

Věc: Okruh subjektů podléhajících sankční pravomoci Komise pro cenné papíry podle ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, ve vztahu k ustanovení § 8 odst. 5 uvedeného zákona

Předmětem tohoto právního stanoviska je posouzení otázky, zda subjekty uvedené v ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen “zákon o Komisi”), podléhají sankční pravomoci Komise pro cenné papíry (dále jen “Komise”) podle § 8 odst. 3 zákona o Komisi v případě, že odmítnou poskytnout Komisi součinnost při výkonu státní kontroly.

Ustanovení § 8 odst. 5 zákona o Komisi opravňuje Komisi kontrolovat osoby, u kterých je důvodné podezření, že bez příslušného povolení nebo souhlasu Komise provádějí činnost vázanou na takové povolení nebo souhlas, v rozsahu nezbytném ke zjištění skutkového stavu týkajícího se takové činnosti. Podle § 8 odst. 3 zákona o Komisi může Komise *osobě podléhající státnímu dozoru Komise podle § 7*, která jí neposkytne při výkonu státního dozoru potřebnou součinnost, uložit pokutu až do výše 100 milionů korun. Nabízí se proto otázka, zda lze osoby uvedené v § 8 odst. 5 zákona o Komisi považovat za osoby “podléhající státnímu dozoru podle § 7” ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o Komisi.

Ve znění § 7 zákona o Komisi se objevují čtyři skupiny státního dozoru Komise rozdělené do dvou hlavních kategorií vyznačených pro názornost v následujícím schématu:

Kategorie	Ve smyslu	Právní úprava povinnosti	Právní úprava dozorcí pravomoci Komise
Státní dozor podle zvláštních zákonů	§ 7 odst. 1 druhá alternativa	zvláštní zákon	zvláštní zákon
Státní dozor podle zákona o Komisi	§ 7 odst. 1 první alternativa ve spojení s:		
1)	§ 7 odst. 2 písm. a)	zákon o Komisi	§ 7 odst. 2 písm. a)
2)	§ 7 odst. 2 písm. b)	zvláštní zákon	zákon o Komisi
3)	§ 7 odst. 2 písm. c)	pravomocné rozhodnutí Komise	§ 7 odst. 2 písm. c)

Základní kategorií představuje státní dozor Komise podle zvláštních zákonů ve smyslu § 7 odst. 1 druhá alternativa. Do této kategorie spadají všechny případy, kdy určitou povinnost ukládá zvláštní zákon a současně tento zvláštní zákon stanoví dozorcí pravomoc Komise nad jejím plněním.

Druhou základní kategorií tvoří okruh dozorcích pravomocí Komise označovaných jako státní dozor Komise podle zákona o Komisi ve smyslu § 7 odst. 1 první alternativa. V rámci této kategorie lze rozlišit tři skupiny odpovídající označení písmen v § 7 odst. 2 zákona o Komisi. Pod písmenem a) vykonává Komise státní dozor podle zákona o Komisi nad plněním povinností stanovených zákonem o Komisi. Podle tohoto ustanovení státnímu dozoru Komise automaticky podléhá plnění všech povinností stanovených zákonem o Komisi, aniž by k tomu

bylo třeba dalšího výslovného ustanovení. Skupina uvedená pod písmenem b) zahrnuje dozor nad plněním povinností stanovených zvláštními zákony podobně jako státní dozor Komise podle zvláštních zákonů v první kategorii. Rozdíl však spočívá v tom, že v tomto případě podřizuje plnění těchto povinností státnímu dozoru Komise zákon o Komisi. Toto ustanovení tak nabývá na významu v případech, kdy zvláštní zákon stanoví určitou povinnost, neupraví však státní dozor nad jejím plněním. Poslední skupinu tvoří státní dozor nad dodržováním pravomocných rozhodnutí Komise. Dozor nad plněním povinností a podmínek stanovených v pravomocných rozhodnutích Komise tak bude ve všech případech vykonáván na základě tohoto ustanovení.

Dosazením do výše uvedeného schématu vyplyne, že státní dozor podle § 8 odst. 5 zákona o Komisi nad osobami tam uvedenými spadá do rámce dozoru Komise podle zákona o Komisi ve smyslu § 7 odst. 1 první alternativa ve spojení s § 7 odst. 2 písm. b) zákona o Komisi. Pro oblast obchodování s cennými papíry upravil zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o cenných papírech"), na několika místech zákaz vykonávat činnosti vázané na povolení nebo souhlas bez tohoto povolení nebo souhlasu (viz. např. § 45 odst. 1, § 46 odst. 3 – činnost obchodníka s cennými papíry), aniž by současně dozorčí pravomoci Komise podřídil osoby podezřelé z jeho porušování. Teprve zákon o Komisi v § 8 odst. 5 podřídil tyto osoby státnímu dozoru Komise ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b). Zvláštní zákon tedy stanoví povinnost, dozor nad jejím plněním však upravuje teprve zákon o Komisi.

Uvedeným rozbořem dospíváme k závěru, že osoby důvodně podezřelé z neoprávněného výkonu činnosti vázaného na povolení nebo souhlas Komise podle § 8 odst. 5 jsou osobami podléhajícími státnímu dozoru Komise podle § 7 zákona o Komisi se všemi důsledky z toho plynoucími, zejména možností Komise uložit sankci za neposkytnutí potřebné součinnosti při výkonu státní kontroly podle § 8 odst. 3 zákona o Komisi.

Tento závěr je jedině správný již s ohledem na výši sankce, kterou je Komise oprávněna uložit v případě, že zjistí neoprávněný výkon činnosti vázané na povolení nebo souhlas Komise, a která podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 9 odst. 3 zákona o Komisi může činit až 100 miliónů korun. Pokud bychom osoby důvodně podezřelé z neoprávněného výkonu činnosti ve smyslu § 8 odst. 5 nezahrnuli pod rozsah § 7 zákona o Komisi, sankční ustanovení § 8 odst. 3 by se nemohlo uplatnit. Jedinou sankcí za neposkytnutí potřebné součinnosti při výkonu kontroly by tak na základě subsidiárního použití ustanovení § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole ve znění pozdějších předpisů, představovala pořádková pokuta v maximální souhrnné výši 200 tisíc korun. Je nesporné, že uvedená pokuta by byla ve zjevném nepoměru k sankci, kterou Komise může uložit v případě, že porušení zákazu vykonávat činnost bez povolení nebo souhlasu zjistí. Pro podezřelé subjekty by poskytování součinnosti bylo krajně nevýhodné a Komise by neměla žádný účinný prostředek k jejímu vynucení. Tato konstrukce by vyzněla ještě pozoruhodněji, kdybychom ji porovnali se situací ostatních subjektů podléhajících státnímu dozoru Komise podle zvláštních zákonů, např. zákona o cenných papírech. Podle § 86 odst. 1 zákona o cenných papírech může Komise těmto subjektům uložit sankci maximálně ve výši 5 miliónů korun. V souladu s ustanovením § 8 odst. 3 zákona o Komisi může však Komise jejich nesoučinnost při výkonu státní kontroly postihnout sankcí až ve výši 100 miliónů korun. Ad absurdum bychom tedy dospěli k výsledku, že např. obchodníka s cennými papíry může Komise nutit k součinnosti až stamilionovou sankcí, za zjištěné porušení povinností však neuloží více než 5 miliónů korun, zatímco osobu podezřelou z činnosti obchodníka bez řádného povolení by mohla sankcionovat až 100 miliony korun,

k součinnosti by ji však nesměla přinutit sankcí přesahující 200 tisíc korun! Je zřejmé, že takový závěr by byl nesmyslný.

Řešení, které zákon o Komisi nabízí, naproti tomu důsledněji (alespoň z hlediska osob uvedených v § 8 odst. 5 zákona o Komisi) odpovídá požadavku spravedlivého uspořádání věcí a poměru mezi jednotlivými sankcemi. Odmítne-li důvodně podezřelá osoba ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o Komisi poskytnout Komisi potřebnou součinnost nezbytnou pro správné a úplné zjištění skutkového stavu za účelem případného uložení sankce, může Komise poskytnutí součinnosti vymáhat uložení sankce jiné, jejíž výše v krajním případě může dosáhnout až výše sankce, kterou by jinak Komise byla oprávněna uložit, kdyby na základě poskytnuté součinnosti při kontrole porušení zákona shledala.

V Praze dne 8. listopadu 1999