



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **ASJC a.s.**, se sídlem Příkop 843/4, Brno, zast. Mgr. Zdeňkem Berkou, advokátem se sídlem Kobližná 71/2, Brno, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1 – Nové Město, proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 18. 7. 2019, čj. 2019/079858/CNB/110, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 0. 9. 2020, čj. 14 Af 48/2019-127,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Projednávaná věc se týká několika správních deliktů spáchaných v roce 2005 žalobkyní (resp. její právní předchůdkyní, společností AFIN BROKERS, a. s.) jako obchodníkem s cennými papíry. Správní soudy se touto věcí zabývají již potřetí. První rozhodnutí bankovní rady žalované zrušil městský soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2011, čj. 5 Ca 222/2007-111 (NSS pak rozsudkem ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 Afs 38/2011-153, zamítl kasační stížnost žalované proti tomuto rozsudku), další rozhodnutí bankovní rady žalované pak zrušil NSS, a to rozsudkem ze dne 15. 11. 2017, čj. 1 Afs 205/2017-65.

[2] V nyní projednávané věci rozhodla žalovaná dne 11. 4. 2019 o tom, že žalobkyně se v letech 2005 a 2006 dopustila několika správních deliktů podle § 157 odst. 1 písm. k) a m) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (ve znění účinném do 7. 3. 2006), a uložila žalobkyni pokutu 500 000 Kč podle § 157 odst. 2 písm. c) tohoto zákona. Žalobkyně se konkrétně jako obchodník s cennými papíry dopustila tzv. churningu

(nadměrného obchodování) a spáchala správní delikty tím, že porušila *pravidla obezřetného poskytování investičních služeb* [§ 157 odst. 1 písm. k) zákona o podnikání na kapitálovém trhu] a *pravidla jednání se zákazníky* [§ 157 odst. 1 písm. m) zákona o podnikání na kapitálovém trhu]. Proti rozhodnutí žalované podala stěžovatelka rozklad, který bankovní rada žalované zamítla. Proti rozhodnutí bankovní rady se poté žalobkyně bránila žalobou u městského soudu, který však žalobu zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Proti rozsudku krajského soudu žalobkyně (stěžovatelka) podala obsáhlou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. V první řadě stěžovatelka namítá, že žalovaná i městský soud nesprávně dovodily, že stěžovatelčina odpovědnost za spáchané správní delikty dosud nezanikla. Má za to, že na projednávanou věc měl být použit, jde-li o úpravu zániku delikt ní odpovědnosti, zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance (dále jen „zákon o ČNB“), který je pro stěžovatelku příznivější. Se žalovanou a městským soudem nesouhlasí v tom, zda se doba pro zánik odpovědnosti podle § 46e odst. 3 zákona o ČNB staví či nikoli. Podle stěžovatelky také nebyly splněny podmínky pro naplnění správního deliktu nadměrného obchodování a žalovaná při vydání rozhodnutí porušila zákaz dvojího trestání. Ohrazuje se také proti tomu, že žalovaná neprovedla stěžovatelkou navrhované výsledky zákazník ů. Konečně stěžovatelka tvrdí, že žalovaná nesprávně vymezila začátek trvání pokračujícího deliktu, a že nedostatečně vymezila delikt.

[4] Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Před vypořádáním dalších kasačních námitek NSS podotýká, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Naopak, městský soud se vyčerpávajícím způsobem vypořádal se všemi žalobními body. Rozsudek je přesvědčivě a příkladně sepsán.

III. A. Mezní prekluzivní doba podle § 46e odst. 3 poslední věty zákona o ČNB se nevztahuje na dobu, po kterou se vedlo soudní řízení správní

[7] Jádrem sporu v této části rozsudku je, zda stěžovatelčina odpovědnost za delikty zanikla v důsledku 10 let od jejich spáchání ve smyslu § 46e odst. 3 zákona o ČNB, třebaže převážnou část z této doby se vedla řízení před správními soudy. Na vyřešení této otázky totiž závisí to, zda žalovaná na projednávanou věc použila správně zákon o podnikání na kapitálovém trhu nebo zda měla aplikovat jako příznivější právní úpravu prekluze podle zákona o ČNB.

[8] V době spáchání správních delikt ů upravoval zánik delikt ní odpovědnosti zákon o podnikání na kapitálovém trhu. Podle § 192 odst. 3 tohoto zákona odpovědnost právnické osoby za správní delikt zanikla, jestliže Komise pro cenné papíry o něm

pokračování

nezahájila řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděla, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán. Obsahově obdobné ustanovení zůstalo v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu zachováno až do 30. 6. 2017, působnost dřívější Komise pro cenné papíry pouze přešla na ČNB. V nynější věci není sporu o tom, že řízení o správním deliktu bylo v roce 2005 zahájeno včas a odpovědnost za správní delikt podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu nezanikla.

[9] V době, kdy žalovaná (v obou stupních) o deliktech stěžovatelky nově rozhodovala po rozhodnutí NSS ve věci 1 Afs 205/2017, byla v účinnosti nová právní úprava. Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), a také zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Zákon č. 183/2017 Sb. změnil úpravu zániku odpovědnosti u správních deliktů, kterých se dopustila stěžovatelka. Doba pro zánik odpovědnosti je tak nově upravena v § 46e odst. 3 zákona o ČNB, podle kterého u přestupku, k jehož projednání je příslušná Česká národní banka a za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 1 000 000 Kč, činí promlčecí doba 5 let. *Byla-li promlčecí doba u tohoto přestupku přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 10 let od jeho spáchání.*

[10] Podle žalované nebyl důvod, proč v nynější věci použít pozdější právní úpravu, protože ta nebyla pro stěžovatelku příznivější. Od spáchání protiprávního jednání uplynulo cca 15 let. Prekluzivní doba dle zákona o ČNB by se však po dobu všech řízení před správními soudy stavěla. Celkem by tak tato doba běžela jen necelých pět let, nikoliv deset let potřebných k zániku odpovědnosti za přestupek podle § 46e odst. 3 poslední věty tohoto zákona. Ke stejnému závěru dospěl i městský soud (viz podrobně bod 91 rozsudku).

[11] Stěžovatelka nicméně tvrdí, že prekluzivní doba v § 46e odst. 3 poslední větě zákona o ČNB se nestaví. Zdůrazňuje zejména potřebu právní jistoty na straně adresátů práva a odkazuje také na důvodovou zprávu k zákonu č. 183/2017 Sb. NSS se však z dále podaných důvodů ztotožnil s argumentací žalované i městského soudu, že ani doba v § 46e odst. 3 poslední větě zákona o ČNB neběží po dobu soudního řízení správního.

[12] Již jen prostým jazykovým výkladem zákona lze dospět k tomu, že teze stěžovatelky jsou nesprávné (a proto nemá většího smyslu se probírat ne příliš jasnými náznaky důvodové zprávy k zákonu č. 183/2017 Sb., kterou cituje stěžovatelka: jasná slova zákona mají přece přednost před nejasným záměrem tvůrce zákona). Úprava běhu prekluzivní doby obsažená v § 32 přestupkového zákona rozlišuje *stavení* a *přerušení* prekluze. V důsledku stavení prekluzivní doba neběží, v důsledku přerušení začne běžet prekluzivní doba nová. Hypotéza normy v § 46e odst. 3 zákona o ČNB nepočítá se stavením prekluzivní doby, ale jen s jejím přerušením. Jazykovým výkladem lze tedy dospět k závěru, že limitující hranice deseti let míří jen na přerušení prekluzivní (respektive slovy zákona promlčecí) doby. Jinak řečeno, znemožňuje, aby si správní orgán po libovolně dlouhou dobu vytvářel nové prekluzivní doby. Ustanovení § 46e odst. 3 zákona o ČNB ostatně svým zněním odpovídá přesně § 32 odst. 3 přestupkového zákona (vyjma konkrétního určení délky prekluzivní doby), obě ustanovení je proto třeba vykládat stejně.

[13] Důvody pro stavení doby pro zánik odpovědnosti v § 32 odst. 1 přestupkového zákona nastanou většinou nezávisle na správním orgánu projednávajícím přestupek; v případě zahájení soudního řízení správního pak dokonce i přímo z vůle pachatele přestupku. Naproti tomu důvody přerušení v § 32 odst. 2 přestupkového zákona nastávají díky aktivitě správního orgánu (oznámením o zahájení řízení o přestupku; vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání). Stěžovatelčina argumentace tak je nejen v rozporu s jazykovým výkladem, ale popírá též základní smysl stavení prekluzivní doby. V případě, že by řízení před správními soudy trvalo dlouho, mohlo by právě zahájení takového řízení být cestou k dosažení zániku odpovědnosti za přestupek. To platí tím více v případě (jazykově stejného) § 32 odst. 3 přestupkového zákona, které dobu pro zánik odpovědnosti stanoví jen v délce 3, resp. 5 let.

[14] Ustanovení § 41 s. ř. s. „zrcadlí“ z perspektivy úpravy řízení před správními soudy mj. logiku shora citovaného § 32 odst. 3 přestupkového zákona a § 46e odst. 3 větu poslední zákona o ČNB. Podle § 41 s. ř. s. *stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží*. Smysl stavení lhůt dle § 41 s. ř. s. v řízení před krajským soudem spočívá v tom, aby správnímu orgánu zůstala zachována část lhůty nevyčerpaná před zahájením soudního řízení pro případ, že jeho rozhodnutí bude soudem zrušeno a věc mu bude vrácena k dalšímu řízení. V průběhu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí nemůže správní orgán ve věci činit žádné úkony, neboť správní řízení bylo pravomocně skončeno a správní orgán musí vyčkávat ukončení soudního řízení, na jehož délku nemá žádný vliv (podobně rozsudek ze dne 12. 4. 2012, čj. 2 Afs 79/2011-171, č. 2652/2012 Sb. NSS, *AUTOMA Car*).

[15] Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu v dané souvislosti poukazovala na nežádoucí důsledky předchozí právní regulace (před rokem 2003), která stavení lhůty po dobu řízení před soudem neobsahovala a která mnohdy vedla k uplynutí prekluzivních lhůt v případech, kdy správní rozhodnutí bylo soudem zrušeno např. pro vážné procesní vady, ačkoli bylo zřejmé, že k deliktu došlo (důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu je dostupná na repozitáři Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR <http://www.psp.cz>).

[16] Pravidlo § 41 s. ř. s. se uplatní též v řízení o kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti rušícímu rozsudku krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 8 Afs 29/2011-78, č. 2746/2013 Sb. NSS, *OBAL CENTRUM*). Dnes je důraz na stavení prekluzivní lhůty podle § 41 s. ř. s. dokonce ještě silnější, protože od 1. 7. 2017 platí, že *správní orgán usnesením přeruší řízení také tehdy, byla-li v téže věci podána kasační stížnost podle soudního řádu správního* (§ 85 přestupkového zákona). Na rozdíl od právní úpravy řešené rozšířeným senátem ve věci *OBAL CENTRUM* tedy dnes správní orgán o přestupku rozhodovat *nesmí*, třebaže jeho rozhodnutí krajský soud zrušil, a to do doby, než o kasační stížnosti rozhodne NSS.

[17] Stavení lhůt podle § 41 s. ř. s. dopadá na situace, nad kterými nemá správní orgán žádnou kontrolu a naopak je jako žalovaný v rovnoprávném postavení s přestupcem (žalobcem). NSS si je vědom toho, že v případě déle vedeného soudního řízení to skutečně může mít nepříznivé dopady na práva přestupce (např. v nynější věci z důvodu předchozích rušících rozsudků rozhodovala žalovaná v roce 2019 o skutcích, kterých se

pokračování

stěžovatelka dopustila v letech 2005 a 2006). Jak však správně poznamenal městský soud, zcela převažující část doby mezi léty 2006 a 2019 zabralo řízení před správními soudy.

[18] NSS musí k stěžovatelčině argumentaci zdůraznit, že právě podaným výkladem § 32 odst. 3 přestupkového zákona a § 46e odst. 3 věty poslední zákona o ČNB nemůže ani teoreticky dojít k tomu, že by se přestupková řízení vedla celá desetiletí, jak naznačuje stěžovatelka. Právě skutečnost, že je to správní orgán, kdo je omezen některým z právě citovaných pravidel, efektivně zajišťuje konečnost řízení před správním orgánem.

[19] NSS nechce zlehčovat problematičnost situace, kdy v důsledku předchozího řízení před správními soudy rozhoduje správní orgán o přestupku s takto velkým časovým odstupem. Zavedení prekluzivních lhůt směřuje obecně k ochraně práv obviněných tím, že má zajistit rychlý postup správních orgánů. Prekluzivní lhůty tedy chrání obviněné proti možné svévoli správních orgánů, která by se projevila např. v tom, že by se určité řízení vedlo nekonečně dlouho. Jak však vysvětlil Ústavní soud v ústavněprávní analýze § 41 s. ř. s., má-li ještě proběhnout soudní přezkum zákonnosti správního rozhodnutí (čl. 36 odst. 2 Listiny), „vyžádá si to určitý čas, což zákonodárce zohlednil stavěním prekluzivních lhůt dle § 41 s. ř. s. Současně jejich stavěním sledoval zájem na nastavení vazby správního soudnictví a rozhodování orgánů veřejné správy, který by význam rozhodnutí správních soudů neposouval ve věci, jíž se soudní rozhodnutí týkala, jen do akademické roviny z důvodu uplynutí prekluzivních lhůt v průběhu řízení před soudem, případně aby nedocházelo k nežádoucím důsledkům, na které poukázala důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu [k tomu viz bod [15] shora]. Jde o zájmy natolik důležité, že jimi zákonodárce vyvažoval zájem na co nejrychlejším konečném vyřešení věci u správních orgánů prostřednictvím stavění lhůt po dobu soudního řízení, proti čemuž z hlediska ústavnosti mít námitky.“ (usnesení ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2877/18, AGRO Jevišovice, bod 22).

[20] K zániku odpovědnosti stěžovatelky za správní delikty v důsledku § 46e odst. 3 věty poslední zákona o ČNB tedy nedošlo.

III. B. Žalovaná správně použila ukazatele TR a C/E a jejich roční přepočít k prokázání tzv. nadměrného obchodování stěžovatelky

[21] V další kasační námitce se stěžovatelka vymezuje proti tomu, jakým způsobem (na základě jakých údajů) dospěla žalovaná k tomu, že se stěžovatelka dopustila tzv. nadměrného obchodování. Stěžovatelka v podstatě tvrdí, že ukazatele, které žalovaná použila, ztrácí na významu, pokud se používají jen na krátké časové období, jak tomu bylo v jejím případě. Jejich věrohodnost také navrhovala žalované ověřit znaleckým posudkem, který však nebyl vypracován.

[22] Podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu ve znění účinném do 7. 3. 2006 je obchodník s cennými papíry *povinen poskytovat investiční služby s odbornou péčí spočívající zejména v kvalifikovaném, čestném a spravedlivém jednání v nejlepším zájmu zákazníků a řádného fungování trhu*. Podle § 15 odst. 1 písm. f) zákona o podnikání na kapitálovém trhu je obchodník s cennými papíry, nelze-li se vyhnout střetu zájmů, *povinen dát přednost zájmům zákazníka před zájmy vlastními a při střetu zájmů zákazníků musí jednat spravedlivě*. Porušení těchto pravidel zakládalo správní delikt podle § 157 odst. 1 písm. m) zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

[23] Tzv. nadměrné obchodování, které je porušením těchto povinností, zjednodušeně spočívá v postupu obchodníka s cennými papíry, který provádí obchody nikoli v nejlepším zájmu klienta, ale naopak ve snaze získat co největší obnos peněz skrze poplatky za jednotlivé obchody, které svým zákazníkům účtuje. Žalovaná při posuzování nadměrného obchodování vychází z ukazatelů „*Turnover Rate*“ („TR“ – ukazatel obrátu na účtu zákazníka počítaný jako celkový objem nákupů dělený průměrným čistým majetkem zákazníků – vyjadřuje, kolikrát se portfolio zákazníka v průběhu roku obrátí) a „*Cost to Equity*“ („C/E“ – ukazatel výše nákladů ve vztahu k majetku zákazníka vyjadřující poměr mezi veškerými náklady, které zákazník zaplatil obchodníkovi k jeho průměrnému čistému majetku – představuje zároveň zisk, kterého musí být při obchodování majetku zákazníka dosaženo, aby obchodování pro zákazníka nebylo ztrátové, tzv. *break-even point*). Nadměrné obchodování, dokonce i u „spekulativních“ zákazníků, indikuje roční hodnota ukazatele TR vyšší než 6 a roční hodnota ukazatele C/E vyšší než 12 % (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2016, čj. 4 As 29/2016-47, č. 3437/2016 Sb. NSS, věc *CLMT*, body 57 a 59).

[24] Žalovaná v nynější věci sledovala obchodování stěžovatelky za období 27. 1. 2005 až 30. 6. 2005 (případně, probíhalo-li obchodování u jednotlivých zákazníků o něco kratší dobu, pak za mírně kratší období). V případě 12 zákazníků stěžovatelky zjistila obchodování, které v ročním přepočtu překročilo výše uvedené ukazatele. U části z nich stěžovatelka překročila tyto hodnoty dokonce mnohonásobně (až do výše ukazatele C/E 129,1 % a ukazatele TR 34,1). U zbytku těchto zákazníků pak stěžovatelka ukazatele překročila sice ne mnohonásobně, ale stále výrazně.

[25] Žalovaná ukazatele C/E a TR nejprve vypočetla pro sledované období a následně je připočítala tak, aby odpovídaly období celého roku. NSS částečně souhlasí se stěžovatelkou, že takový přepočet nese určitá rizika – při přepočtu období kratšího než jeden rok je potřeba hodnoty ukazatelů upravit a hodnoty v jistém smyslu uměle zvýšit. NSS nicméně souhlasí s městským soudem, že pokud obchodník s cennými papíry obhospodařuje majetek zákazníka pouze krátkou dobu, avšak v takové frekvenci, že již v tomto období (navíc násobně) překročí i hraniční hodnoty ukazatelů TR a C/E přepočtené na roční bázi, lze i tak prokázat nadměrné obchodování. Samotné používání těchto ukazatelů již NSS akceptoval v cit. věci 4 As 29/2016, *CLMT*, jejich využití i pro krátká období v zásadě uznal např. v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 Afs 273/2018-123, věc *Colloseum*, bod 90.

[26] Stěžovatelka v kasační stížnosti pomíjí to, co již přesně uvedl městský soud v bodu 111 rozsudku v záhlaví. Nadměrné obchodování nespočívá pouze ve formálním překročení určitých matematických ukazatelů. Především představuje neodůvodněné zatížení zákazníka a obohacení se stěžovatelky. Tomu odpovídá i postup žalované, která nezaložila své závěry jen na ukazatelích TR a C/E, resp. jejich ročním přepočtu. Naopak, již z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je patrné, že tyto ukazatele použila u všech sledovaných zákazníků jako prvotní (byť důležité) podklady pro závěr o nadměrném obchodování. Zároveň ale žalovaná velmi podrobně vysvětlila v bodech 52-54 a 60-62, a to v případě každého ze sledovaných 12 zákazníků, že postup stěžovatelky vzhledem k očekávaným výnosům, nanejvýš střední akceptované míry rizika a nízkým (či žádným) zkušenostem zákazníků s investováním nedával v podstatě žádné jiné vysvětlení, než

pokračování

nadměrné obchodování za účelem získání poplatků od zákazníků. Žalované tak nelze vytýkat, jakým způsobem v projednávané věci použila ukazatele TR a C/E a že dospěla k závěru o porušení pravidel jednání stěžovatelky vůči zákazníkům.

[27] Výše uvedené platí v celém rozsahu i o jediném konkrétním zákazníkovi, ke kterému se stěžovatelka v kasační stížnosti vyjádřila. NSS pouze shodně s městským soudem (viz bod 114) dodává, že v jeho případě stěžovatelka nadměrné hodnoty ukazatelů způsobila mj. tím, že (navíc v rozporu s jeho pokyny) obchodovala na úvěr a podstatně tak snížila hodnotu jeho portfolia.

[28] Postupem žalované nedošlo ani k porušení zásady *ne bis in idem* (zákaz dvojího trestání). Žalovaná postihla stěžovatelku pouze za její jednání ve vymezeném období – v tomto tedy nelze spatřovat porušení této zásady. Podobně prodeje cenných papírů v tomto období, jež zákazník nakoupil před rozhodným datem, již mohly být zahrnuty do analýzy a zohledněny při výpočtu hodnot C/E a TR. Nadměrné obchodování není omezeno na jednotlivé transakce, ale představuje dlouhodobý postup obchodníka s cennými papíry (viz bod [23]). Není porušením zásady *ne bis in idem*, pokud žalovaná při posuzování nadměrného obchodování zohlední i tyto prodeje.

[29] NSS také souhlasí s hodnocením městského soudu, že vypracování znaleckého posudku k výpočtu těchto ukazatelů by bylo za této situace nadbytečné. Žalovaná sama disponuje dostatečnými odbornými znalostmi pro posouzení této problematiky. Důležité je, že žalovaná osvětlila, jak při vypracování analýzy postupovala a z jakých údajů vyšla. Stěžovatelka si tedy sama mohla zkontrolovat správnost údajů a výsledných hodnot (srov. body 130 a 131 rozsudku a judikaturu tam citovanou).

III. C. Žalovaná nemusela provádět výsledky svědků navrhované stěžovatelkou

[30] Stěžovatelka dále tvrdí, že žalovaná měla provést výsledky svědků – zákazníků stěžovatelky. Výsledky mělo být prokázáno, že ve sledovaném období (tedy zhruba první polovině roku 2005) již stěžovatelka účty svých zákazníků neobhospodařovala, resp. že nad účty zákazníků již v té době neměla kontrolu a byli to sami zákazníci, kdo jí předávali pokyny k jednotlivým obchodům.

[31] Také v tomto případě se NSS ztotožnil s úvahami městského soudu. To, že stěžovatelka nepozbyla kontrolu nad účty zákazníků (a dopustila se tak nadměrného obchodování), vyplývá dostatečně z listinných podkladů ve správním spisu. Již žalovaná jako správní orgán I. stupně podrobně v bodech 39 až 42 rozhodnutí vysvětlila, že stěžovatelka se svými zákazníky uzavírala smlouvy o obhospodařování cenných papírů, na základě kterých pak vykonávala kontrolu nad jejich účty (mimo prvotního nabytí cenných papírů, které probíhalo na základě komisionářské smlouvy). Veškeré „pokyny“ zákazníků měly jednak spíše charakter srozumění s informacemi, které jim poskytovala sama stěžovatelka, jednak ani tyto pokyny podle stěžovatelčiných vlastních smluvních podmínek nemohly ovlivnit obhospodařování zákaznických účtů (k tomu bylo potřeba sjednání zvláštního smluvního dodatku, což stěžovatelka u žádného zákazníka neprovedla).

[32] O tom, že výsledek svědků by v takovém případě byl nadbytečný, rozhodl již NSS v rozsudku 1 Afs 205/2017, bod 91. Na způsobu, kterým žalovaná vymezila stěžovatelčinu

kontrolu nad zákaznickými účty, se ani v nynější věci nic nezměnilo – správní soudy pouze posuzují nadměrné obchodování za kratší období než v předchozích řízeních. Žalovaná tedy nemusela provádět výsledky svědků požadované stěžovatelkou.

III. D. *Žalovaná správně vymezila začátek trvání pokračujícího přestupku*

[33] Stěžovatelka dále nesouhlasí s časovým vymezením pokračujícího přestupku. Nesouhlasí s tím, že v přestupku pokračovala již od 27. 1. 2005, neboť v té době ještě žádný nákup pro své klienty neprovedla, pouze držela jejich majetek. Žádný dílčí útok na zákonem chráněný zájem tak v té době neproběhl a skutek byl nesprávně vymezen.

[34] Pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku (takto dnes § 7 přestupkového zákona, s pokračováním však pracovala správní praxe i pro dobu před rokem 2017).

[35] Městský soud správně (v bodech 99 násl. a dále v části G. rozsudku) stěžovatelce vysvětlil, že byla trestána za přestupek, který spočíval v celém procesu nadměrného obchodování. Nebyla tak trestána jen za jednotlivé dílčí útoky (spočívající v nákupech či prodeích pro klienty), stejně tak jí nebyla uložena pokuta za „pouhé“ držení majetku svých klientů: *„žalovaná správně za počátek nyní postiženého pokračujícího přestupku považovala datum 27. 1. 2005, které představuje první den, na který bezesporu nedopadalo rozhodnutí Komise ze dne 26. 1. 2005. Takto respektovala předchozí závěry soudů a vyloučila možný dvojí postih [stěžovatelky]. Zároveň však mohla již tento den označit za počátek protiprávního jednání [stěžovatelky], resp. pokračujícího přestupku, neboť ze shromážděných podkladů vztahujících se k činnosti [stěžovatelky] v předchozím období bylo zřejmé, že [stěžovatelka] se již v tento den dopouštěla tzv. nadměrného obchodování jakožto procesu. Konkrétní realizace obchodů zde nepředstavovala relevantní časový okamžik.“*

[36] Není ani pravda, že by stěžovatelka na začátku žalovanou vymezeného období pouze držela majetek svých zákazníků. Z prvostupňového rozhodnutí žalované (bod 193) plyne, že právě již 27. 1. 2005 prováděla obchody na účtech nejméně čtyř svých zákazníků. K prvnímu „novému“ dílčímu útoku na zákonem chráněný zájem tak každopádně došlo již v první den sledovaného období.

III.E. *Žalovaná dostatečně individualizovala přestupek tak, aby nemohl být zaměněn s jiným*

[37] Konečně stěžovatelka namítá, že žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí nedostatečně vymezila skutek uvedený ve výroku A.-(v) tak, aby nemohl být zaměněn s jiným. Konkrétně ve výroku neurčila blíže účty nebo zákazníky, kterých se nadměrné obchodování mělo týkat. Přitom sám městský soud podle stěžovatelky vyžadoval, aby bylo jasné, vůči kterým zákazníkům byl přestupek spáchán.

[38] I ve vypořádání této námitky se NSS shoduje s městským soudem. Jak městský soud uvedl v bodu 95 rozsudku, z judikatury (srov. zejm. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, *AQUA SERVIS*, č. 1546/2008 Sb. NSS) plyne, že výrok rozhodnutí o správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a

pokračování

způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.

[39] Stejným skutkem, pouze uvedeným v bodu (vi) výroku A. druhého rozhodnutí bankovní rady žalované, se NSS zabýval již v rozsudku 1 Afs 205/2017, body 135-136, kde vymezení tohoto skutku shledal dostatečným. NSS připomíná, že tento skutek spočíval v tom, že stěžovatelka „*k 30. 6. 2005 evidovala majetek zákazníků vedený na účtech u Penson Financial Services, Inc., tak, že nebylo možné určit účet, na kterém je majetek konkrétního zákazníka veden, přičemž majetek zákazníků, kteří povolili možnost obchodování na úvěr, a majetek těch zákazníků, kteří tuto možnost nepovolili, evidoval na společných sběrných účtech, kdy úvěry zákazníků obchodujících na úvěr byly zajištěny majetkem všech ostatních zákazníků.*“ Tento skutek je ve výroku dostatečně konkretizován především určením časového okamžiku, k němuž je shledáno porušení zákona, a popisem vytýkaného protiprávního jednání.

[40] Jak též vysvětlila žalovaná v bodu 105 prvostupňového rozhodnutí, podstatou tohoto přestupku bylo vedení evidence zákazníků jako celku. Při její kontrole narazila na významné rozdíly mezi evidencí stěžovatelky a skutečným stavem (přestože toto zjištění založila na kontrole konkrétních zákaznických účtů). V případě evidence zákazníků, kteří nepovolili stěžovateli tzv. obchodování na úvěr, se k tomuto nedostatku navíc přidalo i to, že *všechny* účty vedené u společnosti Penson ve své podstatě tuto praktiku umožňovaly. V nynější věci tedy nebylo nutné, aby byli zákazníci a účty, kterých se tento skutek týkal, ještě uvedeni ve výroku rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[42] O náhradě nákladů řízení 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 náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu