



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **CFIG SE**, IČO: 29138680
se sídlem Jana Palacha 2944, Pardubice
zastoupená Mgr. Liborem Chovancem, advokátem
se sídlem Jana Palacha 2944, Pardubice

proti
žalované: **Česká národní banka**
se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1 – Nové Město

o žalobě proti rozhodnutí bankovní rady žalované ze dne 3. 4. 2025, č. j. 2025/039841/CNB/110,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalovaná rozhodnutím ze dne 4. 12. 2024, č. j. 2024/134856/CNB/580 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“) uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 36c

odst. 1 písm. a) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění účinném do 30. 6. 2025 (dále jen „zákon o bankách“), kterého se dopustila tím, že v období od 19. 3. 2018 do 5. 5. 2023 přijala na základě 204 smluv o zápůjčce uzavřených se 140 fyzickými osobami a 1 právnickou osobou peněžní prostředky v celkové výši 416 700 000 Kč, ačkoliv k tomu neměla bankovní licenci, povolení ani jiné oprávnění. Za uvedený přestupek uložila žalovaná žalobkyni v souladu s § 36c odst. 8 písm. f) zákona o bankách pokutu ve výši 15 000 000 Kč a současně povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. K podanému rozkladu rozhodla bankovní rada žalované tak, že výrokem I. zamítla rozklad proti usnesení žalované ze dne 21. 11. 2024, č. j. 2024/131597/CNB/580, jímž byl zamítnut návrh žalobkyně na nařízení ústního jednání, a výrokem II. zamítla rozklad žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí, které zároveň potvrdila. Proti tomuto rozhodnutí bankovní rady žalované brojí žalobkyně nyní podanou žalobou.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalované a následné podání

2. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) předesílá, že s ohledem na obsáhlou žalobní argumentaci níže vymezuje pouze ve stručnosti okruhy žalobních námitek a jejich základní smysl.
3. **Žalobkyně** v podané žalobě namítá nesprávné vymezení pojmu veřejnost ze strany žalované, jehož následkem je nesprávné a nedostatečné právní posouzení okruhu osob, od nichž žalobkyně vklady přijímala. Zdůraznila, že v nyní posuzované věci bylo doloženo, že jednotliví zapůjčitelé měli přímé vztahy k členům vedení žalobkyně nebo jejím zaměstnancům, přičemž vztahy nebyly povrchní nebo čistě profesní, ale vyznačovaly se vysokou mírou důvěry a blízkosti. Za nesprávný a nedostatečný proto označila žalobkyně závěr žalované o tom, že v nyní posuzované věci představovalo předmětných 140 osob veřejnost ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o bankách. Žalovaná uznala blízké a nadstandardní vztahy důvěry toliko u členů dozorčího orgánu žalobkyně, dle žalobkyně se však měla zabývat i dalšími osobami a jejich vztahy k žalobkyni, neboť učinila-li by tak, musely by být i tyto osoby vyloučeny z posuzování jako tomu bylo v případě členů dozorčího orgánu. Mezi těmito osobami a žalobkyní totiž zprostředkovaně panovaly prostřednictvím členů orgánů žalobkyně vztahy důvěry jako mezi fyzickými osobami, přičemž při posuzování vztahů vznikajících skrze právnickou osobu je nutné vždy reflektovat skutečné vztahy mezi fyzickými osobami, které prostřednictvím tohoto subjektu jednají.
4. Žalobkyně rovněž nesouhlasí se závěry uvedenými v bodech 55 až 57 napadeného rozhodnutí, že jasná a úzká vazba mezi poskytovatelem finančních prostředků a jejich příjemcem musí být posuzována individuálně a že samotná důvěra v navrácení finančních prostředků takovou vazbu nezakládá. Uvedené tvrzení dle žalobkyně zjednodušuje podstatu důvěry a ignoruje její různé intenzity a kvalitativní rozdíly. Žalovaná ignoruje, že je-li fyzická osoba reprezentantem právnické osoby, teprve důvěra vůči této fyzické osobě se přenáší na právnickou osobu. Nebyla-li by proto určitá fyzická osoba součástí právnické osoby, nebyly by finanční prostředky svěřeny ani právnické osobě. Úzké vazby mezi zapůjčiteli a žalobkyní byly doloženy prostřednictvím přímých vztahů k vedení společnosti, jejich zaměstnancům a jejím orgánům, a to včetně konkrétních příkladů. To však žalovaná nikterak nereflektovala stejně jako skutečné důvody poskytnutí finančních prostředků. Tento úzký vztah přitom žalobkyně dostatečně určila a bylo by absurdní a v rozporu s právem na soukromí členů orgánů žalobkyně či jejích zaměstnanců, aby tuto úzkou vazbu vůči osobám poskytovatelů finančních prostředků dokládala jiným způsobem než tvrzením,

Shodu s prvopisem provedla S. K.

jež následně daná osoba potvrdí. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozhodnutí ve skutkově obdobné věci týkající se společnosti C. C. leasing – jednání této společnosti naplňovalo mnohem vyšší míru společenské škodlivosti a ohrožení finančních prostředků, přesto případ žalobkyně a této společnosti žalovaná ztotožňuje.

5. Žalobkyně dále odkázala na stanovisko ČNB k regulaci finančního trhu ze dne 23. 4. 2018 k pojmu veřejnost (dále jen „stanovisko ČNB ze dne 23. 4. 2018“), v němž žalovaná poukazuje na finanční limity (125 000 EUR, tedy 3 200 000 Kč), v jejichž rámci lze poskytovatele finančních prostředků považovat za kvalifikovaného investora. V nyní posuzované věci měla proto žalovaná minimálně zohlednit, že někteří z vkladatelů naplňují znaky kvalifikovaného investora, u nichž tak lze předpokládat znalost rizik spojených s investováním. Žalobkyně má pak za to, že i v případě částky vkladu přesahující minimálně 1 000 000 Kč je zapotřebí pohlížet na vkladatele jako na kvalifikovaného investora v souladu s § 272 odst. 1 písm. h) a i) zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech (dále jen „ZISIF“). To žalovaná neučinila a do okruhu zasažených osob zahrnula všechny osoby. V této souvislosti žalobkyně předložila tabulku s jednotlivými vkladateli, které lze vzhledem k výši jednorázového vkladu případně součtem jednotlivých vkladů považovat za kvalifikované investory. U osob, jež definici kvalifikovaného investora nenaplnují, pak měla žalovaná zkoumat jejich úzkou vazbu na žalobkyni. Dojde-li pak k vyloučení osob označených jako kvalifikovaný investor a jejich vkladů, nečiní celková výše vkladů částku 416 700 000 Kč, ale toliko 24 085 000 Kč. Uvedená skutečnost se pak přímo odráží rovněž v případné výši uložené pokuty, která by za této situace měla činit toliko částku 867 060 Kč.
6. Žalobkyně dále poukazuje na chybně určený práh 20 osob, jakožto hranice pro posouzení, kdy se jedná o veřejnost. Žalovaná při vymezení pojmu veřejnost vychází z § 295a ZISIF, s nímž pracuje rovněž stanovisko ČNB ze dne 23. 4. 2018. Citovaný zákon nicméně pojem „veřejnost“ explicitně neupravuje a analogie takového počtu je proto příliš restriktivní. Žalobkyně je toho názoru, že s ohledem na toliko dohledovou činnost žalované by měla mít její stanoviska pouze podpůrný a indikativní charakter, nikoli však restriktivní a dotvářející chybějící explicitní pojem veřejnosti v právní úpravě. Stejně tak totiž může být na danou věc analogicky aplikována úprava dle zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „ZPKT“), a s ní související praxe a relevantní judikatura, kdy je možné za veřejnost označit počet 150 a více osob.
7. Žalobkyně rovněž rozporuje závěry žalované týkající se hodnocení polehčujících a přitěžujících okolností ve vztahu k určení výše pokuty. Žalobkyně upozornila, že v průběhu správního řízení splatila jednotlivým vkladatelům více než 70 % přijatých prostředků a ke dni podání žaloby již více jak 85 %. Ve snaze navrátit zbývající část v co nejkratším čase pak žalobkyně intenzivně pokračuje. Tuto skutečnost měla žalovaná zohlednit jakožto polehčující okolnost. Žalovaná měla rovněž hodnotit, že se správními orgány žalobkyně aktivně komunikovala. Žalobkyně dodala, že nabídka zápůjčky nebyla v jejím případě nijak veřejně prezentována prostřednictvím internetu, webových stránek, reklamy, sociálních sítí či jiných sdělovacích prostředků. To rovněž svědčí ve prospěch žalobkyně, že zápůjčka byla nabízena jen osobám, které s žalobkyní pojí úzký a nadstandardní vztah důvěry. Stejně tak měla žalovaná zohlednit, že žádné z osob poskytovatelů finančních prostředků nebyla způsobena škoda. To žalovaná nezohlednila, ačkoliv tak měla analogicky učinit jako v případě společnosti FND Finance v řízení vedeném žalovanou pod sp. zn. SP/2021/336/573. Žalobkyně dále nesouhlasí s tvrzením uvedeným v bodě 114 napadeného rozhodnutí, že

Shodu s prvopisem provedla S. K.

závažnost přestupku nesnižuje ani relativně nižší počet vkladatelů, neboť uvedené je v rozporu se samotnou rozhodovací praxí žalované. Naopak měla žalovaná i tuto okolnost hodnotit jako polehčující.

8. Žalobkyně dále namítá porušení zásady legitimního očekávání, které spatřuje v tom, že žalovaná v obdobných případech, jež byly co do výše společenské škodlivosti a trvání horšího rázu, uložila těmto subjektům mnohonásobně nižší pokutu než v případě žalobkyně. Žalovaná se při uložení pokuty zcela odchýlila od své předešlé rozhodovací praxe, což žalobkyně demonstruje na rozhodnutích žalované ze dne 27. 3. 2023, č. j. 2023/35362/570, ze dne 19. 7. 2021, č. j. 2021/75603/570, ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2019/77161/570, ze dne 28. 2. 2019, č. j. 2019/23821/570 a ze dne 30. 1. 2024, č. j. 2024/014820/CNB/580. Zejména pak poukazuje na rozhodnutí ve věci společností Fair Credit International, PRIVATE ACTIVE INVESTOR a C. C. leasing. Dle žalobkyně žalovaná zcela rezignovala na řádné odůvodnění výše uložené pokuty v návaznosti na svou předešlou rozhodovací praxi, kdy v případě společnosti C. C. leasing, na jejíž případ žalovaná v napadeném rozhodnutí opakovaně odkazovala, byla uložena pokuta ve výši 0,7 % a ve věci žalobkyně ve výši 1,8 % maximální možné výše pokuty. Žalovaná se spokojila s konstatováním, že je nutné přistoupit ke zpřísnění ukládaných pokut, neboť se zde objevuje stále více subjektů, které získávají finanční prostředky v rozporu s § 2 zákona o bankách, že dosavadní praxe neplnila generálně-preventivní funkci a nijak neodrazovala potenciální pachatele od páčání uvedeného přestupku. Takové tvrzení žalobkyně odmítá a uvádí, že v souladu s principem legitimního očekávání měla žalovaná řádně odůvodnit, na základě jakých okolností dospěla k závěru o uložení pokuty procentuálně 2,5 krát vyšší než jakou uložila v obdobných případech, nadto časově blízkých případu žalobkyně. Konečně, žalobkyně nesouhlasí rovněž s tím, že by citovanými rozhodnutími prokázala, že její věc naopak byla posouzena v souladu s dosavadní rozhodovací praxí (viz bod 96 napadeného rozhodnutí). Uvedené tvrzení považuje žalobkyně za účelové, aby se žalovaná zbavila odpovědnosti a povinnosti řádně posoudit případ žalobkyně v návaznosti na její legitimní očekávání. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na body 100 a následující napadeného rozhodnutí s tím, že žalovaná se nedokázala dostatečně a srozumitelně vypořádat s uložením vysoké pokuty mající charakter exemplárního trestu.
9. Za nedostatečný a účelový považuje žalobkyně rozsah zkoumání jejích majetkových poměrů, když žalovaná záměrně nikterak nehodnotila její hospodářské výsledky za rok 2023. Žalobkyně žalované poskytla zprávu nezávislého auditora ze dne 22. 3. 2024, z níž vyplývá, že zisk žalobkyně za rok 2023 činil toliko 792 000 Kč, a dále uvedla, že jí oproti roku 2022 značně klesl vlastní kapitál, a to na částku 382 783 000 Kč. Neztotožňuje se proto s tvrzením žalované v bodu 68 prvoinstančního rozhodnutí a bodu 101 napadeného rozhodnutí, že uložená pokuta, byť citelná, nemůže mít likvidační charakter. Dle žalobkyně nasvědčuje postup žalované naopak tomu, že v jejím případě došlo k uložení exemplárního trestu s likvidačním charakterem, a nikoliv k uložení spravedlivého trestu založeného na zjištěném skutkovém stavu vycházejícím z nejaktuálnějších finančních výsledků žalobkyně. Žalobkyně rovněž poukázala na rozhodnutí ve věci společnosti Fair Credit International, které byla uložena pokuta ve výši 10 000 000 Kč, jež pro ni byla likvidační.
10. Ve vztahu k porušení práva na spravedlivý proces žalobkyně předně namítá, že jí žalovaná v rozporu se svou předešlou rozhodovací praxí odmítla zaslat elektronickou cestou kompletní kopii správního spisu. Žalovaná tento svůj zamítavý postup nedostatečně zdůvodnila a omezila se toliko na tvrzení, že tak nelze učinit z důvodu rozsáhlosti spisové

Shodu s prvopisem provedla S. K.

dokumentace. Ve věci společnosti PRIVATE ACTIVE INVESTOR však žalovaná tomuto požadavku dané společnosti vyhověla, a to i přes zřejmou rozsáhlost spisového materiálu. Za porušení práva na spravedlivý proces považuje žalobkyně dále zamítnutí jejího návrhu na nařízení ústního jednání, které však bylo nezbytné k uplatnění jejích práv. Žalobkyně chtěla za účelem objasnění skutkového stavu v rámci ústního jednání provést k důkazu svědecké výpovědi osob poskytovatelů zápůjček. Takové doplnění dokazování však žalovaná zamítla s odůvodněním, že žalobkyně netvrdí ničeho ohledně toho, jak by svědecké výpovědi mohly vést k přehodnocení závěrů žalované.

11. **Žalovaná** ve vyjádření k žalobě nejprve vyjádřila pochybnost o přípustnosti žaloby, když převážná část žalobní argumentace směřuje proti příkazu ze dne 22. 4. 2024, č. j. 2024/049265/CNB/580, kterým bylo předmětné správní řízení zahájeno, a proti prvoinstančnímu rozhodnutí.
12. Dále žalovaná odkázala na body 45, 46, 49 až 52 napadeného rozhodnutí s tím, že v zásadě nelze dovozovat existenci zvláštního vztahu důvěry mezi právnickou osobou jako příjemcem peněžních prostředků a jejich poskytovatelem. Uvedený závěr je založen na tom, že tento zvláštní vztah důvěry nemůže být dán, je-li toliko zprostředkovaný třetí fyzickou osobou, jak dovozuje žalobkyně. Měla-li by ale mít každá osoba blízká (vkladatel černé banky či dle terminologie žalobkyně poskytovatel financování) vůči členovi orgánu či zaměstnanci právnické osoby (zde provozovatele černé banky) zvláštní vztah k této právnické osobě z důvodu svého postavení osoby blízké vůči členovi orgánu nebo zaměstnanci, pak by velké korporace s tisíci zaměstnanci mohli prakticky libovolně přijímat od veřejnosti neoprávněné vklady. Výklad žalobkyně je absurdní a vedoucí k popření právní úpravy zákazu přijímání vkladů od veřejnosti osobami bez bankovní licence (viz rovněž bod 57 napadeného rozhodnutí). Základem a východiskem úvah žalobkyně o tom, že osoby poskytovatelů finančních prostředků mají vůči ní zvláštní vztah důvěry založený prostřednictvím jejích zaměstnanců a členů volených orgánů je dezinterpretací dřívější soukromoprávní judikatury k § 42a odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 2013, která však na danou věc nedopadá a byla překonána (viz bod 59 napadeného rozhodnutí). Dále žalovaná zdůraznila, že žalobkyně přijímala vklady soustavně jako podnikatel na zajišťování financování své činnosti, což její činnost zásadně odlišuje od jakékoli formy příležitostné rodinné nebo občanské výpomoci.
13. K posuzování kvality vztahu konkrétních fyzických osob k žalobkyni žalovaná uvedla, že to, že je někdo v blízkém vztahu ke členu voleného orgánu žalobkyně, jejímu zaměstnanci nebo k jejímu společníkovi z něj nedělá *ipso facto* osobu blízkou také vůči žalobkyni jako právnické osobě. Za absurdní pak žalovaná považuje, aby u černé banky přijímající vklady v řádu stamilionů šlo o příležitostnou rodinnou nebo občanskou výpomoc, a nikoli o neoprávněné podnikání kryté zvláštní skutkovou podstatou v zákoně o bankách. Žalovaná nezpochybňuje možnost existence blízkého vztahu mezi rodinnými příslušníky a blízkými přáteli, má nicméně za to, že tato blízká osobní vazba se nepřenáší na právnickou osobu. Žalovaná má rovněž za to, že vztah zvláštní důvěry nemůže být dán u neomezeného okruhu osob, neboť nelze z povahy věci vytvořit a udržovat úzké vazby se zvláštním vztahem důvěry k vyšším desítkám či dokonce stovkám osob. Skutečnost, že se nejednalo o zprostředkovaný zvláštní vztah důvěry k právnické osobě konečně potvrzuje i sama žalobkyně tvrzením, že ihned poté, co paní B. ukončila funkci člena statutárního orgánu žalobkyně, požadovala paní C. vrácení vložených peněžních prostředků. Z toho vyplývá dle

Shodu s prvopisem provedla S. K.

žalované opačný závěr, než který dovozuje žalobkyně, totiž že vztah důvěry k paní B. byl dán pouze k paní B. a nikoli k žalobkyni.

14. Ohledně prokazování vztahu důvěry žalovaná uvedla, že nelze-li v nyní posuzované věci principiálně hovořit o existenci úzké a jasné vazby zakládající zvláštní vztah důvěry z důvodu, že je taková vazba zprostředkována vůči právnické osobě jinou fyzickou osobou, pak nemá smysl ani prokazovat, zda mezi dvěma fyzickými osobami existují vztahy v kvalitě deklarované žalobkyní. Kromě toho žalobkyně existenci přímých vazeb pouze tvrdí, avšak nikterak nedokládá. Doložila-li by totiž něco žalobkyně, nedává smysl její žalobní námitka, že je nutné vycházet pouze z prohlášení dané fyzické osoby a že s ohledem na potřebu ochrany soukromého života není nejen třeba ničeho dokazovat, ale je dokonce zakázáno provádět dokazování. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2020, č. j. 8 As 194/2018-58, žalovaná dodala, že důkazní břemeno sice tíží správní orgán, obviněný z přestupku je nicméně povinen prokázat, co sám tvrdí.
15. Ve vztahu k námitce týkající se vyloučení kvalifikovaného investora z posuzování žalovaná uvedla, že výkladovým stanoviskem ČNB ze dne 23. 4. 2018 se z okruhu veřejnosti vylučují toliko finanční instituce, ne kvalifikovaní investoři. Ohledně uvedeného stanoviska a jeho výkladu veřejnosti žalobkyně fabuluje a dovozuje z něj něco, co v něm obsaženo není. Výkladové stanovisko totiž vysvětluje, jak vyložit pojem veřejnosti pro účely různých zákonů na finančním trhu odkazujících na tento pojem. Pro účely společného investování podle ZISIF výkladové stanovisko z okruhu veřejnosti vylučuje osoby, které jsou dostatečně kvalifikované, tedy osoby naplňující definici kvalifikovaného investora dle § 272 ZISIF. Pro účely neoprávněného přijímání vkladů výkladové stanovisko z okruhu veřejnosti vylučuje jen finanční instituce. Pro odstranění pochybností pak výkladové stanovisko výslovně dodává, že zákon o bankách kvalifikované vkladatele ani obdobný institut neupravuje. Stejně tak neexistuje žádné rozhodnutí žalované, v němž by k vylučování osob naplňujících definici kvalifikovaného investora z okruhu veřejnosti v případě přijímání vkladů došlo, jak chybně uvádí žalobkyně. V návaznosti na to má pak žalovaná objem neoprávněně přijatých vkladů za správný a v podrobnostech odkázala na body 47 až 63 prvoinstančního rozhodnutí a body 37 až 63 napadeného rozhodnutí.
16. K námitce žalobkyně týkající se hranice 20 osob podle ZISIF a 150 osob podle ZPKT pro označení veřejnosti žalovaná uvedla, že žalobkyně uplatňuje taktiku založenou na vytrhávání z kontextu, předkládání účelových a neúplných parafrází a následném vyvozování účelových žalobních námitek. Žalovaná odkázala a odcitovala relevantní část výkladového stanoviska ČNB ze dne 23. 4. 2018 a dále předestřela, jakým způsobem dospěla k dolní hranici určující naplnění prvku veřejnosti v počtu 20 osob. Žalobkyně v žalobě pouze využívá argumentaci uplatněnou jinými rozkladateli v řízeních před žalovanou, jež jsou publikovaná a dostupná na internetových stránkách žalované. V odůvodnění napadeného rozhodnutí bankovní rada žalované upozornila na novou právní úpravu ve vztahu zákona o bankách a ZPKT, což však žalobkyně v podané žalobě ignoruje.
17. S odkazem na judikaturu správních soudů žalovaná uvedla, že v případě ohrožovacích přestupků, kterým dle judikatury správních soudů je rovněž neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti, bankovní rada žalované konstantně nepřihlíží k absenci vzniku škody jako k polehčující okolnosti. Polehčující okolnost pak nepředstavují ani kroky žalobkyně vedoucí k nápravě (viz body 75 až 86 napadeného rozhodnutí). Žalovaná připustila, že ve věci společnost FND Finance prvostupňový správní orgán zohlednil absenci škody jako polehčující okolnost. To představovalo nesprávný postup správního orgánu, který však Shodu s prvopisem provedla S. K.

bankovní rada žalované nemohla jakkoli korigovat, neboť jmenovaná společnost se proti uloženému příkazu nebránila odporem a věc tak bankovní radě nebyla postoupena. Takové výjimečné vychýlení z jinak správné správní praxe však nemůže zpochybnit konstantní rozhodovací praxi správního orgánu v této otázce.

18. Argumentuje-li žalobkyně, že nabídka nebyla veřejně prezentována, proto měla být tato skutečnost hodnocena jako polehčující okolnost, k tomu žalovaná uvedla, že forma nabízení veřejnosti nemá vliv na to, zda byly od veřejnosti neoprávněně přijaty vklady a ani neprokazuje zvláštní vztah důvěry mezi žalobkyní a poskytovateli peněžních prostředků. Stejně tak nesnižuje společenskou škodlivost přestupku, neboť se stále jednalo o oslovování veřejnosti.
19. Žalovaná dále nesouhlasí s tím, že by měl být považován za polehčující okolnost počet vkladatelů, a odkázala na bod 114 napadeného rozhodnutí, v němž se k této otázce vyjadřovala. Bankovní rada žalované sice počet vkladatelů vzala v úvahu, odmítla k němu však přihlídnout jako k polehčující okolnosti, neboť proti tomu postavila argument založený na objemu finančních prostředků získaných v průběhu 5 let a mimořádnou typovou závažnost přestupku. Žalovaná odmítla rovněž rozpor ve své rozhodovací praxi ve vztahu k této otázce a poukázala na případ Golf Capital a. s., v němž dluhopisy jmenované společnosti nabylo toliko 23 fyzických osob. Přesto tuto skutečnost nepovažovala bankovní rada žalované za polehčující okolnost.
20. Za polehčující okolnost pak nemohla žalovaná považovat ani žalobkyní namítanou součinnost v rámci správního řízení. Odkázala na bod 129 napadeného rozhodnutí a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, č. j. 7 As 30/2016-81, s tím, že žalobkyní poskytnutou součinnost bankovní rada žalované nepovažovala za nadstandardní v tom smyslu, že by žalobkyně činila něčeho nad rámec své zákonné povinnosti nebo že by činila něco, co by účinně přispělo k objasnění její protiprávní činnosti. Uvedenou součinnost proto žalovaná nepovažovala v souladu se svou rozhodovací praxí a judikaturou správních soudů za důvod pro snížení sankce.
21. K námitce žalobkyně týkající se zkoumání majetkových poměrů žalovaná uvedla, že se jedná o opakování rozkladové námítky, s níž se bankovní rada žalované vypořádala v části II. dílu v. napadeného rozhodnutí (konkrétně v bodech 111 až 123) a rovněž i prvostupňový správní orgán v bodu 88 prvoinstančního rozhodnutí, kde explicitně zohlednil majetkové poměry žalobkyně za rok 2023. Současně žalovaná upozornila, že poslední dostupné údaje o majetkové situaci žalobkyně z roku 2024 dokládají vyšší zisk a vyšší vlastní kapitál žalobkyně, a to i po uložení údajně likvidační pokuty. Hospodářské výsledky žalobkyně tedy vyvracejí její námitku, že její majetkové poměry se zhoršují a budou zhoršovat.
22. Ve vztahu k námitce týkající se porušení zásady legitimního očekávání žalovaná odkázala na body 96 až 106 napadeného rozhodnutí a uvedla, že s totožnou námitkou se podrobně vypořádala, zejména pak s porovnáním věci žalobkyně s rozhodnutími ve věcech PRIVATE ACTIVE INVESTOR a C. C. leasing se závěrem, že žalobkyni uložená výše pokuty nevybočuje z dosavadní rozhodovací praxe žalované. Žalovaná připustila, že v případě společnosti PRIVATE ACTIVE INVESTOR byla uložena nižší pokuta než v případě žalobkyně, nicméně jednak zde byly dány skutkové odlišnosti (délka protiprávní činnosti) a dále v bodech 65 a 66 rozhodnutí bankovní rady žalované ve věci jmenované společnosti se bankovní rada vůči nízké pokutě výslovně vymezila. S ohledem na zásadu *reformatio in peius* však bankovní rada nemohla uloženou sankci zpřísnit.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

23. Co se týče námitky nepřipustného zpřísnění rozhodovací praxe a uložení exemplárního trestu a rozporů mezi prvoinstančním a napadeným rozhodnutím, žalovaná odkázala na obě tato rozhodnutí s tím, že některé formulace prvoinstančního rozhodnutí sice mohou působit poněkud nepřehledně a vyvolávat pochybnosti, jsou-li vytrženy z kontextu. Bankovní rada žalované nicméně v napadeném rozhodnutí uzavřela, že prvostupňové rozhodnutí je dostatečně podrobné a přezkoumatelné, byť obsahuje určitou formulační neobratnost. V podrobnostech pak žalovaná odkázala na bod 100 napadeného rozhodnutí, v němž se zabývala obdobnou rozkladovou námitkou. Bankovní rada žalované rovněž sama znovu a detailně přezkoumala výši uložené pokuty a v bodu 105 napadeného rozhodnutí se jasně a srozumitelně vyjádřila, že uložená pokuta nevybočuje z dosavadní rozhodovací praxe. Žalovaná zároveň důrazně odmítla, že by se mělo jednat o exemplární trest, když uložená pokuta není ani nejvyšší v absolutní částce a není nejvyšší ani v relativní výši vůči horní hranici zákonné sazby.
24. K namítanému nezaslání kompletního správního spisu elektronickou cestou žalovaná uvedla, že uvedenou námitku žalobkyně ve svém rozkladu nevznesla a zaznívá až teprve nyní v podané žalobě. Prvostupňový správní orgán žalobkyni v průběhu správního řízení vysvětlil, že na zaslání kompletní kopie správního spisu není právní nárok, přičemž takový postup ani není pro rozsáhlost spisové dokumentace možný. O nahlížení do spisu žalobkyně nepožádala a ani možnosti nahlédnout do něj nevyužila, přestože jí bylo ze strany prvoinstančního správního orgánu opakovaně vysvětleno, jak může toto své právo realizovat. Poukazuje-li žalobkyně na zaslání spisového materiálu v případě společnosti PRIVATE ACTIVE INVESTOR, jednalo se o výjimku nezakládající precedent a nepředstavující důkaz o takové rozhodovací praxi žalované.
25. Co se týče námitky žalobkyně ohledně nenařízení ústního jednání, k tomu žalovaná uvedla, že se touto námitkou bankovní rada žalované zabývala v bodech 21 až 25 napadeného rozhodnutí. Důvodem pro nenařízení ústního jednání pak bylo, že byl skutkový stav zjištěn dostatečně z podkladů založených ve správním spise a žalobkyně neuvedla, co by měly svědecké výpovědi na zjištěném skutkovém stavu změnit. Nepostačuje totiž pouze v obecné rovině tvrdit, že něco v řízení prokázáno nebylo a že musí být ústní jednání nařízeno. V podané žalobě žalobkyně sice obecně tvrdí, že usilovala svědeckými výpověďmi objasnit skutkový stav, to nicméně neodpovídá skutečnosti, neboť požadavkem na nařízení ústního jednání usilovala, jak plyne z rozkladových námitek, o to, aby opakovaně přesvědčila úřední osoby o svém náhledu na věc.
26. V replice k vyjádření žalované **žalobkyně** odmítla, že žaloba směřuje jen proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Pro vyloučení pochybností proto uvedla, že je žaloba namířena proti prvoinstančnímu rozhodnutí a proti napadenému rozhodnutí. Nezrušil-li by soud napadená rozhodnutí správních orgánů, žalobkyně navrhla, aby soud snížil výši uložené sankce na 867 060 Kč.

III. Ústní jednání

III. 1 Předvolání k ústnímu jednání

27. Městský soud si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud v několika svých rozsudcích (ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 107/2008-100, ze dne 31. 3. 2009, č. j. 5 Afs 102/2008-106, ze dne 28. 8. 2013, č. j. 4 Ads 67/2013-21, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 4 Ads 109/2012-69, ze dne 17. 10. 2022, č. j. 5 Azs 246/2022-49, a naposledy ze dne 19. 3. 2025, č. j. 8 Afs 101/2024-84)

Shodu s prvopisem provedla S. K.

uvedl, že předvolání k ústnímu jednání je nutné zasílat nejenom zástupci účastníka řízení, ale i přímo účastníku řízení samostatně. Městský soud nepřehlédl, že Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích posuzoval konkrétní skutkovou situaci. Odůvodnění je však dle přesvědčení městského soudu formulováno obecně a kategoricky. Nejvyšší správní soud přitom v jiných svých rozsudcích dospěl přesně k opačnému závěru (viz rozsudky ze dne 30. 8. 2005, č. j. 5 Afs 25/2004-72, č. 1376/2007 Sb. NSS, ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 Azs 421/2004-86, ze dne 16. 8. 2006, č. j. 8 Ans 4/2005-84, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 100/2010-60, body [9] až [12], nebo ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 Azs 53/2014-19, body [22] a [28]). Pro příklad lze citovat z rozsudku ze dne 20. 6. 2012, č. j. 7 Azs 17/2012-53, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„ustanovení § 42 odst. 2 s. ř. s. řeší případy, kdy má účastník zástupce a přichází do úvahy doručování buď pouze tomuto zástupci, nebo jak tomuto zástupci, tak účastníkovi. Má-li účastník zástupce s procesní plnou mocí (vždy v případě zastoupení advokátem), doručují se písemnosti vždy jen tomuto zástupci, pokud zákon nestanoví něco jiného. Nejenom zástupci, ale také účastníku samotnému se doručuje v případě, že má účastník sám osobně něco vykonat. Úkony, které má účastník osobně v řízení vykonat se rozumí případy, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný. Musí jít tedy o tzv. jednání nezastupitelné. Jestliže ve sporném řízení účastník nenavrhne důkaz svou vlastní výpovědí, není ani zásadně důvodu účastníka osobně předvolávat k ústnímu jednání; soud v tomto případě vyrozumí o jednání jen zástupce s plnou mocí pro celé řízení.“* V bodě [25] rozsudku ze dne 8. 3. 2024, č. j. 5 Ads 223/2023-168, Nejvyšší správní soud vzpomenul svůj výše citovaný rozsudek sp. zn. 1 As 107/2008, ale naznačil, že úkonem nezