stránku deliktu). Stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je přitom určován zejména závažností správního deliktu, kterou lze posoudit zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, na formu a míru zavinění za předpokladu, že zavinění je zákonným znakem deliktu, a v neposlední řadě též s ohledem na osobu pachatele a případné pobutky, které jej ke spáchání vedly.*“

[74] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelkou, že žalovaná nemůže rezignovat na individuální posouzení společenské nebezpečnosti nyní posuzovaného jednání stěžovatelky. Takto se však nestalo, neboť otázkou naplnění materiálního znaku přestupku se bankovní rada zabývala zejména v bodech 52 – 59 napadeného rozhodnutí, a to zcela přezkoumatelným způsobem. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka k této otázce nepředložila žádnou zásadnější polemiku se závěry městského soudu a pouze se vůči nim v obecné rovině vymezila, nepovažuje Nejvyšší správní soud za nezbytné podrobněji se k této otázce vyjadřovat. Pouze ve stručnosti uvádí, že stěžovatelka se dopustila více pochybení (nedodržení způsobu zaslání oznámení, neuvedení údajů o osobách jednajících ve shodě a o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta), které (zejména v jejich součtu) nepochybně vykazují takový stupeň společenské škodlivosti, aby bylo možné dotčené jednání považovat za přestupek. Specifické okolnosti, na které opakovaně poukazuje stěžovatelka (zaslání oznámení datovou schránkou ve lhůtě podle § 122 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, doplnění oznámení na výzvu zaměstnance žalované apod.), pak žalovaná posoudila jako polehčující okolnosti a našly svůj odraz při stanovení výše sankce.

[75] Závěrem se soud vyjadřuje k námitce vybočení z ustálené správní praxe žalované. Problematikou zásady legitimního očekávání v souvislosti se zavedenou správní praxí se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, v němž uvedl, že „*[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činitelna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je rádne odůvodněna závažnými okolnostmi.*“ V nynější věci stěžovatelka existenci žádné ustálené praxe ve vztahu k sankcionování nesplnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu neprokázala. Stěžovatelka

v kasační stížnosti poukázala na jeden případ, nadto značně skutkově odlišný, v němž žalovaná řádně plnění oznamovací povinnosti nesankcionovala. Skutečnost, že žalovaná v některých případech vady oznámení neodhalila, respektive je nepostihovala, neznamená, že by si vůči stěžovatelce počínala zaujatě či excesivně. Nelze přehlédnout, že případ stěžovatelky je specifický právě kumulací více pochybení, které (především ve svém souhrnu) vedou k závěru o naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. V podrobnostech soud odkazuje na bod 103 – 104 napadeného rozsudku, v nichž se městský soud touto otázkou zabýval podrobněji.

[76] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatelka oznamovací povinnost podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu řádně a včas nesplnila, a to ani vůči žalované, ani vůči emitentovi. Ačkoliv již v zákonem stanovené lhůtě projevila snahu oznamovací povinnost splnit, učinila tak vadnou formou (za použití jiného než zákonem stanoveného způsobu doručení oznámení) a za současného neuvedení povinných údajů. Žalovaná tedy postupovala v souladu se zákonem, když shledala stěžovatelku vinnou ze spáchání přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že podnikání na kapitálovém trhu představuje specifické odvětví, které se mimo jiné vyznačuje potřebou zvýšené míry regulace a dohledu, s čímž souvisí také potřeba dbát na striktní dodržování opatření přijatých za účelem ochrany trhu a jeho účastníků.

VI. Závěr a náklady řízení

[77] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[78] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalované žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 16. února 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu