



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **BH Securities a.s.**, se sídlem Na Příkopě 848/6, Praha 1, zast. Mgr. Pavlem Wenzlem, advokátem se sídlem Na strži 2102/61a, Praha 4, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 21. 4. 2022, č. j. 2022/040794/CNB/110, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2024, č. j. 11 Af 7/2022-107,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V posuzované věci se NSS zabýval otázkou, zda doplněním výroku v rozkladovém řízení bylo porušeno právo žalobkyně podat odvolání, zda byl odkaz na podání, které učinila žalobkyně ve správním řízení, řádnou žalobní námitkou a zda žalobkyně odůvodnila návrh na moderaci pokuty tak, že mu měl městský soud vyhovět.

[2] Žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 12. 2014, č. j. 2014/73765/570, výrokem A. body I. až IX. shledala porušení povinností žalobkyně podle zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 31. 12. 2013, čímž se žalobkyně dopustila správních deliktů podle § 157 odst. 2 a 3 tohoto zákona, za což jí žalovaná uložila pokutu ve výši 10 000 000 Kč.

[3] Bankovní rada žalované rozhodnutím ze dne 4. 6. 2015, č. j. 2015/60057/CNB/110 (dále „první rozhodnutí bankovní rady“), k rozkladu žalobkyně částečně změnila rozhodnutí žalované ve výroku A. I. tak, že datum 1. 7. 2010 nahradila datem 1. 1. 2011. Ve zbytku rozklad zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 1. 2018, č. j. 11 Af 48/2015-62, zrušil rozhodnutí žalované i bankovní rady a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[5] Žalovaná se proti tomuto rozsudku bránila kasační stížností. NSS dospěl k závěru, že většina závěrů městského soudu neobstojí, nicméně i přesto trpělo první rozhodnutí bankovní rady několika vadami. Proto NSS rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 8 Afs 68/2018-64 (dále jen „zrušující rozsudek“), zrušil rozsudek městského soudu a spolu s ním též první rozhodnutí bankovní rady.

[6] Bankovní rada poté opětovně rozhodovala o rozkladu. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále „druhé rozhodnutí bankovní rady“) částečně zrušila prvostupňové rozhodnutí a řízení zastavila (výrok I.), částečně rozhodnutí změnila (výrok II.), a to včetně výroku o trestu, který snížila na 5 000 000 Kč, a ve zbytku ho potvrdila a rozklad zamítla (výrok III.). Hlavní změna, kterou bankovní rada učinila, spočívala v tom, že k přestupkům vymezeným 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 o podnikání na kapitálovém trhu] a porušení povinnosti obezřetného poskytování investičních služeb (§ 157 odst. 3 téhož zákona).

[7] I proti druhému rozhodnutí bankovní rady žalobkyně brojila žalobou. Tu městský soud zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[8] Podle městského soudu postupovala bankovní rada v souladu se závazným právním názorem obsaženým ve zrušujícím rozsudku, pokud sama změnila výroky A.I a A.II prvostupňového rozhodnutí. Změna výroku nebyla v neprospěch žalobkyně, nově doplněné skutečnosti měly oporu v provedeném dokazování a žalobkyně měla ve vztahu k nim reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat. Upravené výroky také dostojí požadavkům na výrok o spáchání přestupku spočívajícího v omisivním jednání. Oba jasně vymezují časové období, v němž byly přestupky spáchány, a podrobný popis nedostatků spočívajících v absenci konkrétních kontrolních postupů (výrok A.I) a neprovádění dostatečné kontroly (výrok A.II). Jednání je popsáno nezaměnitelně tak, že žalobkyni nehrozí dvojí trestání za stejný skutek.

[9] Městský soud neshledal důvodnými ani námitky vad výroku A.I. V něm uvedený popis jednání není příliš zobecňující. Žalovaná mohla žalobkyni postihnout za to, že neměla ve vnitřních předpisech uvedeny cíle kontroly. Z napadeného rozhodnutí je též dostatečně zřejmé, proč bankovní rada považovala za přiměřené právě ty požadavky, které vtělila do výroku A.I. Z napadeného rozhodnutí též vyplývá, v jakém kontextu považovala bankovní rada síť investičních zprostředkovatelů žalobkyně za rozsáhlou. Bankovní rada dostatečně zohlednila i povahu činností, které pro ni vykonávali investiční zprostředkovatelé. Městský soud považoval za dostatečně konkrétní i vymezení skutku ve výroku A.II. Správní orgány vysvětlily, proč měla žalobkyně provádět kontrolu právě v rozsahu uvedeném ve výroku. Bankovní rada reagovala i na rozkladovou námitku, podle které žalovaná žalobkyni vyčítala, že nekontrolovala činnosti, které pro ni ale investiční zprostředkovatelé nevykonávali.

[10] K námitce nepřiměřenosti uložené sankce soud uvedl, že je ve čtvrtině maximální sazby. Bankovní rada se výši uložené pokuty zabývala. Z dostupných údajů neplyne, že by uložená pokuta byla likvidační, a to ani vezme-li se v potaz další pokuta ve výši 5 000 000 Kč, která byla žalobkyni uložena za jiné deliktní jednání. Návrhu na moderaci

pokračování

městský soud nevyhověl, neboť neobsahoval žádné tvrzení ohledně nedostatečné individualizace trestu, ale žalobkyně v něm pouze odkázala na žalobní argumentaci.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[11] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností.

[12] Namítá, že městský soud nezhojil vady napadeného rozhodnutí. Jasný popis skutku mělo obsahovat již prvostupňové rozhodnutí. Jeho výroky A.I a A.II byly formulovány neurčitě, což stěžovatelce znemožnilo se proti nim účinně bránit. Změny výroků provedené druhým rozhodnutím bankovní rady považuje stěžovatelka za natolik zásadní a rozsáhlé, že fakticky představují nové rozhodnutí. Bankovní rada tak stěžovatelce odňala instanci. Závěry městského soudu ve vztahu k této námitce jsou nesprávné. Vycházejí z premisy, že pokud bankovní rada doplnila výroky o popis jednání, která byla dříve popsána v prvostupňovém rozhodnutí (případně jinak plynou ze spisu), pak nemůže být stěžovatelka ve svých právech nijak krácena. Takové závěry však ignorují skutečnost, že s ohledem na mimořádný rozsah prvostupňového rozhodnutí (zejména jeho odůvodnění) a rozsah změny výroků stěžovatelka nemohla reálně předpokládat, o jaká jednání bude popis skutku doplněn. Bankovní rada mohla do popisu skutku zahrnout všechna jednání uvedená v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nebo jen některá. Požadovat po stěžovatelce schopnost předpokládat, jaká jednání budou k popisu skutku využita, je pak zcela mimo realitu. Pokud městský soud odmítl námitky ohledně odnětí druhé instance, pak pochybil. Napadený rozsudek je v rozporu s aplikovatelnou právní úpravou. V detailu se stěžovatelka odvolává na žalobní argumentaci.

[13] Stěžovatelka dále uvádí, že v rámci námitky nepřiměřenosti výše uložené pokuty výslovně odkázala na předložené podklady k majetkovým poměrům, zejména výroční zprávu z roku 2020, včetně doplnění rozkladu z 25. 3. 2022, čímž se obsah uvedených dokumentů stal součástí žalobní argumentace. Dále stěžovatelka obsáhle cituje z doplnění rozkladu a odůvodnění rozsudku městského soudu k této námitce. Konstatuje, že městský soud buď žalobu včetně doplnění rozkladu nečetl, nebo četl, ale nepochopil. Městský soud vycházel jen z výše stěžovatelčina vlastního kapitálu a ignoroval, že stěžovatelka již v doplnění rozkladu (stejně jako v žalobě) tvrdila, že její majetkové poměry je třeba posuzovat podle jiných kritérií. Městský soud se omezil jen na konstatování, že závěry bankovní rady jsou v pořádku, a nezohlednil kritéria vedoucí k opačnému závěru (např. kumulovaný hospodářský výsledek stěžovatelky v letech 2015 až 2020). Závěr městského soudu, že stěžovatelka ohledně svých majetkových poměrů neunesla břemeno tvrzení a důkazní, je zjevně nesprávný. Navíc žalovaná nezohlednila likvidační povahu uložené sankce, přestože stěžovatelka nyní řadou rozhodnutí žalované dokládá, že v jiných případech tak činí.

[14] Za nesprávné považuje stěžovatelka též vypořádání návrhu na moderaci trestu. Tento návrh odůvodnila jak konkrétními okolnostmi zakládajícími nepřiměřenost uložené sankce, tak okolnostmi představujícími porušení základních zásad činnosti správního orgánu, přičemž stěžovatelka zdůrazňuje zásady vyplývající z § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Městský soud měl o návrhu na moderaci rozhodnout.

[15] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že bližší specifikaci skutku v rozhodnutí o rozkladu připustil NSS ve zrušujícím rozsudku. Pokud by NSS považoval vady správních rozhodnutí za natolik fatální, že je nelze odstranit v rozkladovém řízení, nepochybně by využil možnosti zrušit i prvostupňové rozhodnutí. NSS ve zrušujícím

rozsudku vymezil i podmínky změny výroku. Stěžovatelka proti argumentaci městského soudu staví pouze obecná tvrzení. Na skutková zjištění uvedená v rozhodnutí bankovní rady stěžovatelka mohla reagovat. Výrok je neoddělitelně spjat s odůvodněním a nemůže z povahy věci obsahovat veškeré skutečnosti, které vzal správní orgán v úvahu. Stěžovatelka mohla mít vzhledem k nedostatkům výroku v jisté fázi řízení pochybnosti o tom, za jaké jednání je přesně trestána, v žádné fázi však nemohla mít pochybnost o tom, jaké jednání je předmětem řízení. Stěžovatelka namítá porušení svých práv zcela obecně. Neuvádí, jaké skutečnosti uvedené ve výroku napadeného rozhodnutí pro ni byly tak nové a překvapivé, že na ně chtěla reagovat, ale nemohla. Neuvádí ani, jak by na ně reagovala, kdyby už ve stadiu přípravy rozkladu věděla, že budou ve výroku rozhodnutí.

[16] Podle žalované není uložena sankce likvidační ani nepřiměřená. Odkazuje na vypořádání této námitky ve svém rozhodnutí a napadeném rozsudku. Oproti žalobě stěžovatelka pouze doplnila seznam správních rozhodnutí, ve kterých žalovaná údajně posuzovala majetkovou situaci trestaných osob na základě jiných kritérií. Je však na stěžovateli, aby tvrzení o nerovném přístupu konkretizovala alespoň do té míry, aby bylo s čím polemizovat. Žalovaná neskrývá, že kritéria pro posuzování majetkové situace se nemusí v jednotlivých případech shodovat. Žalovaná totiž má o majetkových poměrech informace různé kvality a kvantity. Kritéria navrhaná stěžovatelkou vzala žalovaná v úvahu, pokud je měla k dispozici. Podle žalované však neprokazují likvidační charakter pokuty. Přes tvrzený pokles kapitálu je stěžovatelka dobře vybavenou společností, které se daří vyrovnávat ztráty z hospodaření z minulých účetních období. Z ničeho neplyne, že by stěžovatelka byla nucena dlouhodobě vydělávat pouze na úhradu pokuty.

[17] K návrhu na moderaci pokuty žalovaná uvádí, že byl příliš obecný, odbytý neurčitým odkazem na předchozí argumentaci v žalobě. Pokud městský soud konstatoval, že pokuta není nepřiměřená, těžko lze očekávat, že bude sankci moderovat pro její zjevnou nepřiměřenost.

[18] Žalovaná navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] NSS posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že ji podala včas osoba k tomu oprávněná a směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] NSS před věcným vypořádáním kasačních námitek předesílá, že kasační stížnost je v podstatné části formulována velmi obecně, aniž by stěžovatelka reagovala na to, jak její námitky vypořádal v napadeném rozsudku městský soud. Řízení o kasační stížnosti je však ovládáno zásadou dispoziční. Obecně a kuse zdůvodněná kasační stížnost tak předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Uplatní-li proto stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 153/2019-39, nebo ze dne 13. 9. 2017, č. j. 7 As 208/2017-20, a rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58,

pokračování

č. 835/2006 Sb. NSS). Současně platí, že pokud stěžovatel pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36, body 10–14). Pro úplnost lze dodat, že obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatel rozhodnutí krajského soudu napadá, také nejsou přípustné (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, č. j. 8 As 163/2021-59).

III.a) Změnou výroku v rozkladovém řízení nebyla stěžovatelce odňata instance

[22] NSS připomíná, že ve zrušujícím rozsudku shodně s městským soudem žalované vytkl neurčitost výroků A.I a A.II. (body 39 až 41 zrušujícího rozsudku). Konstatoval, že výroky dostatečně neidentifikují stěžovatelčino omisivní jednání tak, aby bylo odlišitelné od jejího jiného jednání. Žalovaná měla uvést okolnosti relevantní z pohledu použité právní normy a dílčí aspekty, které nebyly naplněny, a to s ohledem na to, že i podle ní se intenzita opomenutí a jeho obsah v čase měnily. NSS vyslovil, že musí být jasně označena povinnost, která nebyla dodržena, a aspekty (dílčí povinnosti), jež nebyly naplněny. Dále by měl správní orgán uvést, jaké intenzity opomenutí nabylo. Tedy zda stěžovatelka nečinila zhora nic, nebo činila málo, a co to bylo. Současně v bodu 87 zrušujícího rozsudku konstatoval, že vady výroku rozhodnutí stěžovatelky lze s ohledem na jejich rozsah napravit v řízení o rozkladu.

[23] Městský soud v bodech 32 až 40 podrobně vysvětlil, proč bankovní rada změnou výroků v rozkladovém řízení neodňala stěžovatelce instanci, a neporušila tak stěžovatelčina procesní práva. Proti závěrům městského soudu stěžovatelka vznáší zcela obecnou argumentaci, podle které městský soud nezhojil vady rozhodnutí o rozkladu, jeho argumenty jsou formalistické a v rozporu s požadavky právní normy. Takové námitky jsou však zcela neurčité, a proto nepřipustné.

[24] Konkrétněji stěžovatelka městskému soudu vytýká, že závěr, podle kterého nebyla změnou výroků dotčena na svých právech, nezohledňuje mimořádný rozsah odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a rozsah změny výroků, pro které stěžovatelka nemohla reálně předpokládat, o jaká jednání budou výroky doplněny.

[25] V této souvislosti NSS připomíná, že podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu odvolací správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit, jestliže dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem (§ 90 odst. 3 správního řádu). Tato ustanovení se použijí též na rozhodování bankovní rady o rozkladu (§ 46c zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance). Hovoří-li tedy NSS níže o odvolání, resp. odvolacím orgánu, jsou v těchto pojmech zahrnuty i rozklad a bankovní rada.

[26] NSS shodně s městským soudem poukazuje zejména na rozsudek ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, v němž se podrobně zabýval

výkladem citovaných ustanovení správního řádu. Vyplývá z něj obecný závěr (který ostatně uvedl i městský soud v bodě 33 rozsudku), že vzhledem k zásadě hospodárnosti by se odvolací orgány měly primárně snažit o změnu přezkoumávaného rozhodnutí, resp. ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí by měly přistoupit jen výjimečně (body 15 a 16 odkazovaného rozsudku). Odvolací orgán však nemůže změnit přezkoumávané rozhodnutí, jestliže by svým překvapivým výrokem či odůvodněním připravil účastníka o jednu instanci. Konkrétně to znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vyznamenal vůči nově nastolenému meritu věci (bod 22 odkazovaného rozsudku). Odvolací orgán může upřesnit popis skutku v rozhodnutí o přestupku, přípustné jsou i výraznější zásahy do výrokové části rozhodnutí, např. změna právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 Ads 104/2012-53), zde ovšem za podmínky, že tím nedojde ani ke zpřísnění sankce, ani k rozšíření či zpřísnění právního posouzení deliktu (bod 19 odkazovaného rozsudku).

[27] Odvolací orgán tedy může přistoupit i k dokonce výraznějším zásahům do výroku rozhodnutí o správním deliktu, než je pouhé upřesnění skutku. Pokud takové upřesnění nebude pro účastníka překvapivé, tj. daná povinná náležitost výroku byla uvedena alespoň v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, a účastník ji tak mohl v odvolání sporovat, tak odvolací orgán skutečně může přistoupit k doplnění či upřesnění přezkoumávaného výroku (rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 170/2023-32, bod 19 a zde citovaná judikatura). Naopak, odvolací orgán nesmí výrokem svého rozhodnutí některému z účastníků založit novou, dosud neexistující povinnost, kterou mu prvostupňový orgán uložit opomněl (např. uhradit pokutu), ani uloženou povinnost podstatně pozměnit.

[28] Městský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že změna výroků není v neprospěch stěžovatelky, právní posouzení zůstalo stejné, bankovní rada nedoplnila dokazování a vycházela ze skutkových zjištění žalované. Proti těmto závěrům se stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nevymezuje. Městský soud dále uvedl, že doplnění skutkové věty v obou případech vychází z prvostupňového rozhodnutí, popis skutku odpovídá skutkovým zjištěním obsaženým v bodech 28 až 37, 80 až 86, 124 až 130 a 143 a 150 prvostupňového rozhodnutí. Tato doplnění stěžovatelka v kasační stížnosti s poukazem na jejich rozsah považuje za překvapivá, a tedy rozporná s požadavkem na zachování práva odvolat se. Ze shora citované judikatury (bod [27]) ovšem vyplývá, že za překvapivé nelze považovat takové upřesnění výroku, které má odraz v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a účastník je mohl v odvolání sporovat. Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci. Stěžovatelka nenamítá, že doplnění skutkové věty nevyplývají z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, ale toliko, že jsou příliš rozsáhlá a nemohla vědět, co konkrétně bankovní rada do výroků doplní. Stěžovatelka tedy jinými slovy namítá překvapivost rozhodnutí bankovní rady.

[29] Překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků [nález sp. zn. I. ÚS 654/03 ze dne 24. 2. 2004 (N 27/32 SbNU 255)]. V posuzovaném případě nemohlo být pro stěžovatelku překvapivé, že bankovní rada upřesnila právě výroky A.I a A.II (tedy pouze tyto dva výroky z celkových devíti) a ani to, že doplnění

pokračování

spočívalo v podrobnějším popisu toho, co stěžovatelka v jednotlivých zde uvedených obdobích nečinila, ač měla (tedy podrobnější popis omisivního jednání, které jí bylo kladeno za vinu). Přesně takový pokyn k doplnění uvedených výroků byl totiž součástí závazného právního názoru, který NSS vyslovil ve zrušujícím rozsudku. Připomenout je nutno též to, že NSS bankovní radu přímo zavázal, aby vady výroku sama napravila v rozkladovém řízení (jiný postup bankovní rady by tak byl v rozporu se závazným právním názorem NSS). Stěžovatelka tak mohla zcela důvodně očekávat, že bankovní rada výroky A.I a A.II rozhodnutí o rozkladu doplní a že toto doplnění bude spočívat v podrobnějším popisu jejího omisivního jednání. Protože mělo doplnění výroků předobraz v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a bankovní rada v tomto ohledu neprováděla žádné další dokazování, ani zjištěný skutkový stav nepřehodnocovala na základě provedených důkazů, stěžovatelka nebyla zkrácena na svém právu s těmito zjištěními polemizovat, neboť tento prostor dostala jak v prvostupňovém rozhodnutí, čehož ostatně využila, tak v řízení o rozkladu. NSS se proto s městským soudem shoduje, že stěžovatelce nebyla změnou rozhodnutí v rozkladovém řízení odňata instance a rozhodnutí bankovní rady není překvapivé.

[30] Odkazuje-li stěžovatelka v závěru této kasační námitky na žalobní argumentaci, konstatuje NSS s poukazem na níže uvedenou judikaturu (viz body [36] až [38]), že se nejedná o řádně uplatněný kasační bod.

III.b) Odkaz na doplnění rozkladu není řádnou žalobní námitkou

[31] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud nedostatečně vypořádal námitku nepřiměřenosti výše uložené pokuty. Nezohlednil zejména její odkaz na podklady k majetkovým poměrům (zejména výroční zprávu z roku 2020) včetně doplnění rozkladu. Městský soud zohlednil pouze zisk za rok 2020, nikoli kumulovaný hospodářský výsledek za roky 2015 až 2020.

[32] Pro věcné vypořádání této námitky je nutné zdůraznit, že stěžovatelka v žalobě stran svých majetkových poměrů odkázala bez dalšího na *předložené podklady k majetkovým poměrům, zejména výroční zprávu z roku 2020, včetně doplnění rozkladu z 25. 3. 2022*.

[33] Městský soud se námitkou nepřiměřenosti pokuty zabýval v bodech 68 až 74 napadeného rozsudku. Z údaje o výši stěžovatelčina vlastního kapitálu a výši zisku v roce 2020 dovodil, že pokuta není likvidační, ani že by stěžovatelka vydělávala pouze na uložené sankce, což platí i při zohlednění další uložené pokuty. Dodal, že stěžovatelka v žalobě netvrdila, že by se její majetkové poměry zásadně změnily, ani nedokládala jiné majetkové poměry než ty, z nichž vycházela bankovní rada.

[34] S ohledem na to, jak byla formulována daná žalobní námitka, považuje NSS její vypořádání v napadeném rozsudku za zcela dostačující.

[35] Stěžovatelka se mýlí, pokud v kasační stížnosti tvrdí, že shora uvedeným odkazem na podklady a doplnění rozkladu se obsah těchto dokumentů stal součástí žalobní argumentace.

[36] Soudní řízení správní je založeno na dispoziční zásadě. Soud přezkoumává žalobou napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí být z žalobních bodů patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo

nicotné. Jak upřesnil rozšířený senát v rozsudku č. j. 4 As 3/2008-78, zákonný požadavek na řádnou formulaci žalobního bodu je naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat. Současně je ale nutno zdůraznit, že řádným žalobním bodem není obecný odkaz na odvolací (rozkladové) námitky či jiné podání žalobce, které učinil v průběhu správního řízení, neboť se jedná o natolik nekonkrétní důvod, z něhož není možné dovodit, jaké skutkové a právní otázky mají být předmětem soudního přezkumu (rozsudky NSS ze dne 16. 6. 2016, č. j. 4 Afs 73/2016-35, ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 As 5/2012-22, či ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 117/2011-223). Soudní řízení není pokračováním správního řízení, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Žalobní body je tedy třeba výslovně formulovat přímo v žalobě (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013-36, bod 29).

[37] Pokud žalobce pouze obecně odkáže na obsah svých podání ve správním řízení či jejich přílohy, aniž by výslovně poukázal na konkrétní a individualizovanou argumentaci, kterou v nich uplatnil, není soud oprávněn v návaznosti na takový obecný odkaz provést komplexní přezkum napadeného rozhodnutí a posuzovat jeho zákonnost. Stejně tak není povinen ani oprávněn domýšlet za žalobce argumenty, na základě kterých by tomu tak mohlo být. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29, bod 11 a tam citovaná judikatura).

[38] Pokud tedy stěžovatelka v žalobě ve vztahu ke svým majetkovým poměrům toliko odkázala na „předložené podklady“ (výroční zprávu za rok 2020 a doplnění rozkladu), aniž by jakkoli blíže specifikovala, jakou argumentaci či skutečnosti obsažené v těchto podkladech považuje za podstatné, nemůže městskému soudu nyní důvodně vytýkat, že doplnění rozkladu nečetl nebo nepochopil a že nezohlednil její kumulovaný hospodářský výsledek, neboť neuplatnila žádný řádný žalobní bod, na jehož základě by mohl městský soud tyto skutečnosti posuzovat.

[39] NSS pak nepominul, že stěžovatelka argumentaci stran nepřiměřenosti pokuty obsaženou v rozkladu téměř doslovně překopírovala do kasační stížnosti. Protože však stěžovatelka, jak bylo výše vysvětleno, tuto argumentaci neuplatnila v řízení před městským soudem, ač mohla, je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. A byla by nepřípustná, i kdyby ji uplatnila, neboť kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat k tomuto rozhodnutí, jinak jsou nepřípustné (viz judikatura citovaná v bodu [21]). Doslovná reprodukce námitek uvedených v rozkladu však zjevně nemíří (a z logiky věci ani mířit nemůže) proti odůvodnění napadeného rozsudku.

[40] NSS tedy shrnuje, že městský soud na základě řádně uplatněných žalobních námitek dostatečně a přezkoumatelně zabýval otázkou přiměřenosti výše uložené pokuty.

III.c) Návrh na moderaci byl neurčitý a městský soud jej řádně vypořádal

pokračování

[41] Stěžovatelka závěrem namítá, že městský soud měl rozhodnout o jejím návrhu na moderaci, neboť jej podložila konkrétními okolnostmi, které podle ní zakládají nepřiměřenost uložené sankce a představují porušení základních zásad činnosti správního orgánu.

[42] K tomu NSS konstatuje, že městský soud o stěžovatelčině návrhu na moderaci rozhodl. V bodu 78 rozsudku uvedl, že důvody pro moderaci neshledal. Pokud soud neshledá návrh na moderaci důvodným, nemusí o tom rozhodovat samostatným výrokem, ale postačuje vypořádání tohoto návrhu v odůvodnění rozsudku (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38, č. 3172/2015 Sb. NSS).

[43] Stěžovatelka návrh na moderaci uplatnila v bodu VIII. žaloby. Zde ocitovala § 78 odst. 2 s. ř. s. a dále navrhla, aby soud, pokud neshledá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, upustil od pokuty, případně ji snížil, *a to s ohledem na důvody uvedené shora v této žalobě.*

[44] Moderační oprávnění umožňuje soudu nahradit správní úvahu o výši uložené sankce v rámci individualizace trestu a za předpokladu, že shledá sankci zjevně nepřiměřenou. K moderaci může soud přistoupit pouze na návrh žalobce. I zde má proto žalobce povinnost (shodně jako v případě žalobních bodů) předestřít soudu dostatečně konkrétní tvrzení a skutkové okolnosti, z nichž dovozuje nedostatečnou individualizaci a zjevnou nepřiměřenost sankce. Obecný odkaz na žalobní body nepostačuje. Po soudu totiž nelze požadovat, aby za žalobce domýšlel, které z tvrzení uplatněných v žalobě má svědčit o zjevné nepřiměřenosti sankce. To je úkolem toho, kdo se moderce domáhá. S ohledem na to, jak stěžovatelka odůvodnila svůj návrh na moderaci, proto NSS nemůže souhlasit s jejím tvrzením, že uvedla dostatečně konkrétní okolnosti svědčící o (zjevné) nepřiměřenosti sankce. Shoduje se naopak plně s městským soudem v tom, že žádná tvrzení zpochybňující vady v individualizaci trestu neuvedla. Za této situace proto plně postačovalo, pokud městský soud stručně uzavřel, že z ničeho neplyne, že by uložená sankce byla zjevně nepřiměřená.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v kasačním řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení, a žalované žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. července 2025

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu