



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **CEPO Green3, SE (dříve Fair Credit International, SE)**, se sídlem Chudenic 1058/32, Praha 10, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2022, č. j. 8 Af 33/2019-193,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2022, č. j. 8 Af 33/2019-193, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) zabýval třemi otázkami:

1. zda mohlo výkladové stanovisko žalované založit emitentům dluhopisů *legitimní očekávání*, že při uplatnění výjimky z povinnosti uveřejnit prospekt podle § 35 odst. 2 písm. b) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 30. 4. 2020 (dále jen „ZPKT“), bude limit 150 osob na jednu veřejnou nabídku posuzován vždy za období 12 měsíců zvlášť;
2. jakým způsobem má být stanovena *horní hranice pokuty* podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona č. 21/1991 Sb., o bankách, ve znění účinném do 30. 9. 2020 (dále jen „zákon o bankách“), tedy jak má být vyložen v tomto ustanovení použitý výraz „neoprávněný prospěch“;
3. zda požadavek na *vymezení právního nástupnictví* obviněného ve výrokové části rozhodnutí podle § 93 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), dopadá i na nedokončené trvající

a pokračující přestupky, a jaké jsou následky nesplnění takového požadavku pro zákonnost dotčeného rozhodnutí.

[2] Žalobkyně požádala dne 1. 12. 2016 žalovanou o udělení oprávnění k činnosti nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru. K této žádosti předložila seznam emisí dluhopisů, které byly v předcházejícím období zdrojem jejího financování. Z něj a následného šetření žalovaná zjistila okolnosti, které svědčily o tom, že se žalobkyně dopustila protiprávního jednání. Na žalobkyni přitom přešla rovněž odpovědnost za správní delikty jejího právního předchůdce (na základě § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance [dále jen „zákon o ČNB“], jež byl později nahrazen § 33 odst. 1 přestupkového zákona).

[3] Rozhodnutím žalované ze dne 28. 2. 2019, č. j. 2019/23821/570 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byla žalobkyně shledána vinnou ze dvou přestupků:

1. *Porušení zákazu veřejně nabízet investiční cenné papíry bez uveřejnění prospektu* (§ 162 odst. 3 písm. a) ZPKT). Tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že v období od 11. 10. 2013 do 7. 8. 2017 veřejně nabízela k úpisu dluhopisy v rámci vícero emisí, které upsalo celkem 403 osob, aniž by nejpozději na počátku tohoto nabízení uveřejnila prospekt předmětných dluhopisů schválený v souladu s § 36c odst. 1 ZPKT žalovanou, případně orgánem dohledu členského státu EU za splnění podmínek stanovených v § 36f ZPKT.
2. *Porušení zákazu přijímat vklady od veřejnosti bez bankovní licence podle § 2 zákona o bankách* (§ 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách). Tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že v období od 7. 8. 2014 do 9. 8. 2017 přijala od veřejnosti peněžité prostředky v celkovém objemu 1 325 368 219 Kč ve formě zápůjček na základě typizované smlouvy o zápůjčce (takto jí peněžní prostředky poskytlo celkem 601 osob v celkové výši 969 003 219 Kč) a za vydané dluhopisy v rámci výše uvedených emisí (v celkové nominální hodnotě 356 365 000 Kč), a to aniž by od žalované získala bankovní licenci.

Za tyto přestupky uložila žalovaná žalobkyni podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona, ve spojení s § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, pokutu ve výši 10 mil. Kč.

[4] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad k Bankovní radě žalované (dále také „bankovní rada“). Ta jej rozhodnutím ze dne 20. 6. 2019, č. j. 2019/070085/CNB/110, v dílčím ohledu změnila, ve zbytku ale rozklad zamítla. Věcně tak prvostupňové rozhodnutí plně potvrdila (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[5] Městský soud rozsudkem ze dne 29. 6. 2022, č. j. 8 Af 33/2019-193, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud posoudil většinu žalobních námitek jako nedůvodnou, se třemi z nich se však ztotožnil. Konkrétně shledal dílčí nezákonnosti ohledně závěru o vině žalobkyně za první přestupek (porušení ZPKT) a ve vztahu ke stanovení výše sankce (pokuty). Naopak závěr o vině za druhý přestupek (porušení zákona o bankách) byl shledán jako zákonný. Kromě toho městský soud shledal rovněž dílčí vadu výroků o vině.

pokračování

[6] Městský soud předně přiznal relevanci výkladovému stanovisku žalované z roku 2016. Toto stanovisko proto žalobkyni založilo legitimní očekávání ohledně užití tzv. časového testu v délce 12 měsíců při aplikaci výjimky z povinnosti uveřejnit k veřejné nabídce dluhopisů prospekt podle § 35 odst. 2 písm. b ZPKT, tedy limitu 150 oslovených osob pro jednu nabídku. Konkrétně poukázal na to, že žalovaná v uvedeném výkladovém stanovisku bez bližšího odůvodnění uvedla, že „[v] zájmu nabízejících lze analogicky k § 34 odst. 4 písm. g) a dalším ustanovením posuzovat uplatnění výjimky podle počtu oslovených osob vždy za uplynulých 12 měsíců“. Tím podle městského soudu zaujala pro emitenty dluhopisů v určitém čase výrazně příznivější výklad. Ačkoli tento výklad žalovaná v roce 2018 opustila a zaujala výklad přísnější, stanovisko z roku 2016 bylo způsobilé v daném čase založit legitimní očekávání. Poskytovalo totiž výklad v mezích zákona (analogické použití časového testu ve prospěch emitentů dluhopisů). Právě k tomuto období se částečně váže deliktní jednání žalobkyně z let 2013 až 2017. Jelikož navíc bylo toto jednání kvalifikováno jako trvalý přestupek (a jeden skutek), městský soud vztáhl ochranu legitimního očekávání žalobkyně rovněž na dobu před přijetím výkladového stanoviska v roce 2016.

[7] Městský soud naopak odmítl odkaz žalované na závěrečnou výhradu (tzv. disclaimer) výkladového stanoviska z roku 2016, podle níž „*postup v souladu s odpovědí bude při výkonu dohledu nad finančním trhem považovat v mezích odpovědi a jejich východisek za postup v souladu s právními předpisy, ledaže z okolností vyplyne neaplikovatelnost odpovědi na daný případ*“; současně ale doplňuje, že se jedná „*o názor pracovníků České národní banky*“, přičemž „*[s]oud i bankovní rada České národní banky mohou zaujmout odlišný názor*.“ Městský soud konkrétně zdůraznit, že sama žalovaná této výhradě nedostála, neboť dříve avizovaný výklad odmítla aplikovat. Bankovní rada je přitom výkladovými stanovisky, která žalovaná publikuje, sama vázána. Městský soud projednávanou věc a v ní vyslovený závěr odlišil od svých dřívějších rozsudků ve věcech *SMART Capital* (rozsudek ze dne 27. 1. 2022, č. j. 14 Af 25/2020-67) a *EMTC* (rozsudek ze dne 26. 5. 2021, č. j. 5 Af 28/2017-108), neboť v nich byla řešena odlišná otázka (konkrétně zda lze vícero emisí dluhopisů považovat za jednu nabídku).

[8] Za druhé, městský soud dospěl k závěru, že žalovaná nesprávně stanovila maximální výši pokuty podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, určenou jako dvojnásobek výše *neoprávněného prospěchu*. Podle městského soudu za neoprávněný prospěch v daném případě nelze považovat úhrn všech nezákonně získaných vkladů od veřejnosti, jak to učinila žalovaná, ale tzv. čistý prospěch, tedy částku, kterou žalobce díky svému jednání získal nad rámec nákladů, které za tím účelem vynaložil. K tomuto závěru dospěl městský soud na základě koherentního výkladu uvedeného výrazu s předpisy trestního práva, které termín „neoprávněný prospěch“ užívají. Uzavřel, že žalovaná musí zkoumat, jakým způsobem žalobkyně uvedené peněžní prostředky použila a jakým způsobem a v jaké výši je zhodnotila nad rámec nákladů, které s tím byly spojené. Pokud by se jí tímto způsobem nepodařilo výši neoprávněného prospěchu určit, potom by maximální výši pokuty měla stanovit podle alternativního pravidla stanoveného v § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách. S ohledem na tento závěr pak městský soud již neposuzoval otázku, zda byla žalobkyni uložena pokuta nepřiměřená či likvidační.

[9] Za třetí, městský soud shledal nedostatek výroku prvostupňového rozhodnutí, který nebyl napadeným rozhodnutím zhojen. Vada výroku prvostupňového rozhodnutí spočívala v tom, že v něm absentuje zmínka, že se části deliktního jednání dopustil právní předchůdce žalobce (§ 93 odst. 2 přestupkového zákona). Městský soud přitom neshledal jako dostatečné, že žalovaná uvedené okolnosti podrobně popsala a vysvětlila v odůvodnění svých rozhodnutí. Není rozhodné, že přestupek dokonala teprve žalobkyně. Důležité je, že část skutku spáchala osoba odlišná od žalobce, což mělo být náležitě vyjádřeno právě ve výroku rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků řízení

[10] Rozsudek městského soudu napadá žalovaná (stěžovatelka) v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

II. A. Odůvodnění kasační stížnosti žalované

[11] Stěžovatelka člení své kasační námitky do čtyř věcných okruhů.

[12] V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatelka brojí proti závěru městského soudu ohledně *legitimního očekávání žalobkyně založeného stanoviskem z roku 2016*. Rozsudek městského soudu má být v této části v první řadě nepřezkoumatelný. Namítá, že městský soud se vypořádal pouze s doplňující argumentací žalované uvedenou ve vyjádření k žalobě (odkazující na závěrečnou výhradu), aniž by vypořádal nosnou argumentaci obsaženou v bodech 216 až 219, bodě 221 napadeného rozhodnutí a bodě 101 prvostupňového rozhodnutí, jež se otázkou založení dobré víry výkladovým stanoviskem z roku 2016 zabývaly.

[13] Stěžovatelka dále namítá, že v projednávané věci není dána žádná relevantní odlišnost od předchozích rozsudků městského soudu ve věcech *SMART Capital* a *EMTC*. Namítá, že v těchto rozhodnutích stejně jako v projednávané věci byla klíčová právě okolnost, zda více emisí cenných papírů lze posoudit jako jednu nabídku a za jakých podmínek. Městský soud se tak odchýlil od svého ustáleného právního výkladu vyjádřeného dříve ve věcech *SMART Capital* (body 72 až 80) a *EMTC* (body 55 a 56). Dále namítá, že závěr městského soudu o tom, že emise jedné veřejné nabídky mají být z hlediska aplikace výjimky 150 osob podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT posuzovány vždy jen za 12 měsíců, je nesrozumitelný a rozporný s dřívějším závěrem městského soudu, podle něhož lze více emisí posuzovat jako jednu nabídku. Podle stěžovatelky je totiž nelogické, aby hodnocení emisí vykazujících jednotící prvky a nabízených v rámci jedné veřejné nabídky jedním emitentem probíhalo každých 12 měsíců.

[14] Pokud jde o věcnou správnost závěru městského soudu, stěžovatelka sice připouští, že stanoviska uveřejněná na jejím webu zakládají legitimní očekávání, zdůrazňuje však, že je nutné brát v úvahu kontext, obsah výhrady a skutečnost, že nejsou uveřejňována stanoviska, která by popírala plnění zákonných povinností dohlíženými osobami. Takové stanovisko by nemohlo legitimní očekávání založit, což uznal i sám městský soud. Závěr

pokračování

dovozený městským soudem je tedy zároveň nesrozumitelný, neboť může znamenat buď to, že v roce 2016 podala stěžovatelka výklad *praeter legem*, který v roce 2018 změnila pozdějším souladným výkladem, anebo že obě stanoviska (z roku 2016 a 2018) podávala souladný výklad. V prvním případě by však takové stanovisko nemohlo založit legitimní očekávání. V případě druhém, který zastává stěžovatelka, poté nemohlo přijetím výkladového stanoviska v roce 2018 dojít ke změně podstatných závěrů uvedených ve stanovisku z roku 2016. Namítá proto, že se jednalo jen o výklad *upřesňující*.

[15] V rámci druhého okruhu kasačních námitek stěžovatelka zpochybňuje závěr městského soudu ohledně *stanovení maximální výše pokuty na základě neoprávněného prospěchu*. Napadený rozsudek má být předně nepřezkoumatelný, neboť městský soud ponechal argumentaci uvedenou v bodech 159 až 163 napadeného rozhodnutí bez adekvátní reakce a rozhodl na základě judikatury trestních soudů. Podle stěžovatelky přitom není zřejmé, proč městský soud analogicky a mechanicky aplikoval pouze judikaturu ohledně „čistého prospěchu“, jež se vztahuje ke kvalifikovaným skutkovým podstatám a jejich znaku v podobě „značného prospěchu“. Podle stěžovatelky naopak městský soud nebral v úvahu širší souvislosti a judikaturu, která svědčí o opaku. Stejně tak odkázala na rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2004, č. j. 6 A 5/2000-58, vztahující se k otázce majetkového prospěchu. Z uvedené judikatury soudů podle ní plyne, že nutné je postupovat na *ad hoc* bázi podle okolností daného případu, přičemž závěry vyslovené Nejvyšším soudem k „čistému prospěchu“ nelze uplatňovat mechanicky.

[16] Stěžovatelka přitom setrvala na svém stanovisku, že je za „neoprávněný prospěch“ nezbytné považovat vše, co by žalobce nemohl získat a čím by nemohl disponovat, pokud by postupoval v souladu se zákonem, bez ohledu na to, jak a s jakým úspěchem žalobce protiprávně získané peněžní prostředky veřejnosti investoval. Tento svůj závěr opřela o několik důvodů.

[17] Stěžovatelka předně namítá, že městský soud nedává smysluplný návod, jak určit horní hranici pokuty. Z napadeného rozsudku není vůbec jasné, zda městský soud požaduje vyčkat na splatnost dluhopisů a teprve následně od takto zjištěného prospěchu odečítat skutečně vynaložené náklady, nebo naopak vypočítat již dosažený prospěch a dále hypotetický prospěch dosažitelný v budoucnu (a odečítat tedy také náklady a úroky, které měly teprve vzniknout). Vyčkat na splatnost dluhopisů je přitom vyloučeno s ohledem na stanovené procesní lhůty. Stěžovatelka proto namítá, že postup předestřený městským soudem je nemožný a nepoužitelný (mj. i v projednávaném případě). Stejně tak nemá být z napadeného rozsudku zřejmé, jak má stěžovatelka postupovat, pokud pouze část finančních prostředků byla získána neoprávněně. Přístup městského soudu totiž nesprávně vychází z předpokladu, že veškerá činnost delikventa bude vždy protiprávní. Stejný závěr poté platí i pro vynaložení nákladů.

[18] Jako další důvod stěžovatelka uvedla, že rozvržení důkazního břemene k určení horní hranice pokuty, jak jej městský soud nastavil v napadeném rozsudku, se přičítá judikatuře NSS k likvidační povaze sankcí. Namítá, že městský soud pomíjí, že stěžovatelka často nemá přístup k dostatečným podkladům, aby provedla požadovaný výpočet (typicky při nesoučinnosti delikventa). Městský soud se nevypořádal ani s tím, že podle judikatury NSS má likvidační povahu sankce dokládat delikvent, zatímco údaje

nezbytné pro určení horní hranice zákonné sazby by měl zjišťovat správní orgán (a to i v situaci, kdy delikvent bude sdělovat rozporuplné skutečnosti).

[19] Stěžovatelka zdůraznila, že výklad městského soudu v rozporu s vůlí zákonodárce zcela eliminuje možnost postihu jednoho z nejzávažnějších protiprávních jednání na finančním trhu (provoz černé banky). Konkrétně poukazuje na to, že pokud nebudou finanční prostředky náležitě zhodnoceny, nevznikne žádný prospěch, a tudíž nebude ani možné vyměřit požadovaným způsobem sankci. Zákonodárce proto záměrně nestanovil horní hranici pokuty pevnou peněžitou částkou. Alternativně je možné využít pouze kritérium dosaženého obratu, které však není vždy použitelné. Navíc i pro případ použití tohoto alternativního způsobu výpočtu pokuty není z napadeného rozsudku zřejmé, zda může stěžovatelka považovat za „obrat“ souhrn tzv. černých vkladů (neoprávněně přijatých prostředků od veřejnosti). Pokud by tomu tak totiž nebylo, byl by základem pro výpočet pokuty obrat z legální činnosti žalobce, nikoli z protiprávního jednání.

[20] Stěžovatelka konečně namítla, že městským soudem dovozený závěr neodpovídá právu EU a judikatuře Soudního dvora, jež vyžadují uložení přiměřené, dostačující a od dalšího páchání protiprávní činnosti odrazující sankce. Konkrétně zdůraznila, že podle čl. 66 odst. 2 písm. e) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. 6. 2013, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (dále jen „směrnice CRD IV“), má být stanovena pokuta do výše dvojnásobku neoprávněné „výhody“, nikoli „prospěchu“. Směrnice přitom tento termín odlišuje od hrubého příjmu [čl. 66 odst. 2 písm. c)] a čistého příjmu [čl. 104 odst. 1 písm. h)]. Článek 65 směrnice CRD IV navíc umožňuje stanovit vedle správních sankcí rovněž trestní sankce. Nejen evropský zákonodárce (ale např. i německý zákonodárce) tedy má klást velký důraz na plnění povinností osobami na finančním trhu. Tomu však přístup městského soudu odporuje a naopak vede spíše k efektivní beztrestnosti. Vedle toho stěžovatelka poukázala také na rozsudek Soudního dvora ve věci C-77/20, v němž Soudní dvůr ztotožnil neoprávněný hospodářský prospěch s hodnotou produktů nelegálního rybolovu, a to bez odečítání nákladů, jak požaduje městský soud.

[21] V rámci třetího okruhu kasačních námitek stěžovatelka namítá, že městský soud byl povinen vypořádat se s námitkami žalobkyně ohledně *likvidační a nepřiměřené povahy pokuty*. Podle stěžovatelky je přitom třeba odlišovat od sebe (i) likvidační sankci, (ii) nepřiměřenou výši pokuty, a (iii) zjevně nepřiměřenou pokutu. Namítá proto, že městský soud nemohl dospět k závěru, že pokuta byla „beztak stanovena nezákonně“ pouze z důvodu, že byla nesprávně určena horní hranice zákonné sankce. Uložená pokuta ve výši 10 000 000 Kč totiž nemohla mít pro žalobkyni likvidační důsledky. To ostatně nenamítala ani žalobkyně, jež pouze vyžadovala podrobnější odůvodnění, zda nebude mít sankce „potenciálně likvidační dopad“. Uloženou pokutu navíc žalobkyně zaplatila, aniž by na sebe ke dni podání kasační stížnosti podala insolvenční návrh.

[22] V posledním čtvrtém okruhu kasačních námitek stěžovatelka rozporuje závěry městského soudu ohledně *vad výroku správních rozhodnutí spočívajících v absenci údajů o právním předchůdci žalobkyně*. Konkrétně namítá, že v případě trvajících nebo pokračujících přestupků není namístě aplikovat § 93 odst. 2 přestupkového zákona. Závěr

pokračování

městského soudu vyjádřený v bodě 162 napadeného rozsudku má být navíc rozporný s jeho bodem 98. Podle stěžovatelky konečně ne každá vada výroku způsobuje nezákonnost správního rozhodnutí. Městský soud tedy měl posoudit, zda nezákonnost prvostupňového rozhodnutí způsobuje jen neuvedení údaje o právním předchůdci ve výroku, ačkoli je na něj odkazováno v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

II. B. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[23] Žalobkyně navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítnul a přiznal jí náhradu nákladů řízení. K prvnímu okruhu kasačních námitek žalobkyně upozornila, že stěžovatelka nesprávně vykládá pojem „nepřezkoumatelnost“. Ten se týká vypořádání se s žalobními námitkami, nikoli s obsahem napadeného správního rozhodnutí. Městský soud přitom všem požadavkům kladeným na obsah odůvodnění soudního rozhodnutí dostál. Vypořádal se i s argumentací stěžovatelky obsaženou v bodech 216 až 219 a bodě 221 napadeného rozhodnutí. Napadený rozsudek není ani nesrozumitelný či vnitřně rozporný. Závěry městského soudu, že více emisí dluhopisů mohou tvořit jednu veřejnou nabídku a že se uplatní časový test 12 měsíců, kopírují výkladové stanovisko z roku 2016. Městský soud se přitom neodchýlil od své dřívější rozhodovací praxe. Právní závěry vyslovené v rozsudku ve věci *SMART Capital* byly odlišné, neboť v něm nebyla řešena otázka založení legitimního očekávání ohledně časového testu na základě stanoviska z roku 2016. Liší se i skutkové okolnosti věci (počet emisí v rámci jedné nabídky a jejich časový odstup).

[24] Podle žalobkyně se městským soudem dovozený závěr týká založení legitimního očekávání ohledně uplatnění časového testu v délce 12 měsíců na nabízení dluhopisů 150 osobám, nikoli potřeby plnit zákonné povinnosti. Nesouhlasí navíc s tím, že stanovisko z roku 2018 předchází výkladové stanovisko z roku 2016 pouze upřesnilo. Podle žalobkyně se naopak jedná o zásadní změnu ve výkladové praxi, kterou stěžovatelka uplatnila retroaktivně. Stanovisko z roku 2018 totiž nově výslovně uvádí, že uvedená výjimka „není časově omezena“, a to aniž by přehodnocení dosavadní výkladové praxe jakkoli vysvětlilo. Stěžovatelka se tak nemůže dovolávat nejasnosti právní úpravy, kterou sama vyvolala. Požadavek napadeného rozsudku, aby stěžovatelka zajistila jednotnost svých výkladových materiálů, je poté v souladu s judikaturou.

[25] Ke druhému okruhu kasačních námitek žalobkyně uvedla, že řízení, v němž došlo k vydání napadeného rozhodnutí, bylo řízením sankčním. Odkaz městského soudu na judikaturu trestních soudů, podle které je nutné uplatnit kritérium čistého prospěchu (očistěného o náklady), proto považuje za příléhavý a věcně správný. K tomu upozornila, že peněžní prostředky, které žalobkyně získala jednáním, které je sankcionováno (vydání dluhopisů), jí nepatří a je povinna je investorům vrátit se sjednaným úrokem. Judikatura Nejvyššího soudu k cenovým předpisům, které se stěžovatelka dovolává, poté podporuje závěry městského soudu. Městský soud přitom neponechal stranou ani argumentaci stěžovatelky uvedenou v bodech 159 až 163 napadeného rozhodnutí, když na ně reagoval v bodech 186 až 190 napadeného rozsudku. Městský soud podle žalobkyně také detailně a srozumitelně popsal, jak měla stěžovatelka při určování maximální výše pokuty postupovat. Že je tento postup obtížnější, neznamená, že není realizovatelný. Stěžovatelka měla k dispozici informace o příjmech a úrokových nákladech žalobkyně, přičemž ta se stěžovatelkou v průběhu řízení spolupracovala a informace jí poskytovala. Žalobkyně

konečně poukázala na § 36 odst. 9 písm. e) zákona o bankách, které upravuje alternativní způsob výpočtu pokut na základě dosaženého obratu. Použití tohoto kritéria nebylo v případě žalobkyně vyloučeno.

[26] K požadavku na eurokonformní výklad předmětného ustanovení žalobkyně poukázala na čl. 66 odst. 2 směrnice CRD IV, který používá výraz „*výhody získané z porušení, lze-li výši této výhody zjistit*“. Namítá, že s ohledem na náklady spojené s opatřením peněžních prostředků (zejména úroky) a povinnost tyto prostředky vrátit nemůže být „výhodou“ prostý součet prostředků získaných vytýkaným jednáním. K tomu doplnila, že stěžovatelkou určená maximální výše pokuty činí částku 2 650 736 438 Kč, což by byla částka likvidační pro většinu subjektů na českém finančním trhu a znamenala by, že investoři přijdou bez náhrady o veškeré investované prostředky. Podle žalobkyně způsob výpočtu nastíněný městským soudem nevede k efektivní beztrestnosti. Přiměřenou pokutu lze vyměřit podle obrátového kritéria, což je k naplnění cílů zákazu přijímat vklady od veřejnosti dostačující. Odkaz na rozsudek Soudního dvora ve věci C-77/20 konečně nemá být přiléhavý, neboť jednak tam řešené produkty nelegálního rybolovu a jejich hodnoty metodologicky nesouvisí s daným případem, jednak dotčená irská i unijní úprava umožňovala vedle uložení pokuty také zabavit veškeré úlovy. To však není případ § 36 odst. 9 písm. e) zákona o bankách, ani čl. 66 odst. 2 písm. e) směrnice CRD IV, které obsahují pouze obecná pravidla pro stanovení pokuty na základě prospěchu získaného nelegální činností. Uvedený rozsudek Soudního dvora proto neznamena, že pro účely směrnice CRD IV má být neoprávněný prospěch vykládán tak, že zahrnuje veškeré neoprávněně získané peněžní prostředky bez zohlednění dalších souvisejících okolností a vynaložených nákladů.

[27] Pokud jde o třetí okruh kasačních námitek, žalobkyně považuje závěr městského soudu za správný. Namítla, že stěžovatelka pouze opakuje svoji argumentaci obhajující výši uložené pokuty, ačkoli tuto otázku městský soud neposuzoval. Z procesní opatrnosti nicméně žalobkyně odkázala na svoji žalobní argumentaci, podle níž je uložená pokuta nepřiměřená a její odůvodnění nedostatečné a nepřezkoumatelné. Konkrétně zdůraznila, že stěžovatelka vycházela z dvou let starého údaje o vlastním kapitálu žalobkyně, který nerefletoval její aktuální majetkovou situaci. Likvidační povahu měl přitom uzнат i Celní úřad pro hlavní město Prahu, který svým rozhodnutím povolil rozložení pokuty do splátek. Schopnost stěžovatelky plnit závazky vůči věřitelům po vydání napadeného rozhodnutí je navíc pro účely posouzení likvidační povahy již uložené pokuty bez významu.

[28] Ve vztahu k čtvrtému okruhu kasačních námitek se žalobkyně ztotožnila se závěrem městského soudu. Odkázala přitom na rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, č. j. 4 As 63/2015-52, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2018, sp. zn. 2 As 34/2006, které podle jejího názoru vylučují, aby obligatorní náležitosti výroku správního rozhodnutí byly nahrazeny možností zjistit daný údaj z odůvodnění rozhodnutí či ze správního spisu.

II. C. První doplnění kasační stížnosti žalovanou a vyjádření žalobkyně

pokračování

[29] Podáním ze dne 14. 11. 2022 stěžovatelka doplnila svoji argumentaci k druhému okruhu kasačních námitek. Konkrétně uvedla, že městský soud zaměnil prospěch z činnosti spočívající ve zhodnocování nelegálně získaných finančních prostředků (která žalobkyni není vytýkána) s prospěchem z činnosti primárně nelegální, kterou je samo o sobě neoprávněné získání finančních prostředků. Zdůraznila, že ke zhodnocení peněžních prostředků vložených investory přitom nemusí dojít (např. v důsledku neúspěchu podnikatelského projektu či jejich defraudace). Vedle toho stěžovatelka upozornila, že žalobkyně změnila obchodní firmu a sídlo a podala návrh na prohlášení úpadku. V její činnosti nyní pokračuje společnost Fair Credit Czech, s.r.o., jež sídlí na původní adrese sídla žalobkyně a vystupuje za ni jako jednatel bývalý předseda představenstva žalobkyně. Navíc zdůraznila, že uložení pokuty ve výši 10 mil. Kč nevedlo k úpadku žalobkyně, stejně jako vrácení této zaplacené částky nemohlo jejímu úpadku zabránit. Podle stěžovatelky tak případ žalobkyně ukazuje, že provoz černé banky, tedy jeden z nejzávažnějších přestupků na finančním trhu, není možné ve světle právního názoru městského soudu postihnout sankcí. Znovu proto setrvala na svém stanovisku, že je za prospěch nezbytné považovat celou finanční částku získanou neoprávněnou nabídkou dluhopisů.

[30] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že doplnění kasační stížnosti nepřináší žádné pro věc nové důležité skutečnosti. Změna obchodní firmy a sídla, ani podání návrhu na zahájení insolvenčního řízení, nemají žádnou relevanci pro právě projednávanou věc. Rozhodující je totiž stav v roce 2017 a nikoli v roce 2023. Ve zbytku odkázala na své vyjádření ke kasační stížnosti.

II. D. Druhé doplnění kasační stížnosti žalovanou

[31] Podáním ze dne 24. 2. 2023 stěžovatelka znovu doplnila svoji kasační stížnost. Poukázala na to, že správní soudy rozhodují rozdílně ve vztahu k jejímu výkladovému stanovisku z roku 2016 a s tím související otázce možného založení legitimního očekávání. Opětovně odkázala na rozsudek městského soudu ve věci *SMART Capital*, jehož závěry měl v zásadě potvrdit NSS rozsudkem ze dne 7. 12. 2022, č. j. 2 Afs 30/2021-61. Z tohoto rozhodnutí má plynout, že stanovisko stěžovatelky nepředstavuje závazný podklad, který by neměnným způsobem určoval, jaké jednání je trestné, a že praxe stěžovatelky nezakládala legitimní očekávání, neboť v rozhodném období byla neukotvená a teprve postupně krystalizující. Oproti tomu v kasační stížnosti napadeném rozsudku městský soud rozhodl zcela odlišně, když dospěl k závěru, že výkladové stanovisko stěžovatelky bylo způsobilé založit žalobkyni legitimní očekávání.

[32] Žalobkyně se k tomuto doplnění kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[33] Kasační stížností se NSS zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Ačkoli je žalobkyně v současné době v úpadku, který je řešen konkursem, tato skutečnost nemá vliv na rozhodování ve věcech správního soudnictví (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-121). NSS proto přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[34] Kasační stížnost je důvodná.

[35] Ačkoli NSS posoudil některé dílčí kasační námitky jako nedůvodné, důvodnými shledal všechny tři klíčové námitky, jež zpochybňují věcnou správnost právního posouzení provedeného městským soudem: (i) založení legitimního očekávání žalobkyně stran uplatnění časového testu při aplikaci výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT, (ii) výpočtu pokuty podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, a (iii) dopadu absence uvedení údajů o právním nástupnictví obviněného ve výrokové části rozhodnutí na jeho zákonnost. Napadený rozsudek městského soudu tedy neobstál ani v jednom bodě, který vedl ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

III. A. Legitimní očekávání žalobkyně s ohledem na výkladové stanovisko z roku 2016

[36] NSS se v rámci vypořádání prvního okruhu kasačních námitek zabýval nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tuto vadu spatřuje stěžovatelka předně v nedostatku důvodů, neboť se městský soud nevypořádal s její nosnou argumentací obsaženou v napadeném rozhodnutí a pouze reagoval na argumentaci stěžovatelky uvedenou ve vyjádření k žalobě.

[37] Z judikatury NSS plyne, že má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu přitom neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno. Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se stěžejními námitkami, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů tudíž nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé. Aby byl napadený rozsudek soudu nepřezkoumatelný, nesmí z něj být v zásadě vůbec

pokračování

patrně, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123).

[38] Požadavkům na přezkoumatelnost napadený rozsudek dostal. Z jeho odůvodnění jsou seznatelné důvody, které městský soud vedly k jím dosaženému závěru. Městský soud především v bodech 128 a 131 vysvětlil, že výkladové stanovisko stěžovatelky bylo způsobilé založit legitimní očekávání, neboť poskytovalo výklad ve prospěch emitentů dluhopisů, a to k okamžiku, k němuž se částečně váže protiprávní jednání žalobkyně (v roce 2016). Není rozhodující, že městský soud výslovně nevyvrátil argumentaci stěžovatelky obsaženou v napadeném rozhodnutí. Podstatné je, že její námitky uplatněné ve vyjádření k žalobě městský soud zcela neopomenul a v odůvodnění napadeného rozsudku naopak představil vlastní argumentaci vztahující se ke způsobu posouzení řešené právní otázky, jež postavil do konkurence s právními závěry napadeného rozhodnutí. Zda je právní hodnocení věci městským soudem správné, je přitom otázkou právního posouzení. Pro účely přezkoumatelnosti je důležité, že důvody, na nichž je dosažený právní závěr vystavěn, jsou v rozsudku uvedeny, a lze je tudíž přezkoumat. Ostatně i z formulace kasačních námitek je zřejmý především nesouhlas stěžovatelky se způsobem právního posouzení věci.

[39] Stěžovatelka dále namítá, že závěr městského soudu o tom, že emise jedné veřejné nabídky mají být z hlediska aplikace výjimky 150 osob podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT posuzovány vždy jen za 12 měsíců, je nesrozumitelný a rozporný s dřívějším závěrem městského soudu, podle něhož lze více emisí posuzovat jako jednu nabídku.

[40] Ani tato námitka není důvodná. NSS neshledal žádný vnitřní rozpor mezi závěrem městského soudu, podle něhož lze více emisí posuzovat jako jednu nabídku, pokud jsou spojeny jednotícími prvky, a jeho závěrem, že emise jedné veřejné nabídky mají být z hlediska aplikace výjimky podle počtu oslovených osob podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT posuzovány vždy jen za 12 měsíců. Zmíněné právní závěry městského soudu se vážou k částečně odlišným právním otázkám. Jejich uplatnění bude záviset na skutkových okolnostech daného případu. Může dojít k situaci, kdy během 12 měsíců bude vydáno více emisí dluhopisů, a tudíž se bude jednat o jednu veřejnou nabídku bez možnosti uplatnění časového testu. Stejně tak si ale lze představit situaci opačnou, kdy časový odstup mezi jednotlivými emisemi dluhopisů (spojenými jednotícími prvky) bude delší než 12 měsíců, a tudíž se časový test bude moci uplatnit. Skutečnost, že v obou situacích budou emise považovány za jednu nabídku, jsou důsledkem prvně jmenovaného závěru. Rozdíl mezi nimi je však dán ryze s ohledem na závěr druhý.

[41] Na tomto závěru nic nemění ani argument stěžovatelky, podle níž je nelogické, aby hodnocení emisí vykazujících jednotící prvky a nabízených v rámci jedné veřejné nabídky jedním emitentem probíhalo každých 12 měsíců. Případná nelogičnost závěru městského soudu ohledně uplatnění časového testu u výjimky z povinnosti uveřejnit prospekt k veřejné nabídce dluhopisů podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT, tedy limitu 150 oslovených osob pro jednu nabídku, může sloužit jako důvod pro případnou věcnou nesprávnost dovozeného závěru. Tato skutečnost však nezpůsobuje nesrozumitelnost napadeného rozsudku.

[42] Ze stejného důvodu poté nelze přisvědčit ani námitce stěžovatelky, že se městský soud v projednávané věci nepřipustně odchýlil od závěrů vyslovených v předchozích rozsudcích ve věcech *SMART Capital* a *EMTC*. V nich byla posuzována právě jen první z uvedených otázek, tedy zda lze více emisí cenných papírů posoudit jako jednu nabídku, a to s ohledem na výkladové stanovisko stěžovatelky z roku 2016. Městský soud v nich přitom konstatoval, že protiprávnost daného jednání plyne přímo ze zákona, nikoli jen z výkladového stanoviska stěžovatelky. Naproti tomu v právě projednávané věci byla řešena způsobilost výkladového stanoviska založit legitimní očekávání ve prospěch emitentů dluhopisů ohledně uplatnění časového testu v délce 12 měsíců v případě aplikace výjimky podle počtu oslovených osob. Vzájemně tak spolu souvisí jen otázky, k nimž posouzení legitimního očekávání vázáno (protiprávnost jednání ve věcech *SMART Capital* a *EMTC* a uplatnění časového testu v projednávané věci). Tyto otázky však, jak již bylo uvedeno, nejsou podmíněny a vzájemně se nevylučují. Jejich uplatnění, stejně jako závěr o založení legitimního očekávání, záleží na skutkových okolnostech dané věci. Kromě časového rozestupu mezi jednotlivými emisemi dluhopisů a počtu osob, kterým jsou emise nabídnuty, jde zejména o období, ke kterému se vydávání dluhopisů váže (s ohledem na založení legitimního očekávání výkladovým stanoviskem přijatým v roce 2016).

[43] NSS naopak shledal důvodnými kasační námitky, jež zpochybňují věcnou správnost závěru městského soudu, že žalobkyně mohla legitimně očekávat, že se ve vztahu k výjimce podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT uplatní časový test v délce 12 měsíců v tom směru, že limit 150 osob na jednu veřejnou nabídku bude posuzován za každé toto období zvlášť.

[44] Na začátek je třeba zdůraznit, že zákonná právní úprava výslovně nestanovuje, že by se limit 150 osob, vůči kterým je činěna nabídka dluhopisů, v rámci výjimky z požadavku uveřejnit prospekt podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT, měl počítat pouze za 12 měsíců. Podle tohoto ustanovení, ve znění účinném do 30. 4. 2020: „*povinnost uveřejnit prospekt neplatí pro nabídku cenných papírů určenou omezenému okruhu osob, který v členském státě Evropské unie, kde je tato nabídka činěna, nedosahuje počtu 150, nepočítaje v to kvalifikované investory*“. Nyní přezkoumávaný závěr městského soudu je tudíž svázán s otázkou legitimního očekávání, jež mělo být založeno výkladovým stanoviskem stěžovatelky z roku 2016, které podle názoru městského soudu aplikaci uvedeného časového testu v případě výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT dovodilo analogickou aplikací časového testu výslovně zakotveného pro výjimku podle § 34 odst. 4 písm. g) ZPKT, ve znění účinném do 30. 4. 2020, podle něhož: „*[u]stanovení tohoto zákona o veřejné nabídce a o prospektu cenného papíru se s výjimkou uvedenou v odstavci 5 nevztahují na cenné papíry, jejichž celková hodnota protiplnění je nižší než částka 1 000 000 EUR; tato částka se vypočítává za cenné papíry nabízené ve všech členských státech Evropské unie v průběhu 12 měsíců*“ [zvýraznění doplněno NSS].

[45] Pokud jde o právní názor městského soudu, NSS se v zásadě ztotožňuje s abstraktními východisky, která se týkají ochrany legitimního očekávání a která městský soud shrnul v bodě 129 napadeného rozsudku. Stejně tak lze v zásadě přisvědčit úvahám městského soudu uvedeným v bodech 130 a 132 napadeného rozsudku, jež se zabývají požadavkem na výklad či postup *secundum et intra legem* (na základě a v mezích zákona) či

pokračování

významem závěrečné výhrady (*disclaimer*) výkladového stanoviska s ohledem na možnost založit legitimní očekávání. Problematické je však *vztažení* uvedených abstraktních východisek k právě projednávané věci a v ní dosaženému závěru, a to jak v rovině *věcné*, tak *časové*.

[46] Pokud jde o *věcnou* rovinu vztahu mezi výkladovým stanoviskem z roku 2016 a legitimním očekáváním žalobkyně v projednávané věci, je podstatné, že městský soud ve svém rozsudku dovozuje uplatnění časové výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT z toho, že stěžovatelka ve svém výkladovém stanovisku z roku 2016 uvedla, že „[v] *zájmu nabízejících lze analogicky k § 34 odst. 4 písm. g) a dalším ustanovením posuzovat uplatnění výjimky podle počtu oslovených osob vždy za uplynulých 12 měsíců*“. Z bodů 127 a 128 napadeného rozsudku je přitom zřejmé, že městský soud výjimku podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT interpretuje v kontextu dotčeného výkladového stanoviska tak, že pokud za časový úsek 12 měsíců nedojde k nabídce dluhopisů více než 150 osobám, nevzniká emitentovi dluhopisů povinnost uveřejnit prospekt. Limit 150 osob na jednu veřejnou nabídku se tedy počítá vždy pro každých 12 měsíců zvlášť.

[47] Při dovození tohoto závěru nicméně městský soud nerefletoval, že bankovní rada stěžovatelky v bodech 216 až 219 napadeného rozhodnutí odůvodnila závěr odlišný, a to že již její výkladové stanovisko z roku 2016 neumožňovalo uplatnit výjimku podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT na jednu veřejnou nabídku dluhopisů rozdělenou do více emisí, pokud překročila zákonný limit 150 osob. V takovém případě přitom vůbec otázka legitimního očekávání ohledně uplatnění časového omezení výjimky, resp. počítání limitu 150 osob vždy za 12 měsíců, nevystává.

[48] NSS dospěl k závěru, že tento výklad stěžovatelky je s ohledem na výkladové stanovisko z roku 2016, stejně jako smysl a účel právní úpravy, obhajitelný. Naopak z výkladového stanoviska bez dalšího neplyne, že je nutné počítat limit 150 osob zvlášť pro každých 12 měsíců. Nelze proto hovořit o tom, že žalobkyni mohlo být v tomto směru založeno legitimní očekávání.

[49] Předně je třeba uvést, že městský soud v napadeném rozsudku nevyšel z celého výkladového stanoviska k § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT, nýbrž pouze z jeho jediné věty. Odkaz stěžovatelky na analogické posuzování nabídky vůči 150 osloveným osobám v období 12 měsíců je nicméně nutné chápat v kontextu celého znění výkladového stanoviska, které k § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT uvedlo, že „[t]aké v tomto případě není limit pro uplatnění výjimky vázán k jednotlivým emisím cenných papírů, ale k jedné nabídce. V zájmu nabízejících lze analogicky k § 34 odst. 4 písm. g) ZPKT a dalším ustanovením posuzovat uplatnění výjimky podle počtu oslovených osob vždy za uplynulých 12 měsíců. Nejpozději po překročení limitního počtu nabídkou oslovených osob (150) v rámci tohoto období vzniká povinnost pro takovou veřejnou nabídku cenného papíru uveřejnit prospekt [zvýraznění doplněno NSS]“.

[50] Pokud je výkladové stanovisko stěžovatelky z roku 2016 vyloženo v tomto širším kontextu, výslovný důraz na vázanost výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT pouze k *jedné nabídce*, a nikoli k *jednotlivým emisím dluhopisů*, stává se dle názoru NSS závěr dovozený městským soudem, tedy že se má limit 150 osob počítat vždy samostatně za

každých 12 měsíců, neudržitelným. Uvedené naopak jednoznačně svědčí o tom, že je *limit 150 osob stanoven pro celou jednu veřejnou nabídku, bez ohledu na to, do kolika dílčích emisí byla tato veřejná nabídka rozdělena*. Počítání limitu 150 osob pro každé období 12 měsíců zvlášť, jak dovozuje městský soud, by tedy tento požadavek účinně popřelo. Lze proto souhlasit se stěžovatelkou, že výklad městského soudu je v tomto kontextu nelogický, neboť by v praxi znamenal, že se výjimka podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT neuplatní pouze na jednu nabídku, ale i na dílčí emise vydávané v období přesahujícím 12 po sobě jdoucích měsíců.

[51] S ohledem na poslední citovanou větu výkladového stanoviska z roku 2016 je naopak podle názoru NSS zřejmé, že odkaz stěžovatelky na analogické posuzování uplatnění výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT „vždy za uplynulých 12 měsíců“ má za cíl *sjednotit časová období*, v nichž se má hodnotit naplnění kritérií jednotlivých výjimek z povinnosti uveřejnit prospekt. V případě § 34 odst. 4 ZPKT, ve znění účinném do 30. 4. 2020, stejně jako v případě § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT, ve znění účinném do 30. 4. 2020, se totiž jedná o výjimky z povinnosti uveřejnit prospekt. V souladu s těmito ustanoveními emitent dluhopisu nebude mít povinnost uveřejnit prospekt buď v případě, že jím nabízené dluhopisy v období za posledních 12 měsíců nepřesáhnou částku 1 000 000 EUR (§ 34 odst. 4 ZPTK), anebo v situaci, kdy je jedna jeho veřejná nabídka určena pouze omezenému okruhu osob, který nedosahuje počtu 150 (§ 35 odst. 2 písm. b) ZPKT). Určitý benefit založený výkladovým stanoviskem z roku 2016 ve prospěch emitentů dluhopisů tak spočívá v tom, že případné překročení počtu 150 osob v rámci jedné nabídky dluhopisů bude prováděno *jen jednou za toto období*, které koresponduje s časovým testem stanoveným pro výjimku podle § 34 odst. 4 ZPTK. Pokud však emitent dluhopisu v rámci daného (a stejného) období podmínky všech výjimek nesplní, vznikne mu povinnost uveřejnit prospekt.

[52] Nelze navíc opomenout, že závěry ohledně posuzování vícera emisí dluhopisů za jednu veřejnou nabídku, pokud jsou spojeny jednotícími prvky, se v době vydání stanoviska v roce 2016 do značné míry teprve formovaly. Ostatně NSS potvrdil tento závěr až v rozsudku ze dne 7. 12. 2022, č. j. 2 Afs 30/2021-61. Lze proto akceptovat argumentaci stěžovatelky uvedenou v bodech 217 až 219 napadeného rozhodnutí a namítanou opětovně v kasační stížnosti, že stanovisko z roku 2018 výklad uvedený v předchozím stanovisku z roku 2016 ohledně uplatnění výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT skutečně pouze upřesnilo. Stanovisko z roku 2018 totiž nově uvedlo, že „[p]ro účely aplikace výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT pak platí, že do „okruhu osob“ ve smyslu daného ustanovení je třeba započítat všechny osoby oslovené nabídkou vykazující jednotící prvky“. Jak bylo uvedeno, tento závěr koresponduje se stanoviskem z roku 2016, podle něhož „*limit pro uplatnění výjimky [není] vázán k jednotlivým emisím cenných papírů, ale k jedné nabídce*“.

[53] Konečně je nezbytné rovněž nově reflektovat již citovaný rozsudek NSS č. j. 2 Afs 30/2021-61, v němž bylo mj. konstatováno, že výjimku z povinnosti uveřejnit prospekt podle § 35 odst. 2 ZPKT je „*třeba aplikovat tak, aby zůstal zachován smysl příslušné právní úpravy a institutu prospektu dle zákona o podnikání na kapitálovém trhu*“. K tomu NSS dodal: „*není proto možné, aby (cíleným) rozdělením jedné nabídky do více emisí mohl emitent obejít pravidlo o povinnosti uveřejnit prospekt. Emitent sice má právo rozdělit jím uveřejněnou nabídku cenných papírů do více emisí, tímto způsobem však nemohou být*

pokračování

obcházeny povinnosti stanovené pro případ nabízení investičních cenných papírů, resp. vyprázdňen smysl úpravy prospektu. Zákon totiž neváže omezení počtu oslovených osob k emisi, ale k nabídce, přičemž v důsledku postupu emitenta nemůže docházet k oslabení ochrany případných investorů v rozporu s principy zákona o podnikání na kapitálovém trhu a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/71/ES, o prospektu, který má být zveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování, a o změně směrnice 2001/34/ES“. Právě uvedené tak opět ilustruje, že výklad dotčeného stanoviska, jak byl proveden městským soudem, z něj nutně nejen neplyne, ale dokonce vede k tomu, že umožňuje emitentům dluhopisů obházet povinnosti pro ně plynoucí z ZKPT, a v důsledku toho i k vyprázdňení smyslu úpravy prospektu.

[54] Za této situace podle NSS nelze dospět k závěru, že z hlediska věcného bylo výkladové stanovisko přijaté v roce 2016 způsobilé založit legitimní očekávání žalobkyně ohledně výkladu, který městský soud zvolil, tedy že limit 150 osob má být počítán vždy zvlášť pro každých 12 kalendářních měsíců. Celé relevantní znění výkladového stanoviska a smysl právní úpravy naopak hovoří jednoznačně pro závěr zastávaný žalovanou, tedy že k uplatnění výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) v projednávané věci vůbec nedošlo, neboť v rámci *jedné nabídky* dluhopisů bylo osloveno více než 150 osob, byť v delším časovém horizontu než 12 měsíců. Proto se výjimka vztahující se k časovému horizontu *jednotlivých emisí* nemohla vůbec uplatnit.

[55] Kromě souvislosti věcné NSS v projednávané věci postrádá rovněž relevantní *časovou* vazbu mezi výkladovým stanoviskem z roku 2016 na straně jedné a případným založením legitimního očekávání žalobkyně na straně druhé. Jak plyne z judikatury správních soudů, ochrana legitimního očekávání spočívá garanci, že adresáti právních norem mohou oprávněně spoléhat, že jednou zvolený postup při interpretaci a aplikaci práva orgány státu při své činnosti dodrží, resp. že jejich jednání, pokud je činěno v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim vzhledem k okolnostem a dobré víře jeví, bude poskytnuta právní ochrana. Jako takové může být legitimní očekávání založeno ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem právních norem, či např. právě výkladovým stanoviskem (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2017, 4 As 86/2016-38, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Podstatou legitimního očekávání je tedy *oprávněné* spoléhání se na určitý výklad či aplikaci práva, které se *odvíjí od* (je důsledkem) *předchozí činnosti* státu (právě např. v podobě zavedené správní praxe či přijetí určitého výkladového stanoviska).

[56] Žalobkyně se protiprávního jednání, jímž naplnila skutkovou podstatu prvního sankcionovaného přestupku, dopustila v období let 2013 až 2017; tedy z části v době, kdy žalovaná nezaujala k výkladu předmětného ustanovení žádné stanovisko (do roku 2016), a z části v době po přijetí výkladového stanoviska z roku 2016 (tj. od roku 2016 do roku 2017). Městský soud přitom svůj závěr o založení legitimního očekávání žalobkyně vystavěl závěru, že jednání žalobkyně je nutné hodnotit jako jeden celek, neboť se jednalo o přestupek trvající a že jednání žalobkyně bylo posouzeno jako jeden skutek. Proto městský soud vztáhnul ochranu legitimního očekávání žalobkyně, jež by se striktně vzato vztahovalo pouze k letům 2016 až 2017, na celé toto období (tedy již na její jednání od roku 2013).

[57] V takovém případě však nemohlo dojít k založení legitimního očekávání žalobkyně, neboť se svým jednáním započala ještě v době, kdy k § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT nebylo ze strany stěžovatelky přijato žádné výkladové stanovisko. *Před zahájením protiprávního jednání tak nedošlo žádné předchozí činnosti státu, či přijetí výkladu, ze kterého by žalobkyně mohla legitimně vycházet v důvěře v to, že její jednání není protiprávní.* Žalobkyně naopak započala v roce 2013 s jednáním, které bylo obecně považováno jako protiprávní pro rozpor se zákazem nabízet dluhopisy bez uveřejnění schváleného prospektu [§ 2 ve spojení s § 162 odst. 3 písm. a) ZKPT], pokud nebylo kryto určitou výjimkou. Jazykové znění výjimky podle § 35 odst. 2 písm. b) ZKPT, které se žalobkyně dovolává, přitom nestanovuje časové omezení limitu 150 osob na jednu veřejnou nabídku vždy za období 12 měsíců. Za této situace žalobkyně nemohla jakkoli oprávněně spoléhat na to, že dojde ke změně právní úpravy či přijetí výkladu v její prospěch, které takový časový test v uplatnění výjimky zavede.

[58] Skutečnost, že k přijetí výkladového stanoviska z roku 2016 došlo v průběhu jednání (a tedy před jeho dokončením v roce 2017), které bylo navíc posouzeno jako jeden skutek a jeden trvající přestupek, přitom není rozhodující. V oblasti trestního práva se sice uplatňuje pravidlo, podle něhož pokud se změna právní úpravy během páchání činu (typicky v případech trvajících a pokračujících trestných činů), použije se právní úprava, která je účinná v době dokončení jednání, případně pozdější úprava, která je příznivější. Toto pravidlo je však výslovně stanoveno v § 2 odst. 1 až 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, přičemž se váže ke změně *zákonné právní úpravy*. To znamená, že pokud dojde k dekriminizaci určitého dříve trestného jednání v průběhu páchání takového trvajícího činu, či po jeho dokončení, uplatní se na něj nová právní úprava. Naopak v případech, kdy v průběhu trvajícího či pokračujícího činu je teprve uvedené jednání kriminalizováno, nelze část jednání před dokončením postihnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 1993, sp. zn. Tzn 12/93). Stejně závěry ostatně platí i pro oblast správního trestání (srov. § 2 přestupkového zákona). Tyto případy jsou však důsledkem uplatnění časové působnosti trestních (správních) norem, nikoli legitimní očekávání.

[59] V projednávané věci se právní úprava nezměnila. Městský soud svůj závěr vystavěl na založení *legitimního očekávání*. To dovedl pouze s ohledem na výkladové stanovisko z roku 2016, které však, jak bylo uvedeno, nebylo natolik jednoznačné, aby z něj po věcné stránce jasně plynulo, že limit 150 osob podle § 35 odst. 2 písm. b) ZKPT se počítá pro každých 12 měsíců zvlášť. Naopak, proti tomuto výkladu hovořil zbytek stanoviska a smysl právní úpravy. Za této situace podle názoru NSS nelze akceptovat, aby případné přijetí výkladového stanoviska správním orgánem, které není samo o sobě dostatečně jednoznačné, mohlo jakkoli zakládat legitimní očekávání adresátů právních norem, kteří v minulosti započali s jednáním, jež nemělo (a nemá) v zákoné úpravě přímou oporu, a s ohledem na jehož zákonnost nemohlo pojmově vzniknout žádné legitimní očekávání.

[60] NSS tedy mezi výkladovým stanoviskem stěžovatelky z roku 2016 na straně jedné a postupem žalobkyně na základě utvořeného legitimního očekávání, jak dovozuje městský soud, neshledal v rovině věcné ani časové dostatečnou příčinu a následek. Za této situace nemůže závěr městského soudu ohledně založení legitimního očekávání žalobkyně obstát.

pokračování

III. B. Způsob výpočtu pokuty podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách

[61] NSS následně přezkoumal námitky uvedené stěžovatelkou v rámci druhého a třetí okruhu kasační stížnosti společně, neboť spolu úzce souvisí. Tyto kasační námitky se týkají způsobu výpočtu pokuty podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách.

[62] Neshledal přitom opět důvodnými námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Obdobně jako v případě prvního okruhu kasačních námitek je i ve vztahu k druhé nastolené právní otázce z napadeného rozsudku zřejmé, jaké důvody vedly městský soud k jím dosaženému závěru. Není rozhodující, že městský soud ve svém rozhodnutí přímo výslovně nevyvrátil argumentaci stěžovatelky obsaženou v napadeném rozhodnutí. Rozhodující naopak je, že městský soud představil vlastní ucelený pohled na řešení uvedené právní otázky a postavil jej do konkurence k právnímu názoru stěžovatelky. Městský soud především v bodech 187 až 190 uvedl, že termín „neoprávněný prospěch“ ve smyslu § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách je nutné vykládat koherentně s předpisy trestního práva, které tento výraz používají. Z napadeného rozsudku jsou tak seznatelné důvody, které městský soud vedly k dosaženému závěru, a umožňují tudíž NSS napadený rozsudek a jeho věcnou správnost přezkoumat. Napadený rozsudek městského soudu je tedy v této části přezkoumatelný.

[63] Není však věcně správný. NSS dospěl k závěru, že výklad § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách ze strany městského soudu není zákonný. Je tomu tak z následujících důvodů.

[64] Městský soud svůj závěr dovodil s ohledem na koherentní výklad výrazu „neoprávněný prospěch“ podle zákona o bankách s českými trestněprávními předpisy (a k nim přijatou judikaturou Nejvyššího soudu v trestních věcech). Městskému soudu lze jistě přisvědčit, že stejné výrazy obsažené v právním řádu by měly být vykládány souladně, aby byla zachována pojmová jednotu a bezrozpornost použitých právních termínů. Tento požadavek však platí pro výklad stejných výrazů stanovených *v rámci stejného systému práva*. Ustanovení § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách je nicméně transpozicí čl. 66 odst. 2 písm. e) směrnice CRD IV do českého právního řádu. Kritérium „neoprávněného prospěchu“ podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách tak do českého právního řádu transponuje požadavek vyjádřený ve směrnici výrazem „výhoda“ (tedy „benefit“/„der Nutzen“/„l'avantage“). Pojmy užívané v předpisech unijního práva přitom mají autonomní, na vnitrostátním právu nezávislý význam. Nelze jim tak automaticky přisuzovat smysl, který jim běžně přikládá vnitrostátní právo.

[65] Pokud chtěl proto městský soud vykládat termín „neoprávněný prospěch“ ve smyslu § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách v rámci vnitro-systémové analogie, měl tak činit primárně v rámci srovnatelných institutů práva EU, nikoliv ihned s právem českým.

[66] V rámci korektně identifikované systému práva, v jehož rámci má být činěna analogie za účelem dosažení souladného výkladu, je pak navíc nutné vykládat souladně především výrazy, které zákonodárce použil *ve stejných* či alespoň *podobných oblastech právní úpravy* a pro stejné účely. V projednávaném případě se sice obecně jedná o problematiku (správního) trestání, věcně relevantní oblastí právní úpravy je však oblast

bankovníctví. Judikatura trestních soudů, na kterou městský soud v napadeném rozsudku odkázal, se však věcně vztahovala k trestným činům stanoveným pro zcela odlišné oblasti úpravy. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 6. 2008, sp. zn. 5 Tdo 136/2008, se týkalo trestného činu zneužívání informací v obchodním styku podle § 128 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. 6 Tz 21/98, poté trestného činu poškozování spotřebitele podle § 121 trestního zákona. Tyto trestné činy tedy s oblastí bankovníctví a delikty na tomto úseku stanovenými ani vzdáleně nesouvisejí. Nelze navíc přehlédnout, že zatímco v § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách je kritérium „neoprávněného prospěchu“ stanoveno pro účely určení výše sankce (pokuty), městským soudem citovaná judikatura v trestních věcech vykládá výraz „značný prospěch“ jako znak kvalifikovaných skutkových podstat výše zmíněných trestných činů.

[67] Výklad kritéria „neoprávněný prospěch“ ve smyslu § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, jak byl proveden městským soudem s odkazem na judikaturu trestních soudů, proto nelze akceptovat. Městským soudem citovaná judikatura byla přijata k předpisům obsaženým v jiném systému práva (v právu českém a nikoli právu unijním), vztahovala se k věcně nesouvisejícím oblastem úpravy (obchodnímu styku a ochraně spotřebitele, namísto oblasti bankovníctví) a výrazům užitým pro odlišný účel (vymezení skutkové podstaty namísto kritéria pro výpočet sankce). Závěr městského soudu učiněný na základě takto nesprávně provedeného koherentního výkladu, podle něhož kritérium „neoprávněný prospěch“ podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách zahrnuje pouze tzv. čistý prospěch (tedy částku, kterou žalobce díky svému jednání získal nad rámec nákladů, které za tím účelem vynaložil), proto není věcně správný.

[68] NSS naproti tomu považuje za obhajitelný výklad § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, jak jej provedla stěžovatelka v napadeném rozhodnutí, tedy že za „neoprávněný prospěch“ je nezbytné považovat *vše, co by žalobkyně nemohla získat a čím by nemohla disponovat, pokud by postupovala v souladu se zákonem*, a to bez ohledu na to, jak a s jakým úspěchem žalobkyně protiprávně získané peněžní prostředky veřejnosti investovala. K tomuto závěru NSS dospěl s ohledem na druh přestupku v projednávané věci, praktické aspekty jeho sankcionování a skutečnost, že kritérium „neoprávněného prospěchu“ určuje pouze horní hranici sankce.

[69] Předně nelze bez dalšího tvrdit, že u přestupků spáchaných na úseku bankovníctví odpovídá prospěch z protiprávního jednání pouze čistému prospěchu, tedy získané částce očištěné o vynaložené náklady. To ilustruje například právě přestupek podle 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách, jehož spáchání je sankcionováno v nyní projednávané věci. Tento přestupek spočívá v porušení zákazu přijímat vklady od veřejnosti bez bankovní licence podle § 2 zákona o bankách. S ohledem na povahu tohoto přestupku tak prospěch představuje právě *neoprávněné získání financování* (vkladů) od veřejnosti. Jak správně poukazuje stěžovatelka v kasační stížnosti, bez dopuštění se tohoto protiprávního jednání by pachatel tohoto přestupku žádné vklady nezískal. Z logiky věci je tak nutné za neoprávněný prospěch (resp. výhodu) považovat vše, co uvedený subjekt neoprávněně získal v důsledku takového svého protiprávního jednání.

pokračování

[70] Skutečnost, že pachatel uvedeného přestupku získal financování od veřejnosti a tyto vklady sám nevlastní, na uvedeném závěru nic nemění. V opačném případě by kritérium „neoprávněného prospěchu“ mohlo být zcela vyprázdněno v situaci, kdy pachatel přestupku podle § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách žádného čistého zisku nedosahuje a jediný jeho prospěch z tohoto protiprávního jednání spočívá právě v přijímání vkladů od veřejnosti bez bankovní licence. Stejně tak není rozhodné, že § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, stanovuje pro případ nemožnosti zjistit výši neoprávněného prospěchu náhradní kritérium v podobě 10 % čistého ročního obrátu. Toto kritérium představuje pouze subsidiární způsob výpočtu maximální výše pokuty a nemělo by tedy v případech, kdy pachatel přestupku žádného zisku dosahovat nebude, nahrazovat základní pravidlo stanovující horní hranici pokuty jako dvojnásobek výše neoprávněného prospěchu. Jak navíc správně upozorňuje stěžovatelka, toto náhradní kritérium nemusí být vždy použitelné. Počítá totiž s „čist[ým] obrát[em] za bezprostředně předcházející účetní období“. Přestupku se však může dopustit nově vzniklá osoba, která ještě žádného čistého obrátu za předchozí období nedosáhla. Pokud by v takovém případě subjekt přijímající vklady žádného zisku nedosáhl, měl by přístup městského soudu skutečně za následek efektivní beztretnost, a to přesto, že přestupek podle § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách má za cíl sankcionovat velice závažné protiprávního jednání.

[71] Opomenout nelze ani praktické problémy, které jsou s výpočtem „neoprávněného prospěchu“ podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, jak jej vyžaduje městský soud, spojeny. Určení přesné výše čistého prospěchu a vynaložených nákladů může být v praxi značně obtížné. To platí především v situaci, kdy pouze část finančních prostředků bude získána protiprávním jednáním. Neoprávněně získané prostředky totiž mohou být použity jen na úhradu provozních nákladů, zatímco na vlastní podnikatelskou činnost mohou být využity výhradně jiné, legálně získané prostředky. Splatnost dluhopisů či zápůjček tvořících přijaté vklady od veřejnosti navíc může nastat až v budoucnu, což se odráží v nejistotě ohledně vzniku budoucích nákladů a jejich přesné výše. Opomenout konečně nelze ani riziko, že osoba obviněná ze spáchání uvedeného přestupku odmítne stěžovatelce poskytnout potřebnou součinnost, čímž ji účinně znemožní vypočítat čistý prospěch, a tudíž uložit pokutu. Není přitom rozhodující, že v právě projednávané věci žalobkyně tuto součinnost poskytla. Taková skutečnost nemůže mít na obecně uplatnitelný výklad § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách vliv.

[72] Kritérium neoprávněného prospěchu ve smyslu § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách přitom slouží pouze k určení *horní sazby* pokuty. Důsledkem přijetí závěru, že neoprávněný prospěch zahrnuje vše, co subjekt neoprávněně v důsledku svého protiprávního jednání získal, je tudíž pouze poměrně vysoce určená maximální možná výše pokuty. To však podle názoru NSS není vzhledem k oblasti dotčené právní úpravy samo o sobě problematické. Přestupek stanovený v § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách je přijat na úseku bankovníctví, což je vysoce specializovaná oblast, v níž se pohybují výhradně profesionálové.

[73] Stanovením relativně vysoké hranice horní sazby pokuty je navíc naplněn požadavek na účinné a od dalšího páčání protiprávní činnosti dostatečně odrazující vnitrostátní sankce, jak po České republice vyžaduje čl. 65 ve spojení s úvodním bodem 35 směrnice CRD IV, jež do českého právního řádu transponuje právě § 36c odst. 9 písm. e)

zákona o bankách. Sankci, jejíž maximální horní hranice by byla omezena (ne)schopností daného subjektu z neoprávněně získaných vkladů generovat smysluplný zisk, by bylo patrně možné vnímat různými způsoby, ale zpravidla nikoliv jako dostatečně „účinnou, přiměřenou a odrazující“ ve smyslu poslední věty čl. 65 odst. 1 směrnice CRD IV.

[74] Podle názoru NSS je konečně podstatné, že způsob výpočtu pokuty je určitý. V důsledku akceptace vyšší horní hranice pokuty pak nedochází k porušení požadavků na sankce kladené, především aby byly v konkrétním případě *přiměřené*. Výše konkrétní pokuty se totiž vždy určuje s ohledem na okolnosti daného případu. To je výslovně stanoveno v § 37 přestupkového zákona, který vyžaduje určit výměru správního trestu s ohledem na řadu kritérií, zejména s přihlédnutím k povaze a závažnosti daného přestupku a existenci polehčujících a přitěžujících okolností (srov. rovněž úvodní bod 37 směrnice CRD IV).

[75] Další hlediska, která správní orgán musí při ukládání správních trestů zvažovat, plynou z ústavních principů. Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že sankce by měla být přiměřená nejen k objektivní a subjektivní závažnosti správního deliktu, ale rovněž k osobě delikventa a jeho osobním poměrům (např. nálezy Ústavního soudu, ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS. 38/02, ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04, ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS. 52/13, či ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3062/14). Zásadním hlediskem je tak především zákaz ukládání likvidačních pokut. Jak dovodil rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133: *„správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí“*. Za likvidační pokutu přitom rozšířený senát v usnesení sp. zn. 1 As 9/2008 považuje *„sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“*.

[76] Tyto požadavky, včetně zákazu ukládání likvidačních pokut, se plně uplatní i v právě projednávané věci, a to přesto, že je horní sazba pokuty stanovena poměrně vysoce. Jak uvedl Ústavní soud např. v nálezu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, č. N 163/74 SbNU 397: *„[s]tupňování represe představované zvýšením horní hranice sankce může naplnit zamýšlený cíl a vzhledem k dostatečnému prostoru pro zohlednění okolností konkrétního případu umožňuje dostát i podmínce přiměřenosti zásahu“*. Stanovení horní hranice pokuty jako dvojnásobek částky, kterou subjekt neoprávněně získal v důsledku svého protiprávního jednání, tudíž neznamená, že bude uložena pokuta, která bude nepřiměřená či likvidační. Naopak otevírá větší prostor pro individualizaci uloženého trestu, a to za současného plného uplatnění všech výše uvedených zákonných a ústavněprávních korektivů, které zajišťují přiměřenost pokuty vzhledem k okolnostem věci a poměrům pachatele.

pokračování

[77] S ohledem na uvedené lze proto uzavřít, že § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách je nutné vykládat tak, že kritérium „neoprávněného prospěchu“ ve smyslu tohoto ustanovení zahrnuje *vše, co bylo získáno v důsledku neoprávněného jednání*. Pro účely stanovení horní hranice pokuty tudíž není rozhodující, jak a s jakým úspěchem osoba páchající přestupek protiprávně získané peněžní prostředky veřejnosti investovala a jaké náklady za tím účelem vynaložila.

[78] Pro úplnost NSS doplňuje, že není nutné, aby se ve smyslu čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou k výkladu čl. 66 odst. 2 písm. e) směrnice CRD IV a v něm použitému výrazu „výhoda“. Směrnice CRD IV stanovuje pouze *minimální standard*, přičemž členským státům je ponechána možnost zakotvit ve vnitrostátním právu další sankce (čl. 65 směrnice) či směrnici vyžadované sankce zpřísnit (srov. čl. 66 odst. 1 a 2 směrnice a tam uvedenou povinnost členského státu zajistit, aby správní sankce a jiná správní opatření „zahrnovala alespoň“), samozřejmě za podmínky, že vnitrostátním právem sankce budou účinné, přiměřené a odrazující (srov. čl. 65 odst. 1 a úvodní bod 35 směrnice). Tyto požadavky jsou u nyní dovozeného závěru z výše uvedených důvodů splněny.

[79] Na samotný závěr lze dodat, že s ohledem na důvodnost kasačních námitek uplatněných v rámci druhého okruhu kasační stížnosti již není nutné důkladně se zabývat námitku stěžovatelky uvedenou v okruhu třetím, tedy že městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru o nezákonném stanovení horní hranice pokuty podle § 36c odst. 9 písm. e) zákona o bankách, aniž by posoudil, zda sankce uložená v projednávané věci byla přiměřená (resp. likvidační).

III. C. Absence údaje o právním předchůdci žalobkyně ve výroku rozhodnutí

[80] Konečně i v rámci posledního okruhu kasačních námitek NSS posoudil nejprve námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatelka konkrétně namítla, že závěr městského soudu vyjádřený v bodě 162 napadeného rozsudku je rozporný s jeho bodem 98. NSS nicméně žádný vnitřní rozpor ve stěžovatelkou odkazovaných částech odůvodnění napadeného rozsudku neshledal. Městský soud se v nich věnoval odlišným otázkám, které ačkoli spolu souvisí, nejsou vzájemně podmíněny. V bodě 98 napadeného rozsudku městský soud konstatoval, že v *činnosti* žalobkyně a jejího právního předchůdce je „jednoznačná kontinuita“, a tudíž není důvod uvažovat o přetržení (prvního) trvajících přestupku, ani o vyloučení jednotlivého záměru v případě (druhého) pokračujícího přestupku. Naproti tomu v bodě 162 napadeného rozsudku městský soud vyslovil závěr, že ve výrokové části rozhodnutí je nutné uvést i jednání, kterého se dopustil *právní* předchůdce, bez ohledu na to, že trvajících či pokračujících přestupek dokonala až žalobkyně. Závěr o kontinuitě v páchání trvajících či pokračujících přestupku ze strany žalobkyně přitom nijak nevylučuje závěr, že ve výroku rozhodnutí měla být zmíněna i ta část jednání, které se dopustil její právní předchůdce. Zatímco důvodem pro vyslovení prvního závěru byla faktická kontinuita v činnosti dvou osob, v případě závěru druhého jím byla skutečnost, že se části sankcionovaného jednání dopustila *jiná* osoba než žalobkyně.

[81] NSS se dále zabýval věcnou námitkou stěžovatelky, podle níž v případě trvajících nebo pokračujících přestupků není namístě aplikace § 93 odst. 2 přestupkového zákona, pokud jde od začátku do konce o *jeden* trvající nebo pokračující přestupek přičitatelný *jedné* osobě.

[82] Podle § 93 odst. 2 přestupkového zákona platí, že ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným jako právní nástupce, se kromě náležitostí specifikovaných v odstavci 1 uvedou také: a) identifikační údaje osoby, která skutek spáchala, a b) údaj o tom, že osoba, které je rozhodnutím ukládán správní trest, je právním nástupcem právnické osoby, která se dopustila přestupku, popřípadě osobou, která pokračuje v podnikatelské činnosti zemřelé podnikající fyzické osoby, která se dopustila přestupku.

[83] Lze připustit, že jazykové vyjádření § 93 odst. 2 přestupkového zákona není zcela jednoznačné a připouští různý výklad, pokud jde o dopad tohoto ustanovení na dosud nedokonané trvající či pokračující přestupky. Výslovný důraz na „spáchání“ či „dopuštění se“ přestupku právním předchůdcem obviněného by přitom skutečně mohl být chápán i tak, jak namítá stěžovatelka, tedy že požadavek na uvedení údajů o právním nástupnictví obviněného ve výrokové části rozhodnutí má v případě trvajících a pokračujících přestupků dopadat pouze na situace, v nichž došlo k přechodu delikt ní odpovědnosti za již *dokonaný* přestupek na právního nástupce, který se žádného protiprávního jednání sám nedopustil.

[84] Pro posouzení této otázky je však rozhodující smysl § 93 odst. 2 přestupkového zákona. Jak uvádí důvodová zpráva (č. 250/2016 Dz): *[v] případě, že obviněným bude právní nástupce osoby, která spáchala projednávaný skutek, bude třeba s ohledem na případné uplatnění principu ne bis in idem, identifikovat ve výrokové části vedle obviněného i tuto osobu (nejlépe v popisu skutku)* [podtržení doplněno NSS].“ V rozhodnutí o přestupku je tedy vždy nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. Nelze navíc vyloučit, že právní předchůdce obviněného, pokud je jím právnická osoba, nezaniknul (např. v případě odstěpení). Výroková část rozhodnutí o přestupku proto musí vždy přesně vymezit, jaký *skutek* je sankcionován a jaké *osoby* se jej dopustily.

[85] To znamená, že pokud je obviněný sankcionován i za část jednání, kterého se nedopustil on sám, nýbrž jiná osoba, je nutné tuto okolnost výslovně zmínit ve výrokové části rozhodnutí a uvést, že odpovědnost za uvedené jednání přešla na obviněného. Tím bude postaveno najisto, že za postižený skutek je sankcionována pouze ta osoba, jež byla v okamžiku rozhodnutí nositelem delikt ní odpovědnosti, ačkoli se (částí) jednání dopustila i osoba odlišná (její právní předchůdce).

[86] Tento závěr platí jak pro již dokonané přestupky, tak přestupky trvající (kdy se částí jednání dopustil právní předchůdce) a pokračující (kdy se právní předchůdce dopustil jen několika dílčích útoků). Mezi těmito situacemi není s ohledem na znění § 93 odst. 2 přestupkového zákona činěn rozdíl. Jak totiž správně uvedl městský soud v bodě 162 napadeného rozsudku, i v těchto případech spáchala část postiženého skutku osoba odlišná od obviněného, což mělo být náležitě vyjádřeno právě ve výroku rozhodnutí. Pokud to stěžovatelka neučinila a okolnosti sankcionovaného jednání a přechod právní odpovědnosti

pokračování

pouze (ačkoli podrobně) popsala a vysvětlila v odůvodnění správních rozhodnutí, jsou její rozhodnutí stižena vadou pro rozpor s § 93 odst. 2 přestupkového zákona.

[87] Stěžovatelka nicméně namítá, že ne každé opomenutí ve výroku má za následek nezákonnost rozhodnutí samotného. Městský soud tak měl podle jejího názoru posoudit, zda nezákonnost prvostupňového rozhodnutí způsobuje *pouze* absence údaje o právním předchůdci ve výroku, ačkoli je na něj odkazováno v odůvodnění rozhodnutí.

[88] Městský soud v bodě 162 napadeného rozsudku výslovně uvedl, že nepostačuje, že je právní předchůdce žalobkyně a jeho jednání v rámci skutku vymezeno pouze v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Že tuto vadu považoval za dostatečně závažnou k tomu, aby měla *sama o sobě* za následek nezákonnost prvostupňové rozhodnutí (a tedy i napadeného rozhodnutí, jež tuto vadu nezhojilo) je přitom zřejmé ze způsobu, kterým městský soud rozhodl (v bodě 162 ve spojení s bodem 192 jeho rozsudku). Nic tedy nebrání tomu, aby tento závěr městského soudu nyní NSS přezkoumal.

[89] Tato kasační námitka je důvodná. Podle judikatury správních soudů absence dostatečného a nezaměnitelného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí o přestupku představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73). Stěžovatelce lze nicméně přisvědčit, že správní rozhodnutí je namístež zrušit pouze v případě, že tato vada mohla mít za následek *nezákonné* rozhodnutí o věci samé (srov. výslovně § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., či např. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2009, č. j. 1 As 55/2009-152). Podle názoru NSS přitom nelze kategoricky říci, že neobsažení údajů o právním nástupnictví obviněného ve výrokové části rozhodnutí způsobuje *vždy* nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Naopak bude záležet na okolnostech projednávané věci a konkrétní formulaci výrokové části a odůvodnění daného rozhodnutí o přestupku. Nesplnění požadavku § 93 odst. 2 přestupkového zákona bude mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, pokud v důsledku opomenutí těchto údajů ve výrokové části rozhodnutí vznikne pochybnost o správnosti výroku, tedy nebude zřejmé, kdo skutek spáchal, či zda na něj odpovědnost za určité jednání, jež tvoří skutek (či jeho část), přešla.

[90] Podle názoru NSS v projednávané věci nevzniká žádná pochybnost o vymezení skutků ani o tom, že na žalobkyni přešla odpovědnost za jednání jejího právního předchůdce (jenž provozoval dříve činnost pod stejným názvem), jež tvoří část uvedených skutků trvajícího a pokračujícího přestupku. Oba skutky jsou jednoznačně popsány ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí, přičemž otázka právního nástupnictví žalobkyně je vymezena v jeho odůvodnění. Části protiprávního jednání, které sankcionované skutky trvajících a pokračujících přestupků tvoří, se navíc dopustila sama žalobkyně, což je rovněž zřejmé z odůvodnění správních rozhodnutí. Za této situace opomenutí výslovného uvedení údajů o právním předchůdci žalobkyně (jenž, jak bylo navíc uvedeno, provozoval stejnou činnost pod stejným názvem) a vymezení jejího právního nástupnictví ve výroku prvostupňového rozhodnutí tedy představuje pochybení ryze formální, které nemá za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[91] Lze proto uzavřít, že městský soud správně konstatoval, že opomenutí údajů o právním nástupnictví žalobkyně za část postiženého jednání ve výrokové části

rozhodnutí je *vadou* pro rozpor s § 93 odst. 2 přestupkového zákona. Závěr městského soudu, který tuto vadu implicitně považuje za natolik závažnou, že bez dalšího způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, však již správný není. S ohledem na okolnosti projednávané věci naopak dospěl NSS k závěru, že opomenutí uvedených údajů ve výrokové části prvostupňového (a napadeného) rozhodnutí není tak závažnou vadou, která by způsobovala nezákonnost těchto správních rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[92] S poukazem na shora uvedené důvody NSS shledal kasační stížnost důvodnou. Proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[93] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. dubna 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu