



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **BH Securities a.s.**, IČO 60192941
sídlem Na Příkopě 846/6, 110 00 Praha 1
zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Wenzlem
sídlem Voršílská 130/10, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Česká národní banka**
sídlem Na Příkopě 864/28, 115 03 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady žalované z 21. 4. 2022, čj. 2022/040794/CNB/110

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se na soud obrátila, protože nesouhlasí s tím, že jí správní orgány shledaly vinnou z osmi přestupků na úseku podnikání na kapitálovém trhu.
2. Spor je před soudy již podruhé. První rozhodnutí bankovní rady a jemu předcházející rozhodnutí žalované zrušil zdejší soud rozsudkem z 18. 1. 2018, čj. 11 Af 48/2015-62.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Žalovaná se proti tomuto rozsudku bránila kasační stížností. Nejvyšší správní soud (NSS) dospěl k závěru, že většina závěrů zdejšího soudu neobstojí, nicméně i přesto trpělo první rozhodnutí bankovní rady několika vadami. Proto NSS rozsudkem z 23. 2. 2022, čj. 8 Afs 68/2018-64, zrušil rozsudek zdejšího soudu a spolu s ním též první rozhodnutí bankovní rady.

3. Bankovní rada po zásahu NSS rozhodovala opětovně o žalobkynině rozkladu. Napadeným rozhodnutím částečně zrušila prvostupňové rozhodnutí a řízení zastavila (výrok I.), částečně rozhodnutí změnila (výrok II.) a ve zbytku ho potvrdila a rozklad zamítla (výrok III.). Hlavní změna, kterou bankovní rada učinila, spočívá v tom, že k přestupku vymezeném ve výroku A.I a A.II doplnila podrobnější popis skutku. Výsledkem je, že žalobkyně byla shledána vinnou z 8 přestupků spočívajících v porušení povinností při jednání se zákazníky [§ 157 odst. 2 písm. b) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu ve znění účinném do 31. 5. 2016] a porušení povinnosti obezřetného poskytování investičních služeb (§ 157 odst. 3 citovaného zákona).
4. Prvostupňové rozhodnutí je po zásahu bankovní rady formulováno tak, že:
 - výroková část A obsahuje rozhodnutí o vině žalobkyně za jednotlivé přestupky, kterých se měla dopustit (výroky A.I až A.IX s tím, že výrok A.VI bankovní rada celý zrušila a řízení o tomto přestupku zastavila), a výrok o uloženém trestu;
 - výroková část B obsahuje rozhodnutí o zastavení řízení o skutku, který se týkal uveřejnění informací o investičních certifikátech;
 - výroková část C obsahuje rozhodnutí o žalobkynině povinnosti nahradit náklady řízení.

2. Žalobní argumentace

5. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a navrhuje, aby ho soud v celém rozsahu zrušil společně s prvostupňovým rozhodnutím.
6. V **prvním žalobním bodu** žalobkyně namítá, že jí byla odňata druhá instance. Má za to, že již prvostupňové rozhodnutí mělo obsahovat jasný popis skutku, což se nestalo. Výrok rozhodnutí prvního stupně byl ve vztahu k přestupku A.I a A.II formulován neurčitě, což žalobkyni znemožnilo se proti rozhodnutí účinně bránit. Bankovní rada tyto výroky podstatně rozšířila a doplnila do nich skutečnosti, které původní výrok neobsahoval. Ve výroku A.I navíc bankovní rada změnila i časové vymezení skutku. Změny ve výrocích považuje žalobkyně za natolik zásadní a rozsáhlé, že fakticky představují nové rozhodnutí. Tím bankovní rada odňala žalobkyni instanci, což v rámci správního řízení není přípustné. NSS nemohl tušit, k jak podstatným změnám bankovní rada přistoupí, proto nelze z rozsudku čj. 8 Afs 68/2018-64 činit závěr, že postup bankovní rady je zákonný.
7. V **druhém žalobním bodu** žalobkyně namítá, že bankovní rada postupovala v rozporu s právním názorem NSS. Má totiž za to, že ani v pozměněných výrocích bankovní rada dostatečně nespecifikovala, jakými formami žalobkyně činila málo či něco jiného, a tím spáchala přestupek. Navíc bankovní rada neodstranila vadné části výroku a pouze je doplnila o další tvrzení. Takto formulované výroky jsou dle žalobkyně nadále vadné a hrozí, že žalobkyně bude trestána opakovaně za stejné jednání.
8. Žalobkyně v **třetím žalobním bodu** namítá následující vady výroku A.I:
 - Nové výtky, jež doplnila bankovní rada, nepřipustně zobecňují porušení kladená žalobkyni za vinu. Žalobkyni je vytýkáno, že vůbec neměla upravenou metodiku a cíle kontroly, ačkoliv se příslušná zjištění týkají pouze kontroly činnosti investičních zprostředkovatelů, nikoliv

žalobkyniny činnosti obecně. Obecně formulovaná část výroku tudíž nemá oporu ve správním spise ani odůvodnění napadeného rozhodnutí.

