

I.ÚS 41/98 ze dne 01.12.1998

N 147/12 SbNU 363

Prolínání veřejného a soukromého práva - postavení Burzy cenných papírů

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

USStaMo

Státní moc

I. ÚS 41/98

>

Postavení burzovní komory při rozhodování v daném konkrétním případě svědčí o její autoritativní (veřejnoprávní) převaze nad postavením vedlejšího účastníka řízení, neboť jednostranně rozhodla o uložení sankcí. Závěry Ústavního soudu ohledně předmětné ústavní stížnosti je nutno chápat pouze ve vztahu ke konkrétním podmínkám a okolnostem napadeného rozhodnutí vydaného burzovní komorou, jakožto statutárním orgánem burzy cenných papírů, jež bylo podrobena režimu soudního přezkumu správního u obecného soudu. Toto své stanovisko zaujímá Ústavní soud u vědomí, že v moderní společnosti se nezřídka prolínají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní nebo pouze za soukromoprávní. Lze si představit, že určitá instituce podle povahy konkrétní činnosti může v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt. Je proto třeba vážit, o jaký druh konkrétní činnosti té které instituce se jedná.

<

Ústavní soud

rozhodl dnešního dne v senátu ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky BCP, a. s., se sídlem v P., zastoupené JUDr. P. V., advokátem se sídlem advokátní kanceláře v P., proti rozsudku Městského soudu v Praze, č. j. 28 Ca 278/97-45, ze dne 22. 10. 1997, jímž bylo zrušeno rozhodnutí burzovní komory ze dne 24. 7. 1997, č. j. SEKR/3360/97/PP, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení, a vedlejšího účastníka I., a. s., se sídlem v P., zastoupeného M. M., advokátem se sídlem advokátní kanceláře v M., takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I.

Svou ústavní stížností napadá stěžovatelka rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 28 Ca 278/97, ze dne 22. 10. 1997, vydaný v rámci soudního přezkumu správního podle hlavy druhé páté části zák. č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (občanský soudní řád dále jen "o.s.ř."). Tvrdí, že tímto rozhodnutím

obecného soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatelky ze dne 24. 7. 1997, uvedené pod č. j. SEKR 3360/97/PP, a věc vrácena k dalšímu řízení, byla porušena její základní práva zaručená Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Konkrétně podle názoru stěžovatelky byl citovaným rozhodnutím obecného soudu porušen čl. 38 odst. 1, čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny a dále čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva").

Stěžovatelka vytýká rozhodnutí obecného soudu nerespektování jedné ze základních procesních podmínek řízení, a to povinnosti soudu jednat pouze v rámci své pravomoci. Podle navrhovatelky nelze chápat rozhodnutí burzovní komory, jakožto statutárního orgánu BCP, a. s., jímž uložila vedlejšímu účastníkovi pokutu ve výši 50 000 Kč a dočasně jej na dobu 6 měsíců s účinností od 31. 7. 1997 vyloučila z burzovního obchodu, za rozhodnutí veřejnoprávního charakteru. Podle navrhovatelky je třeba burzu chápat jako právnickou osobu soukromého práva, která má v oblasti kapitálového trhu své vymezené ekonomické poslání: a to na kapitálovém trhu jako součásti hospodářství státu poskytovat určitým osobám určité služby, za které tyto osoby platí určitou cenu. Proto, aby burza fungovala jako nezávislá tržní instituce, je vybavena potřebnými pravomocemi zakotvenými v § 31 zák. č. 214/1992 Sb., v platném znění. Burza je akciovou společností zřízenou podle obchodního zákoníku, vedlejší účastník pak je jejím akcionářem, z čehož plyne, že jejich vzájemné vztahy jsou smluvními vztahy podle obchodního zákoníku, tedy vztahy soukromoprávními. To, že vznik burzy je podmíněn souhlasem státu nesvědčí podle stěžovatelky o tom, že burza rozhoduje v postavení orgánu veřejné správy. Na kapitálovém trhu je podle navrhovatelky oprávnění vykonávat příslušnou podnikatelskou činnost teprve na základě povolení uděleného příslušným orgánem státní správy jev zcela obvyklý. Konečně poukazuje stěžovatelka na ustanovení § 16 odst. 2 zák. č. 214/1992 Sb., v platném znění, které podle ní umožňuje podat proti rozhodnutí burzovní komory návrh na určení neplatnosti v rámci klasického nalézacího řízení sporného. Ze všech těchto důvodů dovozuje navrhovatelka, že žalobou napadené rozhodnutí burzovní komory nelze podřadit pod ustanovení § 244 a násl. o. s. ř., neboť se nejedná o rozhodnutí veřejnoprávního charakteru. Pokud pak obecný soud rozhodoval v intencích tohoto zákonného ustanovení porušil čl. 38 odst. 1 Listiny, neboť ve věci rozhodoval soud, který není zákonným soudem stěžovatelky. Současně došlo tímto rozhodnutím obecného soudu podle stěžovatelky k uplatnění státní moci v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny, neboť nebyla uplatněna způsobem, který stanoví zákon. Porušen byl konečně i čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť navrhovatelce bylo znemožněno domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu stanoveným postupem tj. v souladu s o. s. ř. Stěžovatelka vytýká i rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť obecný soud nenalézal právo také o skutkových otázkách.

V písemném vyjádření k ústavní stížnosti navrhl Městský soud v Praze její zamítnutí. Poukázal na odůvodnění svého rozhodnutí s tím, že považuje burzu cenných papírů za právnickou osobu, které je zákonem svěřeno plnit určité úkoly veřejné správy. Dále odkázal na to, že dle důvodové zprávy k zákonu o burze cenných papírů, je hlavní funkcí burzy vytvořit organizovaný trh cenných papírů. B. je sice obchodní společností, ale s odchylkami od obchodního

zákoníku stanovenými zákonem o burze cenných papírů. Proto soud zdůraznil, že jde o organizovaný tok s cennými papíry a proto rozhodnutí burzovní komory podrobil režimu ustanovení § 244 a násl. o. s. ř.

Vedlejší účastník v písemném vyjádření, doplněném o odborný posudek doc. JUDr. Petra Průchy, CSc. ze dne 13. 3. 1998 a ve shodě s ním, rovněž navrhl zamítnutí ústavní stížnosti. Zdůraznil, že organizování trhu s cennými papíry na burze cenných papírů je činnost ve veřejném zájmu. Skutečnost, že burza je zřizována na základě zákona, že podléhá státnímu doзору, jakož i zákonná úprava možnosti přezkumu rozhodnutí orgánů burzy soudem nebo ministerstvem financí rovněž nasvědčuje tomu, že působí v oblasti veřejného zájmu. V případě burzy cenných papírů se jedná minimálně o nepřímý výkon státní správy a to právě v případě rozhodování burzovní komory podle § 31 zák. č. 214/1992 Sb., v platném znění, tj. při ukládání sankcí. K otázce možné aplikace ustanovení § 16 odst. 2 zák. č. 214/1992 Sb., v platném znění, uvedl vedlejší účastník, že toto ustanovení není vzhledem ke specifikaci podmínek aplikace použitelné na rozhodnutí burzovní komory vydaná dle § 31. Protože burza má fungovat jako nezávislá tržní instituce, je vybavena potřebnými pravomocemi, přičemž tam, kde to zákon považoval za nezbytné, vybavil ji i pravomocemi orgánu státní správy. Závěrem dovozuje vedlejší účastník, že pokud by návrhovačka uspěla se svou ústavní stížností, znamenalo by to, že získala pravomoc zcela libovolně rozhodovat o tom, kdo bude a kdo nebude obchodovat na burze cenných papírů v ČR, přičemž by taková rozhodnutí nepodléhala řádné soudní kontrole.

Ze spisu Městského soudu v Praze, sp. zn. 28 Ca 278/97, Ústavní soud zjistil, že obecný soud rozhodl svým rozsudkem ze dne 22. 10. 1997 v rámci soudního přezkumu správního podle hlavy druhé páté části o. s. ř. tak, že na principu kasačním zrušil napadené rozhodnutí burzovní komory ze dne 24. 7. 1997 uvedené v protokolu č. 69 a sdělené společnosti I. pod sp. zn. SEKR/3360/97/PP, a věc vrátil tomuto statutárnímu orgánu stěžovatelky k dalšímu řízení. Rozhodnutí obecného soudu se opírá o ustanovení § 250j odst. 2 o. s. ř. Podle tohoto ustanovení soud při přezkoumávání správního rozhodnutí je zruší, jeví-li se jako nepřezkoumatelné. Obecný soud dospěl v daném případě k závěru, že napadené rozhodnutí burzovní komory je nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost byla vyvozena z nedostatečného odůvodnění, z něhož nelze zjistit, zda burzovní komora tímto rozhodnutím překročila pravomoc svěřenou jí zákonem, jak tvrdil vedlejší účastník, či nikoliv. Napadené rozhodnutí burzovní komory podle závěru rozsudku městského soudu neuvádí jakého konkrétního jednání se vedlejší účastník tehdy dopustil, v jehož důsledku došlo k porušení zákona o burze cenných papírů, burzovního řádu nebo burzovních pravidel, porušení zák. č. 61/1996 Sb. a porušení obchodního zákoníku, ani nehodnotí závažnost tohoto jednání.

Pokud jde o charakter rozhodnutí burzovní komory, dovedl obecný soud, že jde o rozhodnutí autoritativní povahy, přičemž subjekty, o jejichž právech a povinnostech burzovní komora takto rozhoduje, nejsou s tímto orgánem v rovném postavení, protože při realizaci svého zákonného oprávnění obchodovat s cennými papíry musí být buď akcionáři burzy nebo jim musí burzovní komora udělit oprávnění k obchodování na burze. Současně poukázal na to, že burza je právnickou osobou, které je zákonem svěřeno pod státním dozorem plnit určité úkoly veřejné správy. Z těchto důvodů podle

názoru obecného soudu podléhá rozhodnutí burzovní komory správnímú přezkumu soudnímú podle hlavy druhé páté části o. s. ř.

Právní zástupce BCP předložil Ústavnímu soudu 30. 11. 1998 vyjádření stěžovatelky ke stanoviskům Městského soudu v Praze, jakož i vedlejšího účastníka. V tomto vyjádření upozorňuje, že zákonem o cenných papírech byla zpochybněna výlučnost Burzy cenných papírů tím, že mohou být zřizovány i další organizované trhy s cennými papíry mimo burzu samu.

Pokud pak jde o vyjádření vedlejšího účastníka, stěžovatelka odporuje posudku doc. Průchy odkazem na doktrinální nejasnost postavení BCP. Namítá dále, že organizování trhu s cennými papíry na burze pokládá Městský soud v Praze za činnost ve veřejné zájmu, aniž by se pokusil o vyložení tohoto pojmu. Rovněž namítá, že uplatněním sankcí v daném případě nešlo o pravomocné rozhodnutí burzovní komory, ale že burzovní komora - jak uvádí - prostě došla k přesvědčení, že její člen porušil své zákonné povinnosti, což může být důvodem k uplatnění sankcí.

V té souvislosti doplnil právní zástupce stěžovatelky její původní podání z 27. 1. 1998 další argumentací. Uvádí, že právo obchodovat s cennými papíry je nesporně právo veřejnoprávního charakteru. Toto právo získává subjekt na základě rozhodnutí ministerstva financí (nyní Komise pro cenné papíry), vydaného v oboru veřejné správy. Protože však realizovat toto právo může subjekt jak na veřejných trzích tak i mimo ně (přímou koupí) a protože určení místa, kde toto právo realizuje má již soukromoprávní povahu, pokládá BCP v tomto svém vyjádření i právo obchodovat s cennými papíry na burze za soukromoprávní záležitost. Prodávát a kupovat cenné papíry na burze mohou též akcionáři burzy, jejichž právní postavení je určeno soukromoprávním úkonem, tj. smlouvou o převodu akcií burzy. Souhlas burzovní komory k převodu akcií burzy dle § 4 zákona o burze cenných papírů je - dle stěžovatelky - rovněž úkonem v oblasti soukromého práva.

II.

Ústavní soud se nejprve zabýval námitkou, že napadené rozhodnutí burzovní komory bylo u obecného soudu označeno tehdejšími navrhovatelem (společností I.) spisovou značkou SEKR/3360/97/PP. Pod touto značkou sdělila BCP rozhodnutí burzovní komory přijaté 24. 7. 1997 na jejím 69. zasedání společnosti I. - a to jak rozhodnutí o udělení pokuty 50 000 Kč, tak i o dočasném vyloučení z burzovního obchodu na šest měsíců, s účinností od 31. 7. 1997. Toto sdělení obsahu rozhodnutí burzovní komory učinila burza cenných papírů, aniž připojila protokol z 69. zasedání, na němž byla uvedena rozhodnutí přijata. Ze spisu obecného soudu i podkladového materiálu seznal Ústavní soud, že předmětem soudního jednání u obecného soudu byla nepochybně výše uvedená rozhodnutí burzovní komory č. 69, i když v záhlaví žaloby u obecného soudu je uvedena spisová značka, pod níž bylo toto rozhodnutí tehdejšímu žalobci dopisem generálního tajemníka BCP oznámeno. I stěžovatelka sama konec konců definuje ve své ústavní stížnosti sporné rozhodnutí jako č. j. SEKR/3360/97/PP, takže lze vyloučit jakoukoli pochybnost účastníků, pokud jde o chápání předmětu sporu.

Podstata ústavní stížnosti spočívá v polemice stěžovatelky se závěrem obecného soudu, zda lze rozhodnutí statutárního orgánu BCP, tj. burzovní komory, chápat jako rozhodnutí vydané v oblasti

veřejné správy nebo zda se v tomto případě jedná o rozhodnutí soukromoprávní.

Ústavní soud nehodlá svým rozhodnutím o této konkrétní ústavní stížnosti vytvořit precedentní závěr, který by bylo možno generelně vztahovat na veškerá rozhodnutí burzovní komory. Závěry Ústavního soudu ohledně předmětné ústavní stížnosti je nutno chápat pouze ve vztahu ke konkrétním podmínkám a okolnostem napadeného rozhodnutí vydaného burzovní komorou, jakožto statutárním orgánem burzy cenných papírů, jež bylo podrobeno režimu soudního přezkumu správního u obecného soudu. Toto své stanovisko zaujímá Ústavní soud u vědomí, že v moderní společnosti se nezdá prolínají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní nebo pouze za soukromoprávní. Lze si představit, že určitá instituce podle povahy konkrétní činnosti může v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt. Je proto třeba vážit, o jaký druh konkrétní činnosti té které instituce se jedná. BCP ve svém podání z 30. 11. 1998 uvádí obecné argumenty o povaze obchodu s cennými papíry. Sama uznává na jedné straně, že "právo obchodovat s cennými papíry je nesporně právo veřejnoprávního charakteru" (str. 4), v dalším pak pokládá právo obchodovat s cennými papíry na burze za soukromoprávní záležitost, vzhledem k určení místa, kde se toto právo realizuje. Ústavní soud ponechává tuto argumentaci stranou, neboť není v dané věci relevantní. V daném případě nejde o povahu obchodu s cennými papíry, ale o povahu sankce, jež byla uložena rozhodnutím burzovní komory.

Ve sporné věci se v uplatněné ústavní stížnosti vytýkají obecnému soudu nesprávné právní závěry, pokud akceptoval žalobu vedlejšího účastníka na soudní přezkum správní podle hlavy druhé páté části o. s. ř., neboť k takovému rozhodování nebyla založena podle § 244 o. s. ř. pravomoc obecného soudu. Ústavní soud se seznámil zejména s protokolem č. 69 z mimořádného zasedání burzovní komory konaného dne 24. 7. 1997, kde bylo přijato usnesení č. 1/69 o uložení pokuty ve výši 50 000 Kč vedlejšímu účastníkovi a o dočasném vyloučení vedlejšího účastníka z burzovního obchodu na dobu 6 měsíců s účinností od 31. 7. 1997. V tomto protokolu se bez dalšího uvádí, že výsledkem šetření je podezření z porušení povinností společnosti I., což opravňuje pochybnosti, které měl obecný soud o přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí. Ústavní soud se dále seznámil s navazujícím sdělením ze dne 24. 7. 1997, č. j. SEKR/3360/97/PP, které v odůvodnění poukazuje na porušení ustanovení § 4 zák. č. 61/1996 Sb., tj. na skutečnost, že vedlejší účastník neoznámil neobvyklý obchod příslušné složce Ministerstva financí ČR a dále na porušení ustanovení § 365 a násl. obchodního zákoníku tím, že vedlejší účastník byl v prodlení se zaplacením smluvní ceny dohodnuté s obchodním partnerem. Nesplnění oznamovací povinnosti vůči Ministerstvu financí a v důsledku toho udělená sankce ze strany burzovní komory obsahuje nepochybně prvek rozhodování o právech a povinnostech právnické osoby v oblasti veřejné správy. Jedná se přinejmenším o nepřímý výkon státní správy, který nelze napadnout podle § 16 odst. 2 zák. č. 214/1992 Sb., v platném znění. Možnost dočasně vyloučit z burzovního obchodu dle § 16 cit. zákona je vázána pouze na splnění podmínek § 14 odst. 1 a 3 a § 15 tohoto zákona. V daném případě nejde o věc, spadající do výčtu odst. 1 § 16 cit. zákona, o burze cenných papírů. Ustanovení odst. 2 § 16 cit. zákona o tom, že proti rozhodnutí burzovní komory podle

odst. 1 lze podat u příslušného soudu návrh na určení neplatnosti rozhodnutí je vázáno pouze na případy, splňující podmínky § 14 odst. 1 a 3 a § 15 téhož zákona, podmínky, jež v daném případě nejsou splněny.

BCP ve svém podání z 30. 11. 1998 namítá, že uplatnění sankcí nelze chápat jako "pravomocné rozhodnutí", současně však uvádí, že její člen porušil své zákonné povinnosti a byl za ně sankcionován. Postavení burzovní komory při rozhodování v daném konkrétním případě svědčí o její autoritativní převaze nad postavením vedlejšího účastníka řízení, neboť jednostranně rozhodla o uložení sankcí. Ústavní soud odkazuje na svůj nálezn, sp. zn. II. ÚS 75/93, v němž uvádí, že veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Institut "veřejné moci" je vnímán jako institut, zahrnující přímou "moc státní" a dále "zbývající veřejnou moc". Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddělitelně nerovnost v postavení subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.

Právě těmto shora uvedeným kritériím lze podřadit rozhodnutí vydané burzovní komorou v předmětné věci podle § 31 zák. č. 214/1992 Sb., v platném znění.

S poukazem na závěry uvedené shora je Ústavní soud toho názoru, že v případě této ústavní stížnosti nedošlo ze strany obecného soudu k porušení základních práv stěžovatelky garantovaných čl. 38 odst. 1, čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ze všech uvedených důvodů nezbylo Ústavnímu soudu než ústavní stížnost zamítnout.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně 1. prosince 1998