

Věc: okruh subjektů podléhajících státnímu dozoru Komise pro cenné papíry podle § 82 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech ve znění pozdějších předpisů, ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, a okruh subjektů, kterým může být uloženo opatření k nápravě nebo sankce podle § 86 odst. 1 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech ve znění pozdějších předpisů

Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen “zákon o Komisi”), vykonává Komise pro cenné papíry (dále jen “Komise”) státní dozor podle zákona o Komisi a podle zvláštních zákonů. Jak vyplývá z poznámky pod čarou připojené k tomuto ustanovení, jakož i obecné věcné souvislosti, jedním z těchto zvláštních zákonů je zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech ve znění pozdějších zákonů (dále jen “zákon o cenných papírech”), který navazující právní normy obsahuje v §§ 82 – 87.

Z hlediska dozorčích pravomocí Komise podle zákona o cenných papírech má zásadní význam ustanovení § 82 odst. 1, ve kterém zákonodárce taxativně vymezil okruh činností podléhajících státnímu dozoru Komise podle zákona o cenných papírech. Tento okruh se rozpadá do třech skupin označených písmeny a) až c).

Obsah výčtu v jednotlivých skupinách vykazuje určitou vnitřní souvislost oproti ostatním skupinám, všem skupinám je však společné, že zákonodárce v § 82 odst. 1 zákona o cenných papírech vymezil dozorčí pravomoc Komise z hlediska jejího *objektu*, tj. z hlediska *okruhu činností, popř. povinností* tomuto dozoru podléhajících. Hledisko věcné vystupuje jednoznačně do popředí jako určující znak významný pro identifikaci *osob* dozoru Komise podřízených. Tyto osoby vystupují ve výčtu § 82 odst. 1 zákona o cenných papírech nepřímou, jako **vykonavatelé určité činnosti nebo nositelé uložených povinností**, v každém případě jsou však do výčtu zahrnuty i tam, kde nejsou přímo uvedeny. Ad absurdum si lze jen těžko představit situaci, kdy by Komise vykonávala dozor nad plněním určité povinnosti, aniž by současně jejímu dozoru podléhala osoba, které byla tato povinnost zákonem uložena. Úplný okruh subjektů podřízených dozoru Komise podle zkoumaného ustanovení tak vyplyne jediné vazbou na příslušné normy zákona o cenných papírech, které upravují Komisi dozorované činnosti, popř. stanoví Komisi dozorované povinnosti uvedené v § 82 odst. 1.

Uvedené pojetí je zvláště patrné ve skupině pod písmenem a). Právě v této skupině zákon o cenných papírech státnímu dozoru Komise podřizuje řadu činností, aniž při tom současně na stejném místě označuje osoby tomuto dozoru podléhající. Nelze však říci, že v tomto výčtu žádné osoby neuvádí. Tato interpretace by vedla k právě naznačenému absurdnímu závěru o abstraktním dozorování povinností bez možnosti dozoru nad jejich nositeli. Stanovení osob na tomto místě by navíc zcela postrádalo smysl. Okruh osob jednoznačně vyplývá z vazby na uvedené povinnosti upravené na jiných místech zákona, kde jsou jejich nositelé výslovně a nade vší pochybnost označeni. Opětovné vyjmenovávání těchto osob v ustanovení písmene a) by nebylo legislativně čisté a již vůbec ne přehledné s ohledem na jejich množství a nesourodost. Kromě toho by nakonec stejně vyvstala nutnost odkázat na příslušná místa v zákoně, na kterých jsou dané povinnosti stanoveny.

Ustanovení § 82 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech tak státnímu dozoru Komise podřizuje subjekty, kterým zákon na jiných místech ukládá povinnosti uvedené v tomto ustanovení. Jestliže tedy např. Komise vykonává státní dozor nad plněním informační povinnosti emitenta podle § 80, podléhá jejímu dozoru emitent veřejně obchodovatelného cenného papíru, jak vyplývá z ustanovení § 80 odst. 1, avšak právě a pouze v rozsahu plnění této povinnosti. Plnění jiných povinností emitenta veřejně obchodovatelných cenných papírů než povinností uvedených § 80 nesmí Komise podle tohoto ustanovení kontrolovat. Podobně např. podléhá státnímu dozoru Komise osoba, “která má ze svého zaměstnání, povolání, postavení nebo své funkce oprávnění získat důvěrnou informaci o hospodářské a finanční situaci emitenta nebo o jiných skutečnostech významných pro vývoj finančního trhu a kursů cenných papírů” (§ 81 odst. 2), nebo osoby, “které získaly důvěrnou informaci od osob uvedených

v předchozím odstavci” (§ 81 odst. 3). Tyto osoby však podléhají doзору Komise opět výhradně v tom rozsahu, v jakém dodržují ustanovení § 81, tedy především zákaz využívat důvěrné informace podle § 81 odst. 1 a povinnost mlčenlivosti o důvěrných informacích podle § 81 odst. 4, která však již neplatí pro osoby uvedené v odstavci 3 (tzv. sekundární insider).

Skupina osob zahrnutých pod ustanovení § 82 odst. 1 písm. b) se od okruhu subjektů nepřímo uvedeného v písmenu a) nejvíce odlišuje právě v okruhu činností podléhajících doзору Komise. Jak vyplývá z dikce tohoto ustanovení, osoby v něm uvedené (středisko, organizátor veřejného trhu, obchodník s cennými papíry, makléř, provozovatel tiskárny cenných papírů a osoby provádějící vypořádání obchodů s cennými papíry a deriváty) podléhají státnímu doзору Komise v (celém) rozsahu jejich činnosti. Zatímco tedy v písmenu a) zákon výslovně uvádí povinnosti dozorované Komisí bez ohledu na okruh jejich nositelů (subjekty doзору jsou tedy všichni, komu zákon tyto povinnosti ukládá), pod písmenem b) nacházíme okruh subjektů dozorovaných Komisí bez ohledu na konkrétní povinnosti, kterých by se tento dozor měl týkat (Komise tak může kontrolovat plnění všech povinností, které jsou těmto subjektům zákonem nebo na základě zákona ukládány).

Oba uvedené přístupy identifikace předmětu a subjektu státní kontroly kombinuje ustanovení § 82 odst. 1 písm. c). Státnímu doзору Komise podle tohoto ustanovení podléhá činnost osoby oprávněné k vedení části evidence a dalších činností střediska podle § 70a, avšak nikoli v celém rozsahu činnosti této osoby, jako je tomu v případě osob uvedených pod písmenem b), nýbrž právě jen v rozsahu, v jakém tato osoba vykonává činnost podle § 70a. Z hlediska systematického navíc začlenění třetí samostatné skupiny s tímto obsahem potvrzuje výklad obsažený v tomto stanovisku. Pokud by totiž platilo, že písmeno a) taxativně stanoví okruh povinností dozorovaných Komisí podle zákona o cenných papírech a písmeno b) okruh subjektů, které jediné podléhají státnímu doзору Komise, výhradně však pokud jde o plnění povinností z písmene a), tedy jakási kumulativnost podmínek uvedených pod písmenem a) a b), vznikla by připojením písmene c) nesmyslná situace, za které by všechny tři podmínky nastaly pouze u marginálního množství případů. Takové okleštění státního doзору nad kapitálovým trhem zákonodárce nemohl mít na mysli.

S vymezením okruhu osob uvedených v § 82 odst. 1, ať již přímo či zprostředkovaně, úzce souvisí otázka, komu může Komise uložit opatření k nápravě nebo sankci podle § 86 zákona o cenných papírech. Pochybnosti vyvolává zejména formulace: “zjistí-li příslušná Komise nedostatky v činnosti **osob uvedených v § 82 odst. 1...**”. Komise se např. setkává s názorem, že jiným osobám než těm, které jsou v § 82 odst. 1 písm. b) a c) přímo uvedeny, nemůže být opatření k nápravě nebo sankce podle § 86 odst. 1 uloženo. Po důkladném rozboru uvedeného ustanovení však nelze mít pochyb o opačném závěru.

Formulace “nedostatky v činnosti osob uvedených v § 82 odst. 1” tvoří v citované normě část její hypotézy. V sankci se objevuje již jen ustanovení “uloží a) opatření..., b) pokutu”. Vliv sporné formulace na okruh subjektů, kterým může být sankce uložena, je tak podstatným způsobem oslaben. Zákon výslovně nestanoví, komu může být sankce uložena. Jsou-li splněny podmínky, může být tedy uložena komukoli, na jehož straně splnění podmínek hypotézy nastalo. Otázka interpretace formulace “osob uvedených v § 82 odst. 1” je tak významná z hlediska těchto podmínek. Je nesporné, že toto ustanovení úzce navazuje na ustanovení § 82 odst. 1 o státním doзору. Tento dozor by byl bezzubý a bezsmyslný, pokud by na něj nenavazovala možnost Komise uložit opatření k odstranění zjištěných nedostatků, popř. sankci za zjištěná porušení povinností. Zákonodárce jistě neměl v úmyslu plýtvat penězi daňových poplatníků na státní dozor Komise, jehož výsledky by končily v úředních spisech bez možnosti nápravy nebo sankce. **Za “osoby uvedené v § 82 odst. 1” je třeba v tomto smyslu považovat nejen osoby v § 82 odst. 1 přímo jmenované, avšak též osoby v tomto ustanovení nepřímo uvedené jako subjekty povinností tímto ustanovením podřízených státnímu doзору Komise, jak bylo dovozováno v předchozí části.** Vazbou na jiná ustanovení zákona lze okruh těchto subjektů jednoznačně dovodit, proto není důvod nepovažovat rovněž tyto subjekty za osoby uvedené v § 82 odst. 1 ve smyslu formulace podmínky § 86 odst. 1.

Tento výklad potvrzuje nejen skutečnost, že § 86 odst. 1 odkazuje na § 82 odst. 1 jako celek, nikoli pouze na písmena, v nichž jsou výslovně zmiňovány určité subjekty, ale též samo ustanovení § 86 odst. 1. Mezi opatřeními k nápravě, která pod písmenem a) umožňuje Komisi uložit, předpokládá např. též zákaz veřejného vydávání cenného papíru. Zde je nejvíce patrná vazba na povinnosti uvedené v § 82 odst. 1 písm. a), neboť osoby přímo uvedené v písm. b) nebo c) by jen obtížně mohly být subjekty opatření zákazu veřejného vydávání cenného papíru.

Považujeme za nezbytné zdůraznit, že uvedený výklad nestojí v rozporu se základními zásadami správního trestání, zejména zásadou nullum crimen sine lege, jak bývá nesprávně namítáno. Formulace skutkové podstaty správního deliktu v § 86 odst. 1 ve spojení s § 82 odst. 1 a s příslušnými ustanoveními zákona o cenných papírech, jak bylo uvedeno v předchozí části, v naznačené vazbě a v celém souhrnu odpovídá požadavku jasnosti, určitosti a přesnosti ve smyslu zmiňované zásady. Zákon o cenných papírech uložil na různých místech povinnosti subjektům, které přesně označil a specifikoval. Takto označené subjekty potom mj. vazbou na uložené povinnosti podřídil v § 82 odst. 1 státnímu dozoru Komise, na což navázal skutkovou podstatu obsaženou v § 86 odst. 1. Nositelé povinností a vykonavatelé činností uvedení v § 82 odst. 1 tak museli počítat nejen s možností státního dozoru ze strany Komise, ale též s opatřeními k nápravě nebo se sankcí za porušení dozorovaných povinností uloženou na základě zjištění učiněných během kontroly. Argument, že subjekty zahrnuté do § 82 odst. 1 pouze nepřímou, tj. vazbou na povinnosti uložené výhradně těmto subjektům, si nemohly být předem vědomy, jaká protiprávní jednání jsou podle zákona o cenných papírech trestná, proto nemůže v tomto případě obstát.

Závěrem je nutné připomenout, že některé z povinností uvedených v § 82 odst. 1 zákona o cenných papírech současně spadají pod státní dozor Komise podle zákona o Komisi. V souladu s ustanovením § 7 odst. 2 písm. b) zákona o Komisi podléhá státnímu dozoru Komise podle zákona o Komisi plnění povinností stanovených zvláštními zákony, “pokud tak stanoví tento zákon”. Obrátu “tento zákon” používá zákon o Komisi k vlastnímu označení, dovětku “pokud tak stanoví tento zákon” je tedy třeba rozumět ve smyslu: pokud tak stanoví zákon o Komisi.

Zákon o Komisi podřizuje státnímu dozoru Komise plnění povinností stanovených zvláštními zákony zejména na dvou místech: v § 3 odst. 1 písm. c) a v § 3 odst. 1 písm. d). V obou případech se jedná o povinnosti s vazbou na zákon o cenných papírech, a to informační povinnosti, z nichž většinu nacházíme právě v zákoně o cenných papírech, a povinnosti vyplývající ze zákazu využívat důvěrné informace, kterou stanoví zákon o cenných papírech v § 81. Oba uvedené okruhy povinností spadají pod rámeček již zmiňovaného ustanovení § 82 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech.

Z hlediska zařazení těchto povinností do režimu státního dozoru Komise podle zákona o Komisi je významná zejména možnost uložit sankci podle § 9 odst. 3 zákona o Komisi. Vzhledem ke shodě některých povinností uvedených v § 3 odst. 1 písm. c) a d) zákona o Komisi s povinnostmi podléhajícími státnímu dozoru podle § 82 odst. 1 písm. a) zákona o cenných papírech se tak nabízí další velmi významný argument ve prospěch výše uvedeného výkladu a pravomoci Komise ukládat za jejich porušení sankci.

V Praze dne 8. listopadu 1999