- Cíle kontroly činnosti obchodníka s cennými papíry jsou zřejmé, a nemusí být proto uvedeny ve vnitřním předpisu. Neuvedení cílů tedy nelze dle žalobkyně sankcionovat.
- Bankovní rada ve vztahu k novým výtkám dostatečně neodůvodnila, proč měla žalobkyně zákonné povinnosti plnit v rozsahu požadovaném žalovanou. Není zřejmé, proč žalovaná považuje za přiměřené požadavky, jež vtělila do výroku napadeného rozhodnutí. Z toho důvodu považuje žalobkyně napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
- Žalobkyně nesouhlasí se závěrem, že měla rozsáhlou síť investičních zprostředkovatelů. Žalobkyně v roce 2011 spolupracovala se 43 investičními zprostředkovateli, přičemž u žalované jich bylo registrováno přes deset tisíc. Žalobkyně spolupracovala s 0,73 % z nich, což nelze považovat za rozsáhlou síť. Tento nesprávný závěr se následně promítl do opatření, které žalovaná po žalobkyni požadovala.
- Žalovaná se nedostatečně zabývala rozsahem činností, které investiční zprostředkovatelé pro žalobkyni vyvíjeli. Žalobkyně využívala zprostředkovatele pro poskytování jedné jednodušší investiční služby (přijímání a předávání pokynů zákazníků), čemuž by měla odpovídat žalobkynina kontrola zprostředkovatelů. Napadené rozhodnutí je ale opět formulováno obecně, jako kdyby měla žalobkyně kontrolovat veškerou činnost investičních zprostředkovatelů.

9. Ve **čtvrtém žalobním bodu** namítá žalobkyně vady výroku A.II:

- Bankovní rada nepřipustně zobecňuje své závěry, neboť opakovaně hovoří o kontrolách v roce 2010, 2011 nebo 2012, aniž by specifikovala konkrétní kontroly.
- Ani u výroku A.II žalovaná neosvětlila, proč má za to, že měla žalobkyně provádět kontrolu investičních zprostředkovatelů právě v tom rozsahu, který požaduje. Z výroku tak není zřejmé, z jakých důvodů považuje žalovaná právě tyto požadavky za přiměřené žalobkynině činnosti.
- Též u výroku A.II žalovaná vytýká žalobkyni, že nekontrolovala činnosti investičních zprostředkovatelů, které pro žalobkyni nevykonávali. Jako příklad uvedla, že jí žalovaná vyčítá, že nekontrolovala investiční zprostředkovatele při poskytování investičního poradenství. Tuto službu však zprostředkovatelé žalobkyni neposkytovali, a ona ji tak ani nemohla kontrolovat.

10. V **pátém žalobním bodu** žalobkyně namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu. Žalovaná totiž odmítla provést výslechy svědků, které žalobkyně navrhla, a to právě k prokázání skutečností týkajících se kontrol, jež zmiňuje výrok A.II.

11. V **šestém žalobním bodu** žalobkyně namítá nepřiměřenost výše uložené pokuty. Žalovaná uložila žalobkyni pokutu 5 000 000 Kč. Nezohlednila přitom, že v jiném řízení již žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve stejné výši. Další sankcionování žalobkyně má nepřipustně rdousící efekt, neboť žalobkyně vydělává pouze na sankce uložené žalovanou. Žalobkyně přitom žalované řádně doložila své majetkové poměry. Žalovaná též nedostatečně zhodnotila časový odstup od jednání, které považovala pro uložení pokuty za nejzávažnější, a nesprávně uzavřela, že žalobkyně spolupracovala s rozsáhlou sítí investičních zprostředkovatelů.

12. Žalobkyně navrhla, aby soud provedl k důkazu výslech šesti svědků a též rozhodnutí žalované o předchozích přestupcích žalobkyně. Pokud by soud neshledal napadené rozhodnutí nezákonné, **navrhla žalobkyně, aby využil svého moderačního oprávnění** a rozhodl o upuštění od uložení pokuty, nebo o jejím snížení. Důvody pro moderaci ztotožnila žalobkyně s žalobními body.

3. Vyjádření žalované

13. Žalovaná s žalobou nesouhlasí a navrhuje, aby ji soud zamítl. Má za to, že postupovala v intencích závěrů NSS v rozsudku čj. 8 Afs 68/2018-64 a její rozhodnutí i procesní postup je v souladu se zákonem. S řadou žalobních námitek se vypořádala již v napadeném rozhodnutí, na které odkázala.
14. Žalovaná je přesvědčena, že žalobkyni nebyla odňata druhá instance. Úpravy výroku A.I a A.II vycházejí ze skutkového stavu, který zjistil správní orgán prvního stupně, a mají oporu v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalovaná se v rozkladovém řízení proti skutkovým zjištěním bránila, nicméně bankovní rada posoudila věc skutkově i právně stejně. Napadené rozhodnutí nerozšiřuje žalobkynino protiprávní jednání, ani nezprísňuje jeho posouzení či sankci. Úprava výroku byla hlavním požadavkem NSS a žalovaná této povinnosti dostála.
15. Výroky A.I i A.II mají oporu ve skutkových zjištěních a výtky, které jsou v nich uvedeny, vycházejí z právních povinností žalobkyně. Konkretizace výtek v návaznosti na obecnou právní povinnost nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Jde naopak o logický důsledek obecnosti právních předpisů. Rozsah kontrolní činnosti, kterou žalovaná po žalobkyni požaduje, zcela odpovídá jak právní úpravě, tak charakteru a rozsahu žalobkyniny činnosti. Síť jejích investičních zprostředkovatelů lze dle žalované označit za rozsáhlou. S žalobkyní spolupracovalo velké množství osob a rozsah jejích aktivit dokládá i počet zákazníků, kteří prostřednictvím její sítě obchodovali.
16. Neprovedení výsledku svědků žalovaná řádně odůvodnila. Žalobkyně nepředložila požadované vnitřní předpisy a předložené dokumenty byly nedostatečné. Na těchto zjištěních nemohly svědecké výpovědi nic změnit.
17. Žalovaná též řádně odůvodnila výši sankce. Majetkovými poměry žalobkyně se dostatečně zabývala již v prvostupňovém rozhodnutí a bankovní rada na toto hodnocení v napadeném rozhodnutí navázala. Žalobkyně nijak konkrétně netvrdí, proč by uložená pokuta měla být likvidační. Stejně tak neuvádí žádné relevantní důvody pro její moderaci.

4. Posouzení soudem

18. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž oba účastníci konkludentně souhlasili [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.)].
19. Soud nepovažoval za nutné nařizovat jednání ani pro účely dokazování. Žalobkyně sice v žalobě navrhla k důkazu výsledky svědků a rozhodnutí žalované o jejím jiném přestupku, nicméně výsledky soud nepovažoval za řádný důkazní návrh a předchozí rozhodnutí žalované považoval za nadbytečné.
20. K navrženým svědeckým výpovědím soud uvádí, že dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. má žaloba proti rozhodnutí obsahovat, *jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést*. Žalobce tuto svoji povinnost splní, pokud konkrétní důkazní návrh spojí s konkrétním žalobním tvrzením. Nespojí-li žalobce důkazní návrh s konkrétním tvrzením, není takový návrh řádný (srov. obdobně Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 71). Nemůže-li soud domýšlet žalobní argumentaci či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32), nemůže ani domýšlet,

k jakým žalobním tvrzením se svědecké výpovědi jako důkaz hodí (rozsudek NSS z 16. 7. 2024, čj. 7 Afs 54/2023-37, bod 19 a 20).

21. Důležitost žalobcovy povinnosti propojit důkazní návrh s konkrétním tvrzením lze dobře ilustrovat právě na svědecké výpovědi. Jejím smyslem je zachytit stav věci, jak ji svědek vnímal svými smysly (např. rozsudek NSS z 16. 12. 2019, čj. 3 As 322/2017-70, bod 41). Svědecká výpověď probíhá tak, že předseda senátu svědka vyzve, aby souvisle vylíčil vše, co ví o předmětu výslechu, a následně mu může soud a účastníci klást otázky [§ 126 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.), ve spojení s § 64 s. ř. s.]. Pokud však v žalobě chybí konkrétní tvrzení, které má svědecká výpověď prokazovat, není určen předmět výslechu, a není proto vůbec zřejmé, k čemu se má monologická i dialogická část výslechu vztahovat.
22. Žalobkyně navrhla výslechy svědků „pro účely rozhodnutí ve věci“ (bod 43 žaloby), přičemž nijak nespécifikovala, jaké konkrétní tvrzení mají svědecké výpovědi prokazovat. Prokazovaná tvrzení nelze dovodit ani ze zbytku žalobní argumentace. O svědčích totiž žalobkyně hovoří pouze v části žaloby, v níž namítá nezákonné neprovedení svědeckých výpovědí v řízení před žalovanou (body 35 až 38 žaloby). Žalobkynin důkazní návrh tudíž není řádný, neboť není zřejmé, co má prokazovat. Poučovací povinnost odpovídající § 118a o. s. ř., soud ve správním soudnictví nemá (naposledy podrobně rozsudek NSS z 24. 5. 2024, čj. 3 As 55/2023-44, bod 27 až 40).
23. U navrhovaných listin je situace odlišná. Ačkoliv ani s nimi žalobkyně v části V. žaloby nespojila konkrétní tvrzení, které mají prokazovat, lze to dovodit ze zbytku žalobní argumentace. Žalobkyně totiž předchází rozhodnutí žalované a její bankovní rady o jiném žalobkynině přestupku výslovně zmínila v rámci argumentace, že udělená pokuta je likvidační, neboť žalobkyni byla již dříve uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč (bod 41 žaloby). Je proto zřejmé, že důkazní návrh směřuje k prokázání tohoto tvrzení. Nicméně soud neprovedl důkaz ani těmito listinami, neboť je považuje za nadbytečné. I pokud by totiž soud vzal za prokázané, že žalobkyni byla za jiné přestupkové jednání uložena žalovanou pokuta 5 000 000 Kč, neuspěla by žalobkyně se svojí argumentací o likvidační povaze pokuty (v podrobnostech níže bod 73 rozsudku).
24. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s.
25. Žalobu podala řádně a včas osoba k tomu oprávněná.
26. Žaloba není důvodná.
27. V logice žalobní argumentace se soud nejprve zabýval postupem bankovní rady po zrušení předchozího rozhodnutí NSS (první a druhý žalobní bod), následně se věnoval namítaným vadám výroku A.I a A.II (třetí a čtvrtý žalobní bod), poté neprovedeným důkazům (pátý žalobní bod) a přiměřenosti uložené pokuty (šestý žalobní bod). Na závěr soud posoudil žalobkynin návrh na moderaci uložené pokuty.

4.1 K postupu žalované po zrušení prvního rozhodnutí

28. Žalobkyně namítá, že žalovaná změnila výroky prvostupňového rozhodnutí v takové míře, že žalobkyni odňala druhou instanci. Navíc má za to, že žalovaná postupovala v rozporu se závazným názorem NSS.

29. NSS zrušil předchozí rozhodnutí žalované mj. proto, že jednání vymezené ve skutkové větě výroku A.I a A.II nebylo dostatečně určité (bod 38 až 41 rozsudku NSS čj. 8 Afs 68/2018-64). Uzavřel přitom, že není třeba rušit též prvostupňové rozhodnutí, neboť vady „*lze s ohledem na jejich rozsah napravit v řízení o rozkladu*“ (bod 87 rozsudku NSS).
30. NSS též žalované vysvětlil, jakým způsobem má výroky upravit. Zdůraznil, že ve výroku rozhodnutí o správním deliktu musí být delikt vymezen tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. K tomu slouží popis skutku, přičemž v případě omisivních jednání je třeba trvat na časovém vymezení a klást větší důraz na popis způsobu spáchání (bod 33 a 36 rozsudku NSS). K oběma výrokům NSS uvedl, že žalovaná má popsat časové období a způsob spáchání deliktu, a to tak, že uvede okolnosti relevantní z pohledu použité právní normy a dílčí aspekty, které nebyly naplněny.
31. Ze závěrů NSS plyne, že bankovní rada nemusela automaticky zrušit rozhodnutí napadené rozkladem, ale v návaznosti na závěry NSS mohla výroky upravit. Žalobkyně namítá, že při úpravě postupovala bankovní rada excesivně.
32. Oprávnění odvolacího správního orgánu upravuje § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který zároveň dodává, že změnit rozhodnutí nelze *pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se*. Toto ustanovení se použije též na rozhodování bankovní rady o rozkladu (§ 46c zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance).
33. Obecně platí, že jde-li rozhodnutí změnit a tím napravit nezákonnost či nesprávnost prvostupňového rozhodnutí, má tak odvolací orgán učinit. Měnit přitom může i výrok rozhodnutí (rozsudek NSS z 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, bod 19).
34. V kontextu posuzované věci je podstatné, zda změnou výroku nedošlo ke změně v neprospěch žalobkyně, zda nově doplněné skutečnosti mají oporu v provedeném dokazování a zda ve vztahu k nim měla žalobkyně „*reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat*“ (rozsudek čj. 6 As 286/2018-34, bod 22). Bankovní rada těmto požadavkům dostála.
35. Změna, kterou bankovní rada ve výrocích A.I a A.II učinila, není v neprospěch žalobkyně. Právní posouzení zůstalo stejné, bankovní rada nedoplnila dokazování a vycházela ze skutkových zjištění správního orgánu prvního stupně. Žalobkyně upozorňovala na změnu v časovém vymezení skutku ve výroku A.I, nicméně změna časového vymezení je jednak obecně přípustná, jednak byla učiněna ve prospěch žalobkyně. Bankovní rada totiž časový úsek, v němž se žalobkyně měla protiprávního jednání dopouštět, zkrátila – namísto období od 1. 7. 2010 do 29. 5. 2012 nově uvedla období od 1. 1. 2011 do 29. 5. 2012. Taková změna není v rozporu s oprávněním dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.
36. Žalobkyně též měla možnost na všechna zjištění nově uvedená ve skutkové větě výroků A.I a A.II reagovat, neboť vycházejí ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem prvního stupně a mají oporu v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.
37. Výrok A.I zní po zásahu bankovní rady tak, že žalobkyně se uznává vinnou, že:
- neměla v období od 1. 1. 2011 do 29.5.2012 upraven ve vnitřních předpisech postup pro provádění efektivní kontroly činnosti investičních zprostředkovatelů, které využívala při poskytování svých služeb, neboť v období od 1. 2011 do 31. 3. 2012 neměla ve vnitřním předpise upravenu metodiku a cíle kontroly získávání nových zákazníků, kontroly záznamů

telefonické komunikace se zákazníky nebo potenciálními zákazníky, kontroly vnitřních předpisů, kontroly osobních obchodů, odborností pracovníků a vázaných zástupců, kontroly střetu zájmů, kontroly systému odměňování pracovníků nebo vázaných zástupců investičních zprostředkovatelů, kontroly přijímání nebo vyplácení pobídek a neměla dostatečně upraveny postupy a cíle kontroly investičních zprostředkovatelů při přijímání a vyřizování reklamací a stížností zákazníků, v období od 1. 4. 2012 do 29. 5. 2012 neměla ve vnitřním předpise upravenou metodiku pro zpracování a vyhodnocení získaných podkladů, vymezení alespoň rámcového rozsahu informací obsažených ve zprávě z kontroly a pravidel pro stanovení opatření k nápravě a jejích následné kontroly.

(podtržením je zvýrazněna část, kterou bankovní rada doplnila).

38. Bankovní rada v napadeném rozhodnutí (bod 36) vysvětlila, že doplnění skutkové věty vychází z prvostupňového rozhodnutí, a soud s tímto závěrem souhlasí. Popis skutku odpovídá skutkovým zjištěním, které žalovaná popsala v bodech 28 až 37 prvostupňového rozhodnutí. Velká část skutkové věty je doslovně převzata z bodu 37. Nejde tedy o nová zjištění, na které by žalobkyně neměla prostor reagovat, a tudíž ji ani nebyla odňata druhá instance.

39. Výrok A.II zní po zásahu bankovní rady tak, že se žalobkyně uznává vinnou, že:

neprováděla v období od 1.7.2010 do 29.5.2012 systematickou, účinnou a přiměřenou kontrolu činnosti investičních zprostředkovatelů, které využívala při poskytování svých služeb, neboť (i) při kontrolách v druhém pololetí roku 2010 kontrolovala pouze dílčí činnosti investičních zprostředkovatelů (vydávání vnitřních předpisů, informování zákazníků o pobídkách, vedení evidence investičního zprostředkovatele), nekontrolovala tak komunikaci s potenciálními zákazníky, propagaci investičních služeb, investiční poradenství či přijímání stížností a reklamací, při kontrolách v roce 2011 vycházela z vyjádření investičního zprostředkovatele o způsobu odměňování vázaných zástupců, aniž by zkoumala příslušné smlouvy nebo vnitřní předpisy, či z vyjádření investičního zprostředkovatele o poskytování poradenství, o komunikaci se zákazníky a potenciálními zákazníky, aniž zkoumala nahrávky, e-maily nebo záznamy z osobního setkání, případně nezjišťovala, zda investiční zprostředkovatel zavedl nebo vymezil postup přijímání stížností a reklamací, při kontrolách v roce 2012 vycházela pouze z vyjádření investičních zprostředkovatelů o komunikaci se zákazníky, nikoliv z autentických záznamů, které měli investiční zprostředkovatelé ze zákona povinnost vyhotovovat a archivovat, případně kontrolovala pouze ty záznamy, které byly vybrány a předloženy investičním zprostředkovatelem, (ii) v období od 1. 7. 2010 do 29. 5. 2012 neprováděla pravidelnou kontrolu všech investičních zprostředkovatelů, s nimiž spolupracovala, (iii) v období od 1. 7. 2010 do 29. 5. 2012 u zjištěných nedostatků z provedených kontrol nezaznamenala zda, a pokud ano, jakým způsobem proběhla kontrola jejich odstranění.

(podtržením je opět zvýrazněna část, kterou bankovní rada doplnila)

40. I v tomto případě bankovní rada v napadeném rozhodnutí (bod 48) žalobkyni vysvětlila, že doplnění skutkové věty vychází z prvostupňového rozhodnutí. I zde jí soud dává za pravdu, neboť popis skutku odpovídá skutkovým zjištěním, která jsou popsána v částech II.1 (bod 80 až 86), II.2 (bod 124 až 130) a II.3 (bod 143 až 150) prvostupňového rozhodnutí. Ani v tomto případě tudíž nejde o nová zjištění, a proto ani o odnětí druhé instance.

41. První žalobní bod není důvodný.

42. V druhém žalobním bodu žalobkyně namítá, že bankovní rada skutek dostatečně nespecifikovala a navíc neodstranila vadné části výroku. Ani tuto argumentaci neshledal soud důvodnou.
43. Soud již výše popsal, co má obsahovat skutková část výroku o spáchání přestupku, jež spočívá v omisivním jednání. Upravené výroky těmto požadavkům dostojí. Oba mají jasné vymezené časové období, v němž k přestupku došlo, a podrobný popis nedostatků spočívajících v absenci konkrétních kontrolních postupů (výrok A.I) a neprovádění dostatečné kontroly (výrok A.II). Takto formulované výroky naplňují požadavek NSS, aby z výroků bylo patrné jakými formami činila žalobkyně málo či něco jiného (bod 38 rozsudku čj. 8 Afs 68/2018-64) a jaké aspekty kontroly nenaplnila (bod 41 rozsudku NSS). Jednání je popsáno nezaměnitelně tak, že žalobkyni nehrozí dvojí trestání za stejný skutek.
44. Žalobkyně se mýlí, když tvrdí, že žalovaná měla povinnost odstranit vadné části výroků. Tento požadavek z rozsudku NSS neplyne, neboť vada výroků spočívala v jejich neurčitosti a měla být odstraněna tím, že žalovaná konkretizuje jednání, kterým žalobkyně naplnila skutkové podstaty jednotlivých přestupků. To se stalo.
45. Žalobkyně je přesvědčena, že měla bankovní rada odstranit první část výroku A.I a A.II, přičemž svoji úvahu formulovala takto: „*Takto je tedy žalobce trestán za to, že „systém/předpis není efektivní“ (tvrzení A), neboť „...tvrzení B“. Žádným způsobem však není zabráněno tomu, aby žalobce nemohl být opakovaně trestán za to, že „systém/předpis není efektivní“ (tedy jednání popsané v rámci tvrzení A), neboť „...tvrzení C“. Výroky A.I. a A.II. tedy umožňují, resp. nevylučují, že žalobce může být opakovaně potrestán za to, že „systém/předpis není efektivní“.*
46. Zákaz dvojího trestání za tentýž skutek se uplatní i v rámci správního trestání (rozsudek NSS z 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS). Předpokladem uplatnění tohoto zákazu je ale totožnost skutku, pro kterou je podstatné právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek (podrobně rozsudek NSS z 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163, bod 27 a násl.). Žalobkyně v argumentaci citované výše nepopisuje hypotetický totožný skutek, ale naopak skutky odlišné. Soud již výše uvedl, že žalovaná dostatečně vymezila časové období, v němž k přestupku došlo, i to, v čem spatřovala nedostatky v žalobkynině kontrolním systému a provádění kontrol. Jednání popsané ve skutkové větě výroku tvoří jeden skutek, za který je žalobkyně trestána, a není možné ho rozdělit na dva skutky, jak to provádí žalobkyně. Pokud by se ukázalo, že žalobkynin systém není efektivní, protože v něm absentují jiné podstatné prvky, jednalo by se o odlišný skutek, na který by se zásada *ne bis in idem* nevztahovala.
47. Ani druhý žalobní bod proto není důvodný.

4.2 K namítaným vadám výroku A.I

48. Soud se dále zabýval třetím žalobním bodem, v němž žalobkyně namítala řadu vad výroku A.I.
49. S žalobkyní nelze souhlasit, že vytýkané jednání je příliš zobecňující. Z celého výroku je zřejmé, že se všechny výtky týkají pouze kontroly činnosti investičních zprostředkovatelů. Skutková věta je uvozena tím, že žalobkyně neměla upraven postup pro provádění „*efektivní kontroly činnosti investičních zprostředkovatelů, které využívala při poskytování svých služeb, neboť* [...]“. Je zjevné, že vytýkané nedostatky následující za spojkou „*neboť*“ se vztahují právě ke kontrole činnosti investičních zprostředkovatelů.

50. Soud nesouhlasí ani s tím, že by žalovaná nemohla žalobkyni postihovat za to, že neměla ve vnitřních předpisech uvedeny cíle kontroly. Žalobkyně porušila povinnost obezřetného poskytování investičních služeb, jejíž součástí je zavedení a udržování řídicího a kontrolního systému [§ 12 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu]. Kontrolní systém má vždy obsahovat pravidla kontroly činnosti investičních zprostředkovatelů [§ 12b odst. 2 písm. b) uvedeného zákona]. Soud souhlasí s žalovanou, která již žalobkyni v napadeném rozhodnutí vysvětlila, že cíl kontroly je v obecné rovině zřejmý, nicméně žalovaná žalobkyni vytýká podrobné rozvedení cílů jednotlivých kontrolovaných oblastí (bod 43 napadeného rozhodnutí). Na tuto argumentaci žalobkyně v žalobě nijak nereagovala, proto na ni soud toliko odkazuje.
51. Z napadeného rozhodnutí je též dostatečně zřejmé, proč bankovní rada považovala za přiměřené právě ty požadavky, které vtělila do výroku A.I. Žalobkyně v tomto ohledu namítala nepřezkoumatelnost výroku, tu však soud neshledal.
52. Nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu – jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám, kvůli kterým skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudek NSS z 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).
53. Bankovní rada v napadeném rozhodnutí odkázala na závěr NSS týkající se použití termínu „efektivní“ ve výroku A.I (bod 37 napadeného rozhodnutí) a závěry rozhodnutí prvního stupně k jednotlivým nedostatkům vnitřních předpisů žalobkyně (bod 38 a 41). Z úvah bankovní rady je zřejmé, že stejně jako správní orgán prvního stupně spatřovala nedostatky vnitřních předpisů žalobkyně v tom, že nezavádí efektivní kontrolní mechanismy, tedy že systém není přiměřený, ucelený a účinný. Tento závěr ve spojení s odkazem na relevantní části odůvodnění rozhodnutí prvního stupně považuje soud za přezkoumatelné úvahy o neefektivnosti žalobkynina kontrolního systému. Platí přitom, že rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek (např. rozsudek NSS z 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66, bod 41 a judikatura tam citovaná). Výrok A.I proto není nepřezkoumatelný.
54. Žalobkyně dále nesouhlasí se závěrem, že měla rozsáhlou síť investičních zprostředkovatelů. S žalobkyní lze souhlasit, že pokud by se rozsáhlost její sítě (43 zprostředkovatelů) měla poměřovat s počtem všech registrovaných investičních zprostředkovatelů (10 070 zprostředkovatelů k 31. 12. 2011), nešlo by o síť nijak velkou. Žalobkyně však pomíjí kontext, v němž žalovaná i její bankovní rada o rozsáhlosti sítě hovořily. Bankovní rada v napadeném rozhodnutí vysvětlila, že žalobkynina síť zprostředkovatelů je rozsáhlá v tom smyslu, že žalobkyni zajistila přibližně 40 % všech jejich zákazníků (bod 40 napadeného rozhodnutí a bod 455 prvostupňového rozhodnutí). Na to navázal závěr správních orgánů, že pokud byly investiční zprostředkovatelé pro žalobkyni tak významným zdrojem zákazníků, měla tomu žalobkyně přizpůsobit způsob a rozsah jejich kontroly (bod 40 napadeného rozhodnutí a body 77 až 79 prvostupňového rozhodnutí). V tomto smyslu lze žalobkyninu síť investičních zprostředkovatelů za rozsáhlou považovat.
55. Poslední žalobkynina výtky k výroku A.I směřuje k tomu, že správní orgány nedostatečně zohlednily povahu činností, kterou pro ni investiční zprostředkovatelé vykonávali. I na

tuto námitku bankovní rada reagovala, a to v bodě 42 napadeného rozhodnutí. Vysvětlila, že rozsah kontrolní činnosti bezprostředně souvisí s poskytováním investiční služby přijímání a předávání pokynů týkajících se investičních nástrojů. Reagovala i na námitku o absenci tzv. poradenského prvku služby přijímání a předávání pokynů, kterou žalobkyně nyní doslovně opakuje v žalobě. Na argumentaci bankovní rady žalobkyně v žalobě nijak nereaguje, a proto soud, který se s argumenty bankovní rady ztotožnil, pouze odkazuje na citovaný bod napadeného rozhodnutí.

56. Soud nepřítakal vadám, které žalobkyně spatřovala ve výroku A.I. Třetí žalobní bod proto neshledal důvodným.

4.3 K namítaným vadám výroku A.II

57. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobkyně namítala vady ve vztahu k výroku A.II.
58. Primárně považuje závěry uvedené ve výroku za nepřipustně zobecňující, neboť nespecifikují konkrétní kontroly, v nichž měla žalobkyně pochybit.
59. Výrok A.II je formulován tak, že žalobkyni klade za vinu, že nekontrolovala určité aspekty, jež kontrolovat měla. Skutek je časově vymezen jednak obdobím od 1. 7. 2010 do 29. 5. 2012, v němž žalobkyně neprováděla dostatečnou kontrolu činnosti zprostředkovatelů, jednak jednotlivými obdobnými (*při kontrolách v druhém pololetí roku 2010, při kontrolách v roce 2011, při kontrolách v roce 2012*), u nichž je specifikováno, co žalobkyně nekontrolovala. Taková formulace vyhovuje požadavkům na formulaci výroku. Delikt ní jednání je vymezeno dostatečně určitě a ze skutkové věty plyne, že žalobkyni je dáváno za vinu, že určité aspekty nekontrovala při *všech* kontrolách, které prováděla v jednotlivých časových úsecích, jež jsou ve výroku specifikovány. Žalobkyně v žalobě přitom nenamítá, že by tyto aspekty ve vymezeném období ve skutečnosti kontrolovala. Napadené rozhodnutí proto i v tomto aspektu ob stojí, což již bankovní rada správně vysvětlila v bodu 19 a 20 napadeného rozhodnutí.
60. Žalobkyně dále namítala, že ani v případě výroku A.II žalovaná nevysvětlila, proč měla žalobkyně provádět kontrolu právě v rozsahu uvedeném ve výroku. To není pravda. Z prvostupňového i napadeného rozhodnutí plyne, že se správní orgány rozsahem kontroly zabývaly. To žalobkyni opět vysvětlila již bankovní rada v napadeném rozhodnutí i s odkazem na relevantní pasáže rozhodnutí prvního stupně (bod 50 napadeného rozhodnutí).
61. Stejně tak bankovní rada reagovala na žalobkyninu námitku, že jí (podobně jako u výroku A.I) vyčítá, že nekontrolovala činnosti, které pro ni ale investiční zprostředkovatelé nevykonávali. V bodu 52 napadeného rozhodnutí vysvětlila, že po žalobkyni správní orgán prvního stupně požadoval pouze kontrolu činností, které pro žalobkyni zprostředkovatelé vykonávali. Žalobkyně na odůvodnění bankovní rady opět nijak konkrétně nereaguje a soud na něj z toho důvodu pouze odkazuje.
62. Soud ani ve vztahu k výroku A.II nedal žalobkyni za pravdu. Čtvrtý žalobní bod též není důvodný.

4.4 K neprovedeným důkazům

63. V rámci pátého žalobního bodu namítala žalobkyně nedostatečné zjištění skutkového stavu, neboť žalovaná neprovedla výslechy svědků, které žalobkyně navrhovala.
64. Obecně platí (jak pro soudy, tak pro správní orgány), že řádný důkazní návrh lze odmítnout ze tří důvodů – důkaz má prokazovat skutečnost, jež s předmětem řízení

nesouvisí, důkaz není způsobilý tvrzenou skutečnost prokázat nebo jde o důkaz nadbytečný (nález Ústavního soudu z 10. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1452/20, č. 49/2021 USn., bod 58).

65. Žalovaná se v prvostupňovém rozhodnutí velmi podrobně zabývala tím, proč navržené svědecké výpovědi neprovedla (bod 416 až 424 prvostupňového rozhodnutí). Z odůvodnění plyne, že jednotlivé svědky žalovaná odmítla vyslechnout právě z důvodů uvedených výše. Výslech J. J., K. B. a J. P. odmítla provést, neboť jím žalobkyně hodlala prokazovat skutečnosti, které nebyly předmětem řízení. P. B. nevyslechla pro nezpůsobilost prokázat tvrzenou skutečnost a pro nadbytečnost. Výslech P. D., M. B. a B. P. neprovedla pro nadbytečnost. Výslech předsedy žalobkynina představenstva, Z. L., odmítla provést, neboť by šlo o výslech účastníka řízení, který je specifický a navíc by směřoval k prokazování skutečností, jež nejsou pro předmět řízení relevantní.
66. Bankovní rada se s těmito závěry ztotožnila (bod 96 napadeného rozhodnutí) a ztotožňuje se s nimi i soud. Žalobkyně byla shledána vinnou proto, že neměla řádně upraveny kontrolní postupy a kontrolu neprováděla dostatečně. K těmto skutečnostem její důkazní návrhy nesměřovaly. K tomu považuje soud za vhodné poukázat též na závěr NSS v opakovaně citovaném rozsudku čj. 8 Afs 68/2018-64, který ve vztahu k žalobkynině deliktnímu jednání uvedl, že: *„Není rozhodné, zda v praxi žalobkyně pravidla skutečně naplňovala a toto dodržování po zaměstnancích požadovala. Určující pro splnění zákonné povinnosti je zavést a mít upravena pravidla pro provádění pokynů zákazníků, a to vnitřním předpisem, který lze zpětně rekonstruovat. Tuto povinnost však žalobkyně nesplnila. V tomto rozsahu proto nemohl navržený důkaz výslechem svědků prokázat nic dalšího“* (bod 54).
67. Žalobkyně v žalobě nijak konkrétněji nevysvětluje, v čem se správní orgány v hodnocení přípustnosti důkazních návrhů měly mylit, či co relevantního měly výsledky svědků prokázat. Soud proto ani pátý žalobní bod neshledal důvodným.

4.5 K přiměřenosti sankce

68. V šestém žalobním bodu žalobkyně namítla, že je sankce nepřiměřená.
69. Bankovní rada hodnotila jako nejzávažnější jednání neprovádění systematické, účinné a přiměřené kontroly. Za tento přestupek bylo možné uložit pokutu až do výše 20 000 000 Kč [§ 157 odst. 14 písm. c) zákona o podnikání na kapitálovém trhu].
70. Pokuta uložená napadeným rozhodnutím je tedy ve čtvrtině maximální sazby, přičemž platí, že uložení v zákonném rozmezí je otázkou správního uvážení orgánu, který pokutu ukládá. Soud může do jeho úvahy zasáhnout pouze v omezených případech, a to zejména, pokud by uložena pokuta byla pro žalobkyni likvidační.
71. Za likvidační je třeba považovat: *„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“* (usnesení rozšířeného senátu NSS z 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, bod 27). O takto drakonickou pokutu se v posuzované věci nejedná.
72. Bankovní rada se výši pokuty zabývala v bodech 104 až 118 napadeného rozhodnutí. Vyšla přitom z hospodářských výsledků žalobkyně za rok 2020, neboť novější nebyly k dispozici

a žalobkyně žádné jiné údaje o své majetkové situaci nepředložila. Bylo to přitom její povinností, pokud chtěla tvrdit, že je pro ni pokuta likvidační (rozsudek NSS z 6. 2. 2019, čj. 9 As 316/2107-43, bod 51).

73. Z údajů za rok 2020 vyplynulo, že vlastní kapitál žalobkyně je 285 205 000 Kč a za rok 2020 vykázala zisk 17 115 500 Kč. Z těchto údajů neplyne, že by uložená pokuta byla likvidační, ani že by žalobkyně svoji ekonomickou činnost toliko vydělávala na sankce uložené žalovanou, jak žalobkyně tvrdila v žalobě. Tento závěr přitom obстоjí i pokud soud vezme v potaz další pokutu ve výši 5 000 000 Kč, která byla žalobkyni dle jejího tvrzení žalovanou uložena za jiné delikt ní jednání. I při sečtení obou těchto pokut totiž závěry žalovaného obстоjí a z hospodářských výsledků žalobkyně je zřejmé, že má prostředky na uhrazení pokuty. Žalobkyně v žalobě netvrdila, že by se její majetkové poměry zásadně změnily, ani nedokládala jiné majetkové poměry, než ty, z nichž vycházela bankovní rada. Soud proto uloženou pokutu za likvidační nepovažuje.
74. Žalobkyně ve vztahu k sankci opětovně namítala, že žalovaná nesprávně vycházela z toho, že má žalobkyně rozsáhlou síť investičních zprostředkovatelů. K této argumentaci se soud již vyjádřil výše (bod 54) a na své odůvodnění odkazuje. Ani šestý žalobní bod tedy není důvodný.

4.6 K návrhu na moderaci

75. Žalobkyně pro případ, že soud neshledá žalobní argumentaci důvodnou, navrhla, aby rozhodl o upuštění od uložení pokuty, nebo ji snížil. Za důvod pro moderaci uvedla svoji žalobní argumentaci.
76. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. *může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
77. Moderace je výjimečným postupem. Jejím smyslem a účelem není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, že by sankce zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek NSS z 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).
78. V rámci moderačního oprávnění nezkontroluje soud zákonnost trestu, ale pouze to, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu (rozsudek NSS z 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Pokud by byl totiž uložený trest nezákonný, nebylo by možné ho moderovat, ale soud by ho musel zrušit (rozsudek NSS z 29. 7. 2024, čj. 5 As 167/2023-34, bod 17). To znamená, že i žalobkynina argumentace k návrhu na moderaci měla směřovat do vad v individualizaci trestu. To se však nestalo, neboť žalobkyně pouze odkázala na zbytek své žalobní argumentace, jež ovšem mířila právě na nezákonnost rozhodnutí, resp. nezákonnost (likvidační výši) uložení sankce. Soud proto pouze stručně uvádí, že důvody pro moderaci uložení pokuty neshledal, neboť z ničeho neplyne, že by šlo o sankci zjevně nepřiměřenou.

5. Závěr a náklady řízení

79. Soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji výrokem I. zamítl postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

80. O zamítnutí návrhu na moderaci uložené pokuty soud samostatně nerozhodoval. Žalobkyně formulovala tento návrh jako eventuální petit, přičemž zamítnutím žaloby soud rozhodl o primárním i eventuálním petitu (rozsudek NSS z 9. 11. 2023, čj. 3 As 149/2022-49, bod 15).
81. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná byla ve věci plně úspěšná, avšak nevznikly jí žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 1. srpna 2024

Mgr. Marek Bedřich v.r.
předseda senátu