



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: **C. C. leasing s.r.o.**, IČO 24132446
sídlem Staré náměstí 13/7, 161 00 Praha 6
zastoupena advokátem Mgr. Ing. Janem Šovarem
sídlem Jungmannova 750/34, 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 23. 5. 2024, čj. 2024/060783/CNB/110

takto:

- I. Rozhodnutí bankovní rady žalované z 23. 5. 2024, čj. 2024/060783/CNB/110, se ruší v části, v níž bankovní rada zamítla žalobkynin rozklad a potvrdila část výroku I. rozhodnutí žalované z 30. 1. 2024, čj. 2024/014820/CNB/580, kterou žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 25 000 000 Kč a stanovila její splatnost. V tomto rozsahu se věc vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobkynino podnikání je založeno na tom, že zajišťuje financování třetím osobám na jejich podnikatelské záměry. Prostředky získává od investorů z řad veřejnosti. Investoři v případě zájmu uzavřeli úvěrové smlouvy s žalobkyní, která následně poskytla úvěr třetí osobě na její podnikatelský záměr. Tato osoba splácela úvěr žalobkyni, která splácela úvěr investorům.
2. Žalovaná posoudila žalobkynino jednání jako nezákonné přijímání vkladů bez licence dle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Shledala ji proto vinnou z přestupku a uložila jí pokutu 25 000 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Žalobkyně se závěrem žalované nesouhlasí, a proto se poté, co neuspěla s rozkladem, obrátila na soud.
3. Pro věc je kromě otázky, zda žalobkyně spáchala přestupek, který jí žalovaná klade za vinu, podstatné, zda žalovaná přihlédla ke všem polehčujícím okolnostem a zda uložila zákonnou a přiměřenou pokutu.

2. Argumentace účastníků

4. Žalobkyně i žalovaná uplatnily v řízení rozsáhlou argumentaci. Soud proto pro přehlednost na tomto místě pouze stručně shrne žalobní body a reakci žalované a podrobné argumentaci účastníků se bude věnovat následně v rámci samotného posouzení žaloby.
5. **Žalobkyně** považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Navrhuje, aby ho soud zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Svoji argumentaci shrnula do čtyř žalobních bodů:
 - Žalovaná nesprávně posoudila žalobkynino jednání jako *přijímání vkladů od veřejnosti*. Žalobkyně investovala prostředky do projektu, který si investor zvolil, přičemž tento účel byl výslovně sjednán v úvěrové smlouvě. Tyto prostředky tudíž nebyly *vkadem* a zákon o bankách se na žalobkyni nevztahoval.
 - Žalovaná vyložila termín *neoprávněný prospěch* v rozporu s evropským právem, což vedlo k nesprávnému určení horní hranice pokuty.
 - Žalovaná nezohlednila všechny polehčující okolnosti, neboť nepřihlédla k tomu, že s ní žalobkyně spolupracovala, že z jejího jednání nevznikla škoda a že ho zanechala ihned poté, co jí žalovaná zaslala oznámení. Nesprávně též posoudila závažnost přestupku a pokutu uložila v rozporu se svojí praxí.
 - Uložená pokuta je nezákonná, neboť nezohledňuje žalobkyniny majetkové poměry a je likvidační.
6. Žalobkyně navrhla, aby soud položil předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU), a to ohledně výkladu termínu *neoprávněný prospěch* a povinnosti správních orgánů přihlédnout ke všem příslušným okolnostem včetně *úrovně spolupráce*.
7. V replice žalobkyně kromě rozvedení své žalobní argumentace též uplatnila eventuální petit, v němž navrhla, aby soud v případě, že rozhodnutí nezruší, snížil uloženou pokutu.
8. **Žalovaná** považuje žalobu za nedůvodnou a navrhuje, aby ji soud zamítl. Zdůraznila, že velká část žalobní argumentace opakuje rozkladové námitky, které vypořádala v napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí prvostupňovém. K žalobním bodům uvedla následující:
 - Prostředky, které žalobkyně přijímala, nebyly účelově určené na financování konkrétního projektu. Šlo o vklady od veřejnosti ve smyslu zákona o bankách, který vklad definuje širěji než zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Na rozdíl od záloh nakládala žalobkyně s prostředky jako s vlastními, nikoliv na účet vkladatelů.
 - Žalovaná vyložila termín *neoprávněný prospěch* v souladu s evropským právem. Její výklad shledal správným i Nejvyšší správní soud (NSS), který se touto otázkou podrobně zabýval v rozsudku z 24. 4. 2023, čj. 7 Afs 230/2022-78, *CEPO Green3*.

- Žalovaná též zohlednila všechny polehčující okolnosti. Žalobkynina spolupráce nebyla nijak výjimečná a evropská úprava požaduje pouze zohlednění míry spolupráce, což žalovaná učinila. Absence škody není u ohrožovacích přestupků automaticky polehčující okolností. Žalobkyně nezákonného jednání zanechala až poté, co ji k tomu žalovaná vyzvala. Uložená pokuta se nevymyká praxi žalované.
- Žalovaná se v obou stupních zabývala žalobkyninými majetkovými poměry zcela dostatečně a na základě podkladů, které žalobkyně postupně předkládala. Z ničeho neplyne, že by pokuta byla pro žalobkyni likvidační.

9. Žalovaná nepovažovala za nutné položit předběžné otázky, jež žalobkyně navrhla.

3. Ústní jednání

10. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).
11. Žalobkyně na žalobě setrvala a odkázala na svá písemná vyjádření. Shrnula jednotlivé žalobní body a navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, případně aby využil svého moderačního oprávnění a uloženou pokutu snížil.
12. Žalovaný též setrval na své písemné argumentaci, na kterou odkázal. Zdůraznil, že jeho postup v žalobkynině případě i výpočet horní hranice pokuty vychází z jeho dlouhodobé praxe, která byla též potvrzena správními soudy. Pokuta se může zdát vysoká v absolutní částce, nicméně v relativní sazbě je srovnatelná s jinými případy.
13. Soud na jednání provedl k důkazu *daňová přiznání, rozvahu a přílohu v účetní závěrce k roku 2023 a rozhodnutí o povolení posečkáni* postupem dle § 52 odst. 1 a § 77 odst. 1 s. ř. s.
14. *Z přiznání k dani z příjmů právnických osob 2023* plynou následující skutečnosti. Žalobkynin výsledek hospodaření byl 4 643 207 Kč. Její výdaje byly 14 544 356 Kč, z nichž většinu tvořily rezervy a opravné položky. Za rok 2023 byla žalobkyni stanovena daňová ztráta 25 540 033 Kč, přičemž si již dříve odečetla 4 924 000 Kč, v roce 2023 si odečetla 19 187 000 Kč a k odečtení zbylo 1 429 033 Kč. Žalobkyně vykázala roční čistý obrát 62 228 742 Kč, 4 zaměstnance a základ daně 19 187 563 Kč. Po odečtení daňové ztráty byl základ daně 563 Kč. V roce 2022 vykázala žalobkyně aktiva ve výši 573 049 000 Kč a v roce 2023 vykázala 221 294 000 Kč (netto). Nejvyšší položku aktiv tvořily krátkodobé pohledávky (479 082 000 Kč v roce 2022 a 148 300 000 Kč v roce 2023). Z pasiv tvořily největší položku dlouhodobé závazky (601 114 000 Kč v roce 2022 a 246 009 000 Kč v roce 2023). To plyne též z *rozvahy v plném rozsahu*.
15. *Z výkazu zisku a ztráty* plyne, že za období 2023 byl provozní výsledek hospodaření - 2 861 000 Kč (18 316 000 Kč za předchozí účetní období), finanční výsledek hospodaření 7 504 000 Kč (-20 670 000 Kč za předchozí), výsledek hospodaření před zdaněním 4 643 000 Kč (-2 354 000 Kč za předchozí) a čistý obrát 62 229 000 Kč (187 762 000 Kč za předchozí).
16. *Z přílohy v účetní závěrce* plyne, že žalobkyně měla k 31. 12. 2022 výši vlastního kapitálu -40 493 000 Kč a k 31. 12. 2023 měla výši vlastního kapitálu -34 194 000 Kč. Účetní výsledek hospodaření v roce 2022 byl -2 354 000 Kč a v roce 2023 byl 4 643 000 Kč. Žalobkyně měla v roce 2023 4 zaměstnance a mzdové náklady na ně byly 1 330 000 Kč. Žalobkyně evidovala k 31. 12. 2023 přijaté půjčky ve výši 237 531 000 Kč a poskytnuté půjčky ve výši 103 076 000 Kč. Vlastní nemovitost v hodnotě 13 350 000 Kč.
17. *Z rozhodnutí o povolení posečkáni* (čl. 138) plyne, že žalobkyni bylo v září 2024 povoleno posečkáni s úhradou pokuty, a to rozložením její úhrady do splátek po 500 000 Kč měsíčně.

18. Soud k důkazu pro nadbytečnost neprovedl *přehled úvěrů a projektů* (příloha č. 9 žaloby). Tento důkaz žalobkyně navrhla k prokázání tvrzení o svém očekávaném zisku, průměrném zisku a objemu prostředků u projektů, u nichž nepostupovala v souladu s pokyny klientů. Všechna tato tvrzení vychází z žalobkyniny argumentace, že žalovaný nesprávně vyložil pojem *neoprávněný prospěch* (druhý žalobní bod). Pokud by soud této žalobní argumentaci přitakal, zrušil by napadené rozhodnutí pro nezákonnost a výši žalobkynina zisku by nebylo třeba prokazovat. Stejně tak by ji nebylo třeba prokazovat, pokud se žalobkyně mylí a žalovaný *neoprávněný prospěch* vyložil správně.
19. Z obdobných důvodů soud neprovedl jednotlivé *listy projektů*, které nebyly realizovány (příloha č. 11 až 15 žaloby). Žalobkyně navrhla tyto důkazy k prokázání svého tvrzení o plánovaných úrocích u těchto projektů, přičemž toto tvrzení vychází též z druhého žalobního bodu.
20. Soud dále neprovedl k důkazu *účetní závěrku 2022* (příloha č. 16 žaloby) a *tabulku CCL projekty a úvěry* (příloha č. 10 žaloby). *Účetní závěrka* je totiž součástí správního spisu, kterým se důkaz neprovádí (rozsudek NSS z 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). *Tabulka* je upravenou verzí tabulky, která se též nachází ve správním spisu. Žalobkyně její provedení navrhla k prokázání tvrzení, že žalovaný vyšel z nesprávného objemu poskytnutých úvěrů (čtvrtý žalobní bod). Údaje rozhodné pro posouzení tohoto tvrzení jsou však dostatečně zřejmé z tabulky založené ve správním spise.

4. Posouzení soudem

21. 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.
22. Žalobu podala řádně a včas osoba k tomu oprávněná.
23. Žaloba je částečně důvodná.

4.1 Žalobkyně nezákonně přijímala vklady od veřejnosti

24. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobkyně nezákonně přijímala vklady od veřejnosti. Pokud by žalobkyně měla pravdu již v tomto bodu, nebylo by potřeba zabývat se žalobními námitkami, které se týkají sankce.
25. **Žalobkyně** namítá, že v jejím případě se nejedná o vklad ve smyslu zákona o bankách. Prostředky, které obdržela, byly totiž účelově určené na financování konkrétního projektu, přičemž tento účel byl sjednán přímo ve smlouvě o úvěru. Společnost Investcrown s.r.o., která zprostředkovávala shromažďování finančních prostředků od investorů a poté, co byla vybrána cílová částka, zaslala prostředky žalobkyni, uvedla v poznámce platby vždy název projektu a jeho identifikační číslo.
26. Žalobkyně dále poukázala na stanovisko žalované z 16. 6. 2022, z něhož dle ní plyne, že součástí vkladu musí být vždy závazek příjemce vyplatit vklad na základě žádosti vkladatele. Takový závazek však smlouvy žalobkyně s věřiteli z řad veřejnosti neobsahovaly.
27. Je sice pravda, že žalobkyně u části projektů, na které získala prostředky, nakonec tyto prostředky nepoužila na poskytnutí úvěru na projekt. Šlo nicméně pouze o výjimečné případy, jež představovaly přibližně 4,6 % ze všech financovaných projektů. U některých projektů nakonec nepožádal potenciální úvěrovaný o čerpání úvěru, u dalších nesplnil

úvěrovaný smluvní podmínky. V těchto případech si žalobkyně ponechala finanční prostředky na svých účtech.

28. **Žalovaná** oproti tomu zdůrazňuje, že prostředky vybrané od třetích osob (veřejnosti) nebyly účelově určené. Proto nemohly být zálohou, neboť žalobkyně s prostředky mohla nakládat jako s vlastními a nenakládala s nimi na účet třetích osob, jak je tomu u záloh.
29. Pojem *vkład* je dle zákona o bankách definován široce a prostředky, které žalobkyně vybírala, do této definice spadají. Není podstatné, že žalobkyně mohla prostředky vrátit předčasně.
30. **Soud** souhlasí s žalovanou.
31. Zákon o bankách stanoví, že *bez licence nesmí nikdo přijímat vklady od veřejnosti, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak* (§ 2 odst. 1). Vkladem se přitom pro účely tohoto zákona rozumí *svěřené peněžní prostředky, které představují závazek vůči vkladateli na jejich výplatu* (§ 1 odst. 2 písm. a)).
32. Definice *vkładu* je tedy poměrně široká. Tomu odpovídá i úprava ve směrnici CRD,¹ kterou zákon o bankách v tomto ohledu transponuje. Směrnice stanoví povinnost členských států zakázat subjektům, které nejsou úvěrovými institucemi, *vykonávat podnikatelskou činnost spočívající v přijímání vkladů nebo jiných splatných prostředků od veřejnosti* (čl. 9 odst. 1). K širokému výkladu se přiklonil i SDEU při výkladu stejného termínu v předchozí právní úpravě (rozsudek z 11. 2. 1999, C-366/97, bod 17) a zdůrazňuje jej též odborná literatura (Smutný, A., Pihera, V., Sýkora, P., Cuník, T. *Zákon o bankách. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 35-36; Vojtek, R. *Stínové bankovníctví: šedé banky, sem tam černá?* Obchodněprávní revue 4/2021, část IX, bod 3., s. 264).
33. Je tedy zřejmé, že termín *vkład* je pro účely zákon o bankách širší než smlouva o jednorázovém vkladu upravená v § 2680 občanského zákoníku. Právě touto úpravou žalobkyně argumentovala v řízení před správními orgány, nicméně žalovaná jí zcela správně vysvětlila, že obsah pojmu *vkład* dle zákona o bankách je širší (bod 48 a 54 prvostupňového rozhodnutí a bod 18 a násl. napadeného rozhodnutí).
34. Žalobkyně svoji argumentaci následně posunula a v žalobě již primárně tvrdí, že v jejím případě nešlo o vklad, neboť nebyla povinna vrátit prostředky kdykoliv na žádost věřitele. Prostředky jsou dle žalobkyně zálohou; primárním žalobkyniným závazkem totiž bylo použít prostředky na úvěrování projektu, který si věřitel vybral.
35. Soud předně uvádí, že žalobkyně dezinterpretuje obsah stanoviska žalované z 16. 6. 2022. Žalobkyně z něj dovozuje, že o vklad jde pouze tehdy, pokud je součástí smluvního vztahu závazek dlužníka vrátit prostředky na požádání. To ze stanoviska ale neplyne, jak je zjevné již z citace, na kterou žalobkyně odkázala: „*Pokud přijaté peněžní prostředky představují pro osobu, již byly peněžní prostředky svěřeny, vůči osobě, která peněžní prostředky poskytla, závazek na jejich výplatu (po dohodnuté době nebo na požádání, s úroky nebo bez nich), půjde vždy o vklad ve smyslu § 1 odst. 2 písm. a) ZoB*“. Z této citace plyne pouze tolik, že dle žalované jde vždy o *vkład*, pokud má dlužník povinnost prostředky vyplatit po dohodnuté době nebo na požádání. Z toho ale jednak neplyne, že pokud smluvní vztah takovou povinnost neobsahuje, nemůže nikdy jít o *vkład*, jednak i z této citace jasně plyne, že o *vkład* může jít i tehdy, pokud je součástí závazku dlužníka (zde žalobkyně) povinnost vrátit prostředky

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU z 26. 6. 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, Úř. věst. L 176, s. 338-436.

po dohodnuté době. O takový případ šlo právě v žalobkynině případě, přičemž možnost vrátit prostředky předčasně na tom nic nemění, jak soud vysvětlí níže.

36. Pro posouzení, zda jde v žalobkynině případě o *vkład*, je třeba vyložit obsah smluv, které uzavírala s věřiteli z řad veřejnosti. Soud předesílá, že žalovaná se v obou rozhodnutích touto otázkou podrobně zabývala (body 13 až 26 a 42 až 59 prvostupňového rozhodnutí a bod 16 až 21 napadeného rozhodnutí), přičemž soud s její analýzou smluvního vztahu mezi žalobkyní a věřiteli souhlasí.
37. Ze správního spisu plyne, že žalobkyně uzavírala s veřejností smlouvy o úvěru, jejichž obsah (co do práv a povinností) byl vždy shodný. Vybrané prostředky žalobkyně shromažďovala na svém jediném účtu (což plyne nejen z jednotlivých úvěrových smluv – viz jejich čl. II. bod 5, ale i z vyjádření žalobkyně z 31. 3. 2022 na čl. 18 správního spisu). Ve smlouvě o úvěru je uvedeno, že věřitel poskytuje žalobkyni úvěr na její projekt (podnikatelský záměr), který byl zveřejněn na webu www.nbnk.cz (čl. I smlouvy o úvěru). Projekt je uveden v čl. II. bod 2, který stanoví, že „*věřitelé poskytují Úvěr Dlužníkovi [žalobkyni – pozn. soudu] za účelem financování Projektu, zveřejněného na Platformě pod názvem ...*“, přičemž projekt je vždy identifikován názvem a identifikačním číslem.
38. Primárním závazkem žalobkyně bylo vrátit věřitelům úvěr, zaplatit z něj úroky, případně další nároky (čl. II bod 3 smlouvy o úvěru). Smlouva o úvěru v čl. V upravuje další závazky žalobkyně, nicméně nestanoví, že žalobkyně má povinnost použít poskytnuté prostředky na svůj projekt. V čl. VII. bod 1 jsou upraveny případy porušení smlouvy o úvěru ze strany dlužníka (tedy žalobkyně). Využití úvěru na jiný účel zde uvedeno není, účel úvěru zde není vůbec zmíněn. Ze smlouvy o úvěru dále plyne, že žalobkyně byla oprávněna předčasně splatit jistinu úvěru (čl. IV bod 13).
39. Ze smlouvy o úvěru tedy plyne, že ačkoliv je v ní účel zmiňován, nejde o účelově vázaný úvěr ve smyslu § 2398 odst. 2 a § 2400 občanského zákoníku. Ve smlouvě není stanoveno, že má žalobkyně povinnost použít prostředky pouze na sjednaný úvěr a absentuje v ní jakákoliv sankce pro případ, že žalobkyně použije prostředky k jinému účelu (tomu odpovídá i to, že žalobkyně v několika případech vybrané prostředky k financování projektu nepoužila – k tomu viz dále). Žalobkyně se zavázala vrátit poskytnutý úvěr ve sjednané době a zaplatit úroky.
40. Z ničeho tedy neplyne, že by žalobkyně byla povinna jménem a na účet svých věřitelů nakládat s poskytnutými prostředky za konkrétně sjednaným účelem. Poskytnuté prostředky byly žalobkyni zaslány na její běžný účet a žalobkyně s nimi mohla nakládat dále jako s vlastními.
41. I pokud by byl úvěr poskytnutý jako účelově vázaný, pořád by šlo o *vkład*. Jak žalobkyni opakovaně vysvětlila žalovaná, samotné sjednání účelu neznámá, že nemůže jít o *vkład* (bod 47 až 52 prvostupňového rozhodnutí a bod 17 až 21 napadeného rozhodnutí). Sjednání účelu totiž z peněžních prostředků nedělá bez dalšího *zálohu*. O tu by šlo pouze v případě, že by se žalobkyně zavázala prostředky využít stanoveným způsobem na klientův (věřitelův) účet (shodně bod 52 prvostupňového rozhodnutí a bod 24 napadeného rozhodnutí). Žádný takový závazek ze smlouvy o úvěru neplyne, ač žalobkyně tvrdí v žalobě opak.
42. Již tyto úvahy by postačovaly k závěru o nedůvodnosti prvního žalobního bodu. K nim navíc přistupuje fakt, že žalobkyně část vybraných prostředků nepoužila na projekt, na který je měla (dle svých tvrzení) použít. To dokresluje skutečnost, že žalobkyně s prostředky nakládala jako s vlastními. Není přitom podstatné, že takových případů bylo málo, ani že

důvodem mělo být porušení podmínek ze strany zájemce o úvěr. Podstatné naopak je, že žalobkyně si prostředky, které vybrala pro financování těchto projektů, ponechala na svém účtu. To totiž svědčí o tom, že žalobkyně prostředky považovala za své a navíc nikoliv účelově vázané.

43. Žalobkyně neoprávněně přijímala vklady od veřejnosti bez licence, čímž spáchala přestupek dle § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách. První žalobní bod proto není důvodný.

4.2 Žalovaná správně určila horní hranici pokuty

44. Druhý žalobní bod se týká určení horní hranice pokuty. Za přestupek spáchaný žalobkyní lze uložit *pokutu do dvojnásobku výše neoprávněného prospěchu* [§ 36c odst. 8 písm. f) zákona o bankách].
45. **Žalobkyně** namítá, že výklad žalované je v rozporu s evropskou úpravou. Žalovaná za *neoprávněný prospěch* považovala vše, co žalobkyně získala v důsledku svého neoprávněného jednání a nijak nezohledňuje předpokládané náklady. Žalobkyně má za to, že *neoprávněný prospěch* má být vykládán jako reálný předpokládaný prospěch, kterého by pravděpodobně bylo dosaženo v rámci plánovaného záměru. Svůj výklad opírá o evropskou úpravu. Směrnice CRD požaduje, aby sankci bylo možné uložit *ve výši až dvojnásobku výše výhody získané z porušení, lze-li výši této výhody zjistit* [čl. 66 odst. 2 písm. e)]. Důvodem je dle příslušného recitálu snaha vyvážit výhody, jež je možné očekávat, a správní orgány musí zohlednit všechny příslušné okolnosti. Žalobkynin výklad podporuje i sdělení Evropské komise v souvislosti se zaváděním přísnějších sankcí v oblasti finančního trhu, v kterém komise uvádí, že sankce má odradit subjekt od porušení zákona tím, že pokuta bude převyšovat potenciální finanční výhody, které by mohly být získány porušením. Sdělení komise našlo svůj odraz i v důvodové zprávě k CRD.
46. Žalobkyně souhlasí s žalovanou v tom, že *neoprávněný prospěch* nelze vykládat jako skutečný čistý nebo hrubý zisk. Je však přesvědčena, že pro výpočet horní hranice by měly být relevantní pouze očekávatelné zisky. Obavy žalované z neefektivity sankce u ztrátových společností nejsou na místě, neboť dle § 36c odst. 8 písm. f) věty za středníkem zákona o bankách lze uložit pokutu do 130 milionů Kč bez ohledu na *neoprávněný prospěch*. V žalobkynině případě je *neoprávněný prospěch* tvořen ziskem z marží na úvěrech získaných od veřejnosti, tedy přibližně 9,5 milionu Kč. Horní hranice pokuty je tedy 19 milionů, přičemž uložená pokuta tuto hranici přesahuje.
47. Žalobkyně si je vědoma, že žalovaná zakládá svůj výklad mj. na rozsudku *CEPO Green3*. Ten však žalobkyně nepovažuje za přílehlavý. NSS se v rozsudku vůbec nezabýval výkladovou alternativou, kterou zastává žalobkyně. Zároveň z nesprávných důvodů odmítl položit předběžnou otázku. NSS totiž uvedl, že CRD stanovuje pouze minimální standard, přičemž členské státy mohou sankce zpřísnit. Žalobkyně je nicméně přesvědčena, že z ničeho nelze dovodit záměr zákonodárce jít v úpravě sankcí nad rámec evropské úpravy. Naopak z důvodových zpráv k zákonu č. 135/2014 Sb., který novelizoval zákon o bankách ohledně přestupkových sankcí, a k zákonu č. 204/2017 Sb., který obdobně novelizoval přestupkovou úpravu v zákoně č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, jasně plyne, že zákonodárce v případě úpravy § 36c odst. 8 písm. f) zákona o bankách, zamýšlel pouze transponovat evropskou úpravu.
48. **Žalovaná** předně poukázala na rozsudek *CEPO Green3*, který považuje za správný. NSS se v něm podrobně zabýval výkladem *neoprávněného prospěchu* i evropské úpravy a přiklonil se k verzi, kterou zastává. Tento výklad je též součástí správní praxe žalované.

49. Výklad žalobkyně by mohl vést k řadě případů, kdy by postih černých bank nebyl efektivní, neboť by nedosahovaly žádného zisku, působily na trhu krátkou dobu, mají enormní náklady na prezentace, vyplacené provize zprostředkovatelům, marketing či reklamu apod. Způsob výpočtu *neoprávněného prospěchu*, který zastává žalobkyně, by byl navíc často velmi komplikovaný, ne-li nemožný, neboť ne v každém nelegálním podnikatelském modelu bude zřejmé, co jsou očekávatelné zisky. Stejně tak by nebylo možné prospěch vypočítat v případě, že by pachatel kombinoval nelegální činnost s činností legální.
50. Výklad žalobkyně nemá oporu ani v evropském právu. Směrnice CRD zná pojem zisk a na jiných místech ho používá. U sankce však hovoří o *neoprávněné výhodě*, tedy o jiném kritériu. Za nesprávné považuje žalovaná též žalobkyniny argumenty ohledně úmyslu zákonodárce.
51. Žalobkyně navíc pomíjí, že není postihována za poskytování úvěrů, ale neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti. Nedává proto smysl, aby byl *neoprávněný prospěch* počítán jako rozdíl mezi úroky z úvěrů, které poskytla třetím osobám, a úroky, které je sama povinna zaplatit vkladatelům z řad veřejnosti.
52. Nesprávný je též argument, že lze vždy v problematických případech uložit pokutu s horní hranicí počítanou dle obratu. Z příslušných ustanovení jasně plyne, že pokutu lze z obratu počítat pouze tehdy, *není-li možné výši neoprávněného prospěchu zjistit*. To potvrdil i NSS v rozsudku *CEPO Green3*.
53. **Soud** i v tomto případě přisvědčuje žalované.
54. Jak opakovaně připomněla žalovaná, otázkou nastolenou v druhém žalobním bodě se podrobně zabýval NSS v rozsudku *CEPO Green3*. Soud jej považuje za přílehlavý a odpovídající na všechny argumenty, které žalobkyně přdestřela v rámci tohoto žalobního bodu. Nemá proto důvod se od závěrů NSS odchýlit a pouze je ve stručnosti shrne.
55. NSS zdůraznil, že pojem *neoprávněný prospěch* použitý v § 36c odst. 8 písm. f) zákona o bankách má základ v unijním právu [čl. 66 odst. 2 písm. e) CRD], a jako takový má autonomní význam (bod 64). Ten v souladu s žalovanou vyložil NSS tak, 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“ (bod 68 a obdobně též bod 77).
56. NSS odmítl, že by se měl *neoprávněný prospěch* očišťovat o vynaložené náklady, neboť prospěch u nelegálního přijímání vkladů spočívá již v neoprávněném získání vkladů od veřejnosti. Pokud by se pachatel přestupku nedopustil, žádné vklady by nezískal, přičemž je jedno, že pachatel tyto vklady sám nevlastní (bod 69 a 70). To platí též pro žalobkyni – pokud by bez povolení nepřijímala vklady od veřejnosti, neměla by prostředky od veřejnosti vůbec k dispozici. Proto suma těchto prostředků tvoří její *neoprávněný prospěch*, neboť neoprávněnost spočívá již v samotném přijímání vkladů, nikoliv v jejich následném využití.
57. NSS též vysvětlil, že možnost stanovit horní hranici subsidiárním způsobem (v případě, který NSS posuzoval, šlo o možnost stanovit horní hranici *v podobě 10 % čistého ročního obratu*) nelze použít vždy a nemá nahrazovat primární způsob určení horní hranice (bod 70). Obdobně v nyní posuzovaném případě platí, že možnost *uložit pokutu do 130 000 000 Kč* [§ 36c odst. 8 písm. f) zákona o bankách *in fine*] nelze použít vždy, ale jen tehdy, *není-li možné výši neoprávněného prospěchu zjistit*. V žalobkynině případě bylo možné *neoprávněný prospěch* zjistit, a horní hranici bylo proto nezbytné určit podle něj.

58. Shodně jako nyní žalovaná poukázal i NSS na praktické obtíže při zohledňování vynaložených nákladů (bod 71). I s těmito úvahami zdejší soud souhlasí. Pokud by měl být neoprávněný prospěch počítán způsobem, který zastává žalobkyně, bylo by často nemožné ho reálně zjistit (např. při kombinaci legální a nelegální činnosti pachatele přestupku), což by vedlo k nemožnosti stanovit horní hranici pokuty. Ta má být přitom určena jasně a určitě (bod 74 rozsudku *CEPO Green3*).
59. Soud nesouhlasí s žalobkyní, že NSS nezvažoval její výkladovou variantu. NSS v odůvodnění opakovaně odmítl nejen ztotožnění *neoprávněného prospěchu* s čistým ziskem, ale též obecně zohledňování výdajů, což je právě to, co žalobkyně požaduje. Navíc je zřejmé, že NSS se výkladem *neoprávněného prospěchu* zabýval podrobně a jako správnou variantu zvolil tu, kterou soud shrnul výše. Účelem výkladu je přitom zvolit z možných výkladových alternativ právě tu jedinou správnou. Soud přitom nezohledňuje pouze výkladové varianty, které mu nabídnou účastníci řízení, ale sám nachází správnou variantu ze všech, jež připadají v úvahu. Ačkoliv se tedy NSS v odůvodnění rozsudku výslovně nezmínil o žalobkyní navrhovaném výkladu, je zřejmé, že ho považoval za nesprávný, neboť se k němu nepřiklonil.
60. Ani druhý žalobní bod tedy není důvodný, neboť žalovaná správně vyložila *neoprávněný prospěch* a určila horní hranici pokuty.
61. Soud dodává, že nepovažoval za nutné položit předběžnou otázku SDEU. Výklad termínu *neoprávněný prospěch* totiž pokládal za jasný a navíc zdejší soud nemá povinnost položit předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie.

4.3 Žalovaná přihlédla ke všem polehčujícím okolnostem

62. V třetím bodu **žalobkyně** namítá, že žalovaná nezohlednila některé polehčující okolnosti.
63. Žalovaná nepřihlédla k tomu, že žalobkyně svým jednáním chráněný zájem pouze ohrozila a nezpůsobila škodu třetím osobám, ani nenarušila stabilitu finančního trhu. Žalobkyně si je vědoma, že vytykaný přestupek je přestupkem ohrožovacím, nicméně i v takovém případě je povinností správních orgánů přihlížet při určování výše trestu k tomu, zda došlo k porušení chráněného zájmu či jen jeho ohrožení. Tato povinnost plyne z judikatury, přestupkové, trestní i evropské úpravy. Žalovaná proto měla k této okolnosti přihlédnout. Její závěr, že porušení chráněného zájmu je relevantní pouze jako okolnost přitěžující, není dle žalobkyně správný a nemá oporu v právní úpravě. Ostatně i z rozhodnutí žalované v jiné věci plyne, že k absenci vzniku škody přihlíží jako k polehčující okolnosti. I z rozhodovací praxe jiných správních orgánů plyne, že k takové polehčující okolnosti běžně přihlížejí.
64. Žalovaná dále nepřihlédla ani k tomu, že s ní žalobkyně po celou dobu řízení spolupracovala. Z evropské úpravy přitom plyne, že k této skutečnosti žalovaná přihlížet má. Čl. 70 písm. f) CRD vyžaduje, aby orgány členských států přihlížely při stanovení sankce k *úrovni spolupráce* pachatele přestupku. Z důvodové zprávy k CRD plyne, že tato povinnost má motivovat pachatele k součinnosti a tím posílit vyšetřovací schopnosti příslušných orgánů.
65. Žalobkyně poskytovala žalované veškerou požadovanou součinnost, předložila všechny podklady a informace, které měla k dispozici, a snažila se celou situaci vysvětlit. Její aktivita vedla k rychlému a efektivnímu prošetření věci a objasnění způsobu žalobkynina fungování. Není přitom rozhodné, že povinnost součinnosti plyne žalobkyni z právních předpisů. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobkyně neposkytla součinnost ohledně

doložení svých majetkových poměrů. To však nebylo zaviněno snahou žalobkyně řízení obstruovat, ale pouze tím, že požadované podklady neměla v dané chvíli k dispozici.

66. Žalovaná do třetice nepřihlédla ani k následnému chování žalobkyně. Ta ihned poté, co jí žalovaná doručila oznámení o zahájení řízení, dobrovolně ukončila svoji činnost. Žalobkyně tak ustala ve své činnosti ještě předtím, než byla konstatována její protiprávnost. To měla žalovaná též zohlednit při stanovení sankce.
67. **Žalovaná** s touto žalobní argumentací nesouhlasí, neboť má za to, že přihlédla ke všem relevantním polehčujícím okolnostem a vysvětlila, proč ty, jichž se žalobkyně dožaduje, polehčujícími okolnostmi nejsou.
68. K absenci škodlivého následku zdůraznila, že žalobkyně spáchala přestupek ohrožovací. U těchto přestupků není absence škodlivého následku polehčující okolností. Škodlivý následek v takovém případě může představovat pouze okolnost přitěžující, což plyne i z judikatury správních soudů. Odkaz na jiná rozhodnutí žalované není přílehlavý. Ve dvou případech šlo o rozhodnutí vydané formou příkazu a absence škody byla pouze vzata v potaz. Navíc jde o ojedinělá rozhodnutí, která nemohou založit legitimní očekávání. Ani v třetím případě z ničeho neplyne, že by absence škody byla brána jako polehčující okolnost.
69. Žalobkyninou součinností se žalovaná též zabývala, přičemž ji posoudila jako běžnou součinnost, která bez dalšího není polehčující okolností. Žalobkyně v řízení neposkytovala žádnou nadstandardní součinnost nad rámec zákonných povinností či hájení svých práv v řízení. Žalobkyně sice reagovala na výzvy žalované, to ale nepředstavuje polehčující okolnost. Pro zohlednění součinnosti je podstatná její míra, což není v rozporu ani s judikaturou, ani s evropskou úpravou. Naopak – čl. 70 CRD je třeba vykládat tak, že správní orgán přihlíží k míře spolupráce a pouze tam, kde je to vhodné. Této povinnosti žalovaná dostála.
70. Žalovaná též přihlédla k následnému chování žalobkyně, nicméně ani to nevyhodnotila jako polehčující okolnost. Žalobkyně od svého jednání upustila až po zaslání výzvy, a tedy zjevně pod hrozbou možné sankce, což bankovní rada vysvětlila již v napadeném rozhodnutí.
71. **Soud** ani tento žalobní bod neshledal důvodným.
72. Není pochyb o tom, že žalovaná měla při posuzování žalobkynina přestupku přihlížet k polehčujícím okolnostem. Zároveň však platí, že zohlednění jednotlivých kritérií spadá do rámce správního uvážení žalované, které podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu. Soud posuzuje pouze to, zda se žalovaná dostatečně vypořádala se zjištěným skutkovým stavem a zda nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem (rozsudky NSS z 28. 12. 2016, čj. 3 As 149/2015-49, část III. C., a ze 14. 2. 2024, čj. 8 As 141/2022-65, bod 32). Polehčující okolností přitom může být pouze taková skutečnost, která snižuje společenskou škodlivost přestupku (rozsudek NSS z 30. 5. 2024, čj. 3 As 153/2022-45, bod 40 a násl.).
73. Soud ve shodě s žalovanou zdůrazňuje, že obdobnými námitkami se podrobně zabývala bankovní rada v napadeném rozhodnutí, přičemž soud se s jejím posouzením ztotožňuje.
74. Absence škodlivého následku není v žalobkynině případě polehčující okolností. Přijímání vkladů v rozporu s § 2 zákona o bankách má charakter ohrožovacího deliktu, jehož následkem není způsobení škody. To žalobkyně sice nerozporuje, nicméně nedoceňuje následky této skutečnosti. Ohrožovací povaha deliktu totiž znamená nejen to, že pro jeho spáchání stačí ohrožení chráněného zájmu, ale též právě to, že nezpůsobení škody je běžným znakem takového deliktu, nikoliv polehčující okolností. Pokud by žalobkyně škodu

způsobila, šlo by o přitěžující okolnost (rozsudek NSS z 16. 2. 2005, čj. 6 A 109/2000-73, č. 583/2005 Sb. NSS), z toho však nelze automaticky dovozovat, že nespáchání škody je okolností polehčující.

75. To zcela vyčerpávajícím způsobem vysvětlila žalobkyni bankovní rada (bod 59 až 67 napadeného rozhodnutí) a soud na její odůvodnění v podrobnostech odkazuje. Objektem žalobkynina přestupku je ochrana klientů a zájem na stabilitě finančního systému. Tento objekt žalobkyně porušila tím, že přijímala vklady bez licence. Bankovní rada v této souvislosti zcela přiléhavě odkázala na rozsudek NSS z 2. 4. 2024, čj. 3 Afs 311/2021-112, který ve vztahu k jinému ohrožovacímu přestupku uvedl, že pokud by „*deliktním jednáním stěžovatele vznikla jiným subjektům škoda, případně že jím stěžovatel získal prospěch, jednalo by se pochopitelně o okolnost přitěžující, neboť by se nejednalo již jen o ohrožení zákonem chráněných zájmů; z důvodů výše vyložených však nelze argumentem a contrario dospět k závěru, že neprokázání těchto následků je nutno vnímat jako okolnost polehčující*“ (bod 71).
76. Žalobkyniny odkazy na přestupkovou a trestněprávní úpravu polehčujících okolností její argumentaci také nesvědčí. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon), sice opravdu v § 38 písm. b) stanoví, že *povaha a závažnost přestupku je dána zejména významem a rozsahem následku přestupku*. Žalobkyně však opět přehlíží, že v jejím případě je následkem již samotné ohrožení chráněného zájmu, nikoliv vznik škody. Jak potvrzuje i komentářová literatura s odkazem na judikaturu NSS:

„Je však třeba rozlišit mezi dvěma základními formami následku, a to ohrožovacím a poruchovým (NSS 9 As 77/2008). Ohrožovací následek znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy pro určitý zájem společnosti chráněný zákonem) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí (NSS 8 As 50/2015). Podstatou ohrožovacího přestupku je, že k jeho dokonání postačuje ohrožení chráněného zájmu (NSS 9 As 172/2015). Při spáchání ohrožovacího přestupku nemusí dojít ke vzniku škody (NSS 8 As 50/2015). Poruchový následek znamená již přímý zásah objektu přestupku (NSS 8 As 50/2015). Podstatou poruchového přestupku je, že k jeho dokonání je zapotřebí porušení chráněného zájmu.“

(komentář k § 38 In. Jemelka, L., Vetešník P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025).

77. Stejní autoři pak k úpravě polehčujících okolností v § 39 přestupkového zákona zdůrazňují, že *„jako polehčující okolnost nelze dále posuzovat nezpůsobení hmotné škody při spáchání ohrožovacího přestupku, k jehož dokonání postačuje ohrožení chráněného zájmu“*.
78. To samé platí pro právo trestní. Žalobkyně má pravdu v tom, že § 41 písm. i) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, uvádí jako polehčující okolnost to, že *pachatel trestným činem způsobil nižší škodu nebo jiný menší škodlivý následek*. Opět však přehlíží, že k této okolnosti lze i v trestním právu přihlídnout jen *„ve vztahu k výši škody, jaká je minimálně potřebná pro naplnění znaků základní nebo kvalifikované skutkové podstaty. Polehčující okolnost podle § 41 písm. i) tedy bude možno přiznat zejména pachateli, který způsobil škodu na samé dolní hranici příslušné kategorie škody ve smyslu § 138 odst. 1, která podmiňuje použitou právní kvalifikaci spáchaného trestného činu, nebo škodu jen nepatrně převyšující tuto dolní hranici“* [komentář k § 41 písm. i) In. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023]. U ohrožovacího deliktu proto není tato polehčující okolnost aplikovatelná, neboť znakem skutkové podstaty není způsobení škody.
79. Nic jiného neplyne ani z úpravy v CRD, která v čl. 70 písm. e) stanoví, že *při stanovení typu správních sankcí nebo jiných správních opatření a výše správních peněžitých sankcí členské státy zajistí, aby příslušné orgány zohlednily všechny příslušné okolnosti, případně včetně ztrát třetích*

stran způsobených porušením. Z této úpravy nijak neplyne jakákoliv povinnost přihlížet k absenci škody jako k polehčující okolnosti. Žalovaná ve vyjádření k žalobě trefně poukázala zejména na to, že použitý výraz *případně včetně* znamená, že se k demonstrativně uvedeným okolnostem má přihlížet pouze tam, kde je to vhodné. Tomu odpovídají i ostatní jazykové verze (*v prípade potreby aj; including, where appropriate; et notamment, le cas échéant; dazu zählen gegebenenfalls*). S touto úpravou není v rozporu závěr, že ke způsobené škodě se u ohrožovacích deliktů nepřihlíží. Jak soud vyložil výše, není to u takových deliktů případné.

80. Žalovaná též správně zhodnotila i žalobkyninu spolupráci. Žalobkyně nesporně, že její pomoc v řízení nebyla nadstandardní. Tvrdí pouze to, že i taková standardní spolupráce je podle evropského práva polehčující okolností.
81. Předně považuje soud opět za vhodné poukázat na to, že s obdobnou rozkladovou argumentací se bankovní rada zcela dostatečně vypořádala v napadeném rozhodnutí (body 71 až 78).
82. Žalobkyně svoji argumentaci staví na evropské úpravě – čl. 70 CRD totiž v rámci demonstrativního výčtu okolností, které se mají při stanovení sankce zohledňovat, uvádí v písm. f) též *úroveň spolupráce fyzické nebo právnické osoby odpovědné za porušení s příslušným orgánem*.
83. Soud zde odkazuje na výše uvedený výklad, z něhož plyne, že CRD požaduje přihlédnutí k těmto okolnostem pouze tam, kde je to vhodné. Zároveň ze samotného znění písm. f) plyne, že se jako polehčující okolnost nehodnotí jakákoliv spolupráce. Toto ustanovení stanoví pouze povinnost přihlížet k úrovni spolupráce, což žalovaná udělala a zcela v souladu s právní úpravou i limity správního uvážení vyložila, že jako k polehčující okolnosti se přihlíží pouze k nadstandardní spolupráci (zejm. bod 73 a 76 napadeného rozhodnutí). Těmto úvahám nemá zdejší soud v rámci přezkumu správního uvážení žalované (a její bankovní rady) cokoli vytknout a za přílehavý pokládá i odkaz na rozsudky NSS z 21. 12. 2016, čj. 7 As 30/2016-81, bod 92, a z 2. 4. 2024, čj. 3 Afs 311/2021-112, bod 72. Ty se sice týkaly jiných přestupků, ale vhodně doplňují argumentaci bankovní rady, neboť potvrzují její závěr, že je běžné (i v jiných oblastech práva) nepřihlížet ke standardní spolupráci jako k polehčující okolnosti. Úprava bankovního práva v tomto ohledu není nijak specifická, neboť zákon o bankách zvláštní úpravu nestanoví a CRD vyžaduje pouze zohlednění míry spolupráce.
84. Soud přitom úpravu v CRD považuje za jasnou, a správné použití evropského práva bez jakýchkoli pochybností za zřejmé (*acte clair*). Nepovažoval proto za nutné ani v tomto případě pokládat předběžnou otázku, jak žalobkyně navrhla. Navíc, jak již soud připomněl výše, není ani soudem, který by měl povinnost předběžnou otázku položit.
85. Konečně považuje soud za správné i úvahy žalované ohledně nepřihlédnutí k následnému jednání žalobkyně. Bankovní rada se k této otázce vyjádřila v bodech 79 až 81 napadeného rozhodnutí a její úvahy opět nijak nevybočují z mezí přípustného správního uvážení. Žalobkyně od protiprávního jednání upustila teprve poté, co jí žalovaná upozornila na to, že jde o jednání protiprávní, a vyzvala ji k jeho ukončení. Nešlo tedy o jednání (zcela) dobrovolné a iniciované samotnou žalobkyní. Soud proto souhlasí s žalovanou, že takové jednání není bez dalšího polehčující okolností, ke které by bylo třeba přihlížet. Tomu odpovídá i úprava v přestupkovém zákoně, který za polehčující okolnost považuje pouze situaci, kdy pachatel *oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně*

napomáhal [§ 39 písm. d) uvedeného zákona]. Vyžaduje se tedy dobrovolné oznámení z iniciativy pachatele, které by nutně muselo předcházet oznámení ze strany žalované a které navíc samo o sobě není dostatečné a musí k němu přistoupit též napomáhání při objasnění.

86. Třetí žalobní bod tudíž také není důvodný. Žalovaná se řádně a dostatečně zabývala všemi polehčujícími okolnostmi a vysvětlila, proč k některým nepřihlédla.

4.4 Žalovaná vyšla z nesprávného odhadu majetkových poměrů žalobkyně

87. Žalobkyniny námitky ve čtvrtém žalobním bodu se týkají výše uložené pokuty.
88. **Žalobkyně** namítá, že žalovaná nesprávně posoudila žalobkyniny majetkové poměry. Žalovaná totiž odhadla její poměry mj. s odkazem na to, že žalobkyně měla mezi 30. 7. 2020 a 23. 2. 2022 poskytnout úvěry či jiný způsob financování třetím osobám v celkovém objemu přes 11,2 miliardy Kč a 6 milionů EUR (v žalobě nesprávně uvedeno 6 tisíc EUR, nicméně žalobkyně na jednání vysvětlila, že jde pouze o chybu v psaní) a průměrný úrok se pohyboval kolem 12 % p. a. K odhadu žalovaná přistoupila, protože jí žalobkyně nepředložila podklady k posouzení majetkových poměrů, neboť jimi tehdy nedisponovala. Žalobkyně v tomto postupu spatřuje dvě pochybení.
89. Zaprvé – zatímco v prvním stupni byl odhad majetkových poměrů odůvodněný absencí podkladů, v řízení o rozkladu už tomu tak nebylo. Žalobkyně totiž předložila v doplnění k rozkladu účetní závěrku 2022. Bankovní rada nemohla v takovém případě vyjít pouze z odhadu žalované a měla sama posuzovat doplněné podklady o majetkových poměrech žalobkyně. Pokud by bankovní rada k těmto podkladům přihlédla, musela by dojít k závěru, že pokuta ve výši 25 milionů není přiměřená žalobkyniným majetkovým poměrům.
90. Zadruhé – odhad celkového objemu úvěrů není správný, neboť vychází z nesprávných předpokladů. Žalovaná totiž sečetla údaje ve sloupci G tabulky *Seznam úvěrů*. Tento sloupec však uvádí celkovou výši úvěru, což zkresluje výpočet v případě, že byl úvěr vyplácen ve více etapách. V takových případech je ve sloupci C uvedena částka vyplacená v konkrétní etapě, ale ve sloupci G je uvedena vždy celková částka úvěru, která je tak celá započtena vícekrát. Pokud by žalovaná sečetla částky ve sloupci C, zjistila by objem úvěrů ve výši přibližně 1,7 miliardy Kč. Sjednaný úrok navíc nepředstavuje žalobkynin zisk, neboť jeho velkou část žalobkyně zaplatila investorům z řad veřejnosti. Její průměrný zisk se pohyboval okolo 1,144 %. Oba rozdíly ve výpočtech jsou zásadní.
91. **Žalovaná** má za to, že k majetkovým poměrům přihlédla dostatečně a v souladu s judikaturními požadavky. Zdůraznila, že je třeba rozlišovat mezi volbou konkrétní adekvátní sankce v rámci správního uvážení, v rámci něhož se přihlíží též k majetkové situaci přestupce, a posuzováním majetkových poměrů z důvodu posouzení, zda není pokuta likvidační. Majetkové poměry však neurčují závažnost přestupku a nejsou ani polehčující (či přitěžující) okolností. Zohledňují se jen proto, aby pokuta byla individualizovaná a adekvátní a nebyla likvidační. To znamená, že majetkové poměry není třeba detailně zkoumat a případné nepřesnosti nezpůsobují nezákonnost rozhodnutí. Zatímco likvidační pokuta by k nezákonnosti rozhodnutí vedla, zjevně neadekvátní pokutu by soud mohl zmírnit využitím svého moderačního oprávnění. Žalobkyně tyto dva aspekty nijak nerozlišuje.
92. Žalovaná k majetkovým poměrům přihlédla v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí. Žalobkyně přitom ani na výzvu nepředložila účetní závěrky za rok 2021 a 2022. Z účetní závěrky pro rok 2020, kterou žalobkyně předložila, nebylo možné vycházet, proto prvostupňový orgán majetkové poměry odhadl mj. podle objemu úvěrů, které žalobkyně

poskytla třetím osobám. Bankovní rada se v napadeném rozhodnutí majetkovým poměrům též věnovala, přičemž zdůraznila, že důkazní břemeno ohledně likvidačního charakteru pokuty tíží žalobkyni. Žalobkyně v rozkladovém řízení předložila účetní závěrku za rok 2022 a bankovní rada ji dostatečně zohlednila.

93. Žalovaná nepovažuje za důvodnou ani námitku ohledně nesprávného odhadu majetkových poměrů žalobkyně. I pokud by byl správný údaj, že objem úvěrů nebyl 11,2 miliardy, ale (pouze) 1,7 miliardy, je zřejmé, že uložená pokuta není *prima facie* likvidační ani nepřiměřená. Žalovaná je zároveň přesvědčena, že tato námitka je zneužitím práva, neboť žalobkyně v řízení opakovaně nedoložila své majetkové poměry či je doložila opožděně. Zároveň žalobkyně na údajně chybný výpočet v řízení ani v rozkladu neupozornila, ač k tomu měla prostor.
94. **Soud** dospěl k závěru, že tento žalobní bod je částečně důvodný. Ačkoliv žalovaná mohla vycházet z odhadu majetkových poměrů, učinila tento odhad na základě nesprávného údaje o majetkových poměrech žalobkyně, přičemž tato vada má vliv na zákonnost (části) napadeného rozhodnutí.
95. Nejprve se soud zabýval tím, zda žalovaná mohla vyjít z odhadu majetkových poměrů. Z něj lze při určení sankce vycházet tehdy, nemůže-li správní orgán vycházet „z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení“ (usnesení rozšířeného senátu NSS z 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, bod 40).
96. Žalobkyně souhlasí, že žalovaná mohla v prvním stupni její majetkové poměry odhadnout. Zdůrazňuje však, že bankovní rada měla na rozdíl od žalované k dispozici účetní závěrku za rok 2022 a měla vycházet z ní. Soud s tím nesouhlasí.
97. Majetkové poměry se pro účely pokuty hodnotí ke dni rozhodování správního orgánu (již citované usnesení čj. 1 As 9/2008-133, bod 31). Bankovní rada rozhodovala v květnu 2024 a žalobkyně jí doložila účetní závěrku za rok 2022 v březnu 2024. Soud souhlasí s bankovní radou, že takové údaje nedokládají žalobkyniny majetkové poměry k době rozhodování správního orgánu (bod 90 napadeného rozhodnutí). Navíc je zřejmé, že bankovní rada i přes neaktuálnost údajů vzala účetní závěrku za rok 2022 v potaz a vycházela z ní při úvahách o nelikvidačním charakteru pokuty (bod 106 až 109 napadeného rozhodnutí). Neměla-li bankovní rada v důsledku žalobkyniny pasivity aktuální obrázek o jejích majetkových poměrech, postupovala správně, pokud kromě starších údajů vycházela i z odhadu žalobkyniných majetkových poměrů na základě údajů, které zjistila v rámci správního řízení. První část čtvrtého žalobního bodu proto není důvodná.
98. Problém ovšem je, že žalovaná i její bankovní rada založily svůj odhad na nesprávném údaji.
99. Žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí opakovaně vycházela ze skutkového závěru, že žalobkyně poskytla úvěry nebo jiný způsob financování třetím osobám v celkovém objemu 11 296 821 412,80 Kč a 6 000 000 EUR. Tento závěr uvedla při popisu žalobkynina jednání (bod 28 a 56 prvostupňového rozhodnutí) i při zjišťování majetkových poměrů (bod 77). Ve vztahu k majetkovým poměrům žalovaná nejprve rekapitulovala, že žalobkyni opakovaně vyzvala k doložení majetkových poměrů ale bez valného úspěchu. Žalobkyně doložila pouze účetní závěrku za rok 2020, ze které ale nebylo možné pro účely stanovení výše pokuty vycházet, protože žalobkyně většinu vkladů přijala v roce 2021 (bod 76). Proto žalovaná odhadla majetkové poměry právě na základě objemu přijatých úvěrů a nejčastějšího úroku

(bod 77). S ohledem na takto odhadnuté majetkové poměry žalovaná považovala za přiměřenou a nelikvidační pokutu ve výši 25 milionů Kč.

100. Žalovaná následně spolu s rozkladem doložila účetní závěrku za rok 2022. Jak již soud uvedl výše, bankovní rada ji správně nepovažovala za relevantní, neboť rozhodovala v roce 2024 a účetní závěrka tak nemohla dokládat aktuální žalobkyninu majetkovou situaci. Proto ohledně majetkových poměrů uzavřela, že *„považuje za přílehlavou úvahu správního orgánu prvního stupně v bodě 77 napadeného rozhodnutí, ve kterém je poukázáno na skutečnost, že se úrok při poskytnutí financování ze strany účastníka řízení pohyboval nejčastěji na úrovni 12 % p. a., přičemž třetí osoby byly povinny splácet účastníkovi řízení úroky z částky 11 296 821 412,80 Kč a 6 000 000 EUR, což dostatečně svědčí o dostatečně robustní majetkové základně účastníka řízení a o tom, že uložená pokuta nemůže být pro účastníka řízení likvidační“* (bod 90 napadeného rozhodnutí).
101. Odhad majetkových poměrů je však nesprávný. Ze seznamu úvěrů, který je součástí správního spisu, je totiž zřejmé, že žalovaná vycházela z nesprávných údajů a sčítala částky uvedené ve sloupci G (výše úvěru). V tomto sloupci se však uvádí celková výše úvěru bez ohledu na to, zda byl poskytnut v jedné nebo více splátkách. Tak například společnosti Rašnerovy pekárny – holding, a.s., poskytla žalobkyně úvěr ve výši 32 milionů Kč. Vyplacen jí byl v pěti platbách, kterým odpovídá pět řádků v tabulce. V ní je ve sloupci C uvedena konkrétní platba (6,4 milionu Kč), ale ve sloupci G je vždy uvedena celková výše úvěru (32 milionů Kč). Žalovaná sčítala sloupec G, takže jí v tomto případě vyšlo 160 milionů namísto 32 milionů. Takových případů je v tabulce celá řada, přičemž jde často o velké částky, které ve výsledku vedly k zásadnímu rozdílu mezi objemem úvěrů, z něhož žalovaná vycházela, a skutečným objemem úvěrů (např. společnost Constalation Capital s.r.o. obdržela úvěr v celkové výši 120 000 000 Kč, který jí byl poskytnut v 17 splátkách, a společnost Permute Invest s.r.o. dostala úvěr 130 000 000 Kč placený ve 14 splátkách). Skutkový závěr žalované o objemu úvěrů je proto v rozporu se spisovým materiálem a se skutečným objemem úvěrů se mýlí o řád (11,2 miliardy Kč oproti 1,7 miliardy Kč).
102. Toto pochybení považuje soud za zásadní. Z napadeného rozhodnutí je totiž zřejmé, že v zásadě pouze tento nesprávný údaj vzala žalovaná za podklad pro odhad žalobkyniných majetkových poměrů při určování výše sankce. Ta přitom má být nejen nelikvidační, ale též individualizovaná a adekvátní poměrům pachatele (rozsudek NSS z 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, bod 25), přičemž právě majetkové poměry *„jsou jednou z okolností významných pro určení individuální výše pokuty“* (rozsudek NSS z 22. 7. 2021, čj. 1 As 381/2020-43, bod 21).
103. Žalovaná však při určení individuální výše vyšla z nesprávného skutkového závěru. Protože je rozpor mezi skutečností a údajem, z něhož vyšla žalovaná, dramatický, má toto pochybení za následek nezákonně určenou sankci. Žalovaná totiž své úvahy o adekvátnosti a individualitě sankce vázala na údaj, který se od reality lišil o téměř 10 miliard Kč. Takto velký rozdíl nepovažuje soud na rozdíl od žalované za nepodstatný. Je totiž velmi dobře možné, že úvahy žalované o adekvátnosti pokuty a její individualizaci by byly odlišné, pokud by nevycházela ze závěru o *„dostatečně robustní majetkové základně“* v podobě 11,2 miliard Kč úročených 12 % p. a.
104. Soud není oprávněn nahradit správní uvážení žalované o adekvátnosti pokuty a nemůže výše uvedenou vadu zhojit ani uplatněním svého moderačního práva. Moderovat lze totiž pouze pokutu, která je zákonná (rozsudek NSS z 29. 7. 2024, čj. 5 As 167/2023-34, bod 17), a pouze v případě, že soud může pokutu snížit *na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán*

(§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Tak tomu v tomto případě není, neboť žalovaná založila své úvahy na nesprávném skutkovém závěru, a uložená pokuta je proto nezákonná.

105. Soud nepovažuje tuto žalobní námitku za zneužití práva. Žalobkyně sice opravdu neuplatnila tuto argumentaci v rozkladu, to však bez dalšího neznamená, že tím zneužila (procesní) právo.
106. Ve vztahu k přestupkům obecně platí, že obviněný může i přes svoji pasivitu uplatňovat nové skutkové i právní námitky až v řízení před soudem a takové námitky nelze automaticky shledat nepřijatelnými či účelovými (usnesení rozšířeného senátu NSS z 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS).
107. Z žalobkyniny aktivity v řízení před žalovanou navíc neplyne, že by si tento argument účelově nechávala až na řízení před soudem či že by se snažila řízení obstruovat. Z její argumentace v doplnění rozkladu plyne, že proti odhadu majetkových poměrů brojila a požadovala, aby bankovní rada přihlédla ke skutečným majetkovým poměrům (namísto odhadu), které dokládala účetní závěrkou za rok 2022 (body 60 a násl. doplnění rozkladu z 11. 3. 2024). Je pochopitelné, že pokud měla žalobkyně za to, že dokládá své majetkové poměry a chtěla, aby z nich bankovní rada vycházela, nemusela již nutně brojit i proti provedení odhadu majetkových poměrů. V takovém postupu soud nespatřuje zneužití práva.
108. Rozsudky NSS, na které žalovaná v této souvislosti odkázala, nejsou příléhavé.
109. V rozsudku z 24. 8. 2021, čj. 1 As 145/2021-41, považoval NSS za zneužití práva dlouhodobou činnost profesionálního zmocněnce P. K. a „pojištění proti pokutám“, jejichž procesní postupy opakovaně správní soudy označily za zneužití práva (bod 38 a násl.). O žádné takto promyšlené (či snad dlouhodobé a profesionální) taktice nelze v žalobkynině případě vůbec hovořit.
110. V rozsudku z 22. 3. 2024, čj. 3 Afs 311/2021-112, označil NSS za zneužití práva situaci, kdy pachatel přestupku po celé řízení nespornoval zveřejnění rozhovoru (naopak implicitně uváděl, že ho zveřejnil) a teprve před soudy namítl, že nebyl zveřejněn celý rozhovor, ale pouze upoutávka, takže je ve výroku špatně vymezen skutek. NSS uzavřel, že tuto skutečnost učinil pachatel fakticky nespornou a zdůraznil, že nejde o skutečnost esenciální z hlediska postihovaného skutku (bod 51). Pro přestupek nebylo totiž podstatné, zda byl zveřejněn celý rozhovor nebo jen upoutávka na něj (bod 52). Žalobkyně však takto v nyní projednávané věci nepostupovala. Objem úvěrů implicitně nesporným neučinila a v rozkladu argumentovala, že je třeba vycházet ze skutečných majetkových poměrů. Nejde ani o nepodstatnou skutečnost, neboť jde o zásadní okolnost pro úvahy žalované o adekvátnosti pokuty, jak soud vysvětlil výše.
111. Soud tedy shledal část čtvrtého žalobního bodu důvodnou. Protože se zjištěná nezákonnost týká úvah žalované o výši pokuty, nepovažoval soud za potřebné zabývat se žalobkyninými námitkami ohledně její údajné likvidační výše. Proto pouze stručně uvádí, že obecná východiska, z nichž žalovaná vycházela při posuzování otázky, zda je pokuta likvidační, považuje za správná. Chce-li žalobkyně namítat, že je pro ni pokuta likvidační, je na ní, aby tuto skutečnost prokázala (srov. judikaturu citovanou v bodě 110 napadeného rozhodnutí). Nelze ani mechanicky porovnávat různé případy bez zohlednění konkrétních protiprávních jednání (jejich rozsahu a závažnosti), skutkových okolností a majetkových poměrů pachatelů (bod 112 napadeného rozhodnutí). Rozpor s ustálenou rozhodovací praxí může založit pouze jednotná a dlouhodobá rozhodovací praxe, kterou musí opět prokázat

žalobkyně (rozsudek NSS z 22. 12. 2022, čj. 4 Azs 415/2021-43, bod 42, na který odkazovala bankovní rada v bodu 116 napadeného rozhodnutí, nebo např. rozsudky NSS z 16. 2. 2021, čj. 1 Afs 418/2020-51, bod 75, a z 24. 4. 2025, čj. 10 As 261/2024-64, bod 33 a násl.).

5. Závěr a náklady řízení

112. Žalovaná správně uzavřela, že žalobkyně nelegálně přijímala vklady od veřejnosti, čímž spáchala přestupek dle § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách. Žalovaná též správně určila horní hranici pokuty a v rámci polehčujících okolností řádně zhodnotila žalobkyninu spolupráci, její následné jednání i skutečnost, že přestupkovým jednáním nedošlo ke vzniku škody. Nesprávně však odhadla žalobkyniny majetkové poměry a vyšla ze skutečnosti, jež je v rozporu se správním spisem. Tato vada je podstatná, neboť má vliv na úvahy žalované o adekvátnosti uložené pokuty.
113. Žaloba je tedy částečně důvodná, neboť výrok o pokutě je nezákonný. Žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí rozhodla výrokem I. o vině a sankci a výrokem II. o náhradě nákladů řízení. Bankovní rada v napadeném rozhodnutí rozklad zamítla a prvostupňové rozhodnutí v celém rozsahu potvrdila. Judikatura připustila, že v takových případech lze zrušit napadené rozhodnutí jen co do výroku o pokutě (rozsudek NSS z 20. 8. 2024, čj. 10 As 117/2023-54, bod 28). Ačkoliv je výrok o pokutě formálně vtělen do výroku I. prvostupňového rozhodnutí a napadené rozhodnutí obsahuje pouze jeden obecný výrok, je část výroku I. o pokutě oddělitelná od části výroku I. o vině. Výrok II. prvostupňového rozhodnutí pak stojí zcela samostatně. Obecný výrok napadeného rozhodnutí v sobě obsahuje potvrzení všech oddělitelných částí rozhodnutí prvostupňového (usnesení rozšířeného senátu NSS z 9. 6. 2022, čj. 2 As 347/2019-81, č. 4368/2022 Sb. NSS, body 31 až 33, a rozsudek NSS z 20. 9. 2022, čj. 4 Afs 306/2020-70, bod 42). Část judikatury navíc v případech, kdy je možné zrušit napadené rozhodnutí pouze částečně, vyžaduje, aby tak soud učinil (rozsudky NSS z 29. 11. 2023, čj. 6 Afs 268/2022-42, bod 19, a z 16. 1. 2024, čj. 3 Afs 162/2022-61, bod 36 a 37).
114. Soud proto výrokem I. zrušil napadené rozhodnutí v části, v níž bankovní rada žalované zamítla rozklad a potvrdila výrok I. prvostupňového rozhodnutí o pokutě a její splatnosti, a to postupem § 78 odst. 1 s. ř. s. V tomto rozsahu vrátil soud věc žalované k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s., v němž je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude tedy bankovní rada žalované posuzovat již pouze otázky majetkových poměrů žalobkyně, přiměřenosti pokuty a to, zda není likvidační. Soud přitom nijak nepředjímá, v jaké výši má být pokuta stanovena.
115. Protože soud zrušil obě rozhodnutí v části týkající se sankce, nerozhodoval již samostatně o žalobkynině eventuálním návrhu na moderaci. Návrh na moderaci se týká pouze uloženého trestu (pokuty), a proto je § 78 odst. 2 s. ř. s. třeba vyložit tak, že soud nerozhoduje o snížení trestu ani tehdy, jsou-li zde důvody pro zrušení rozhodnutí v části, v které byl uložen trest.
116. Výrokem II. soud žalobu ve zbylém rozsahu zamítl postupem dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
117. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu. Žalobkyně se domáhala zrušení celého rozhodnutí, přičemž brojila jak proti otázce viny (měla za to, že přestupek nespáchala), tak proti uložené pokutě (měla za to, že žalovaná nepřihlédla ke všem polehčujícím okolnostem a že je pokuta nepřiměřená a likvidační). Soud jí dal za pravdu pouze ohledně jednoho

žalobního bodu, který směřoval do výše uložené pokuty. Žalobkynin úspěch je tudíž částečný, a to ve výši přibližně jedné poloviny.

118. Zdejší soud se otázkou částečného úspěchu zabýval podrobně v rozsudku ze 7. 2. 2024, čj. 11 Af 49/2021-67 (body 78 až 80). Na jeho závěry odkázal též NSS v rozsudku ze 17. 1. 2025, čj. 5 As 3/2024-23 (bod 50). Z těchto rozsudků plyne, že v případě částečného úspěchu se pro rozhodnutí o nákladech odečítá od úspěchu účastníka jeho neúspěch. V případě polovičního úspěchu tedy nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (rozsudek NSS z 24. 10. 2023, čj. 4 Ads 257/2021-57, bod 52).

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 nejblíže 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 29. dubna 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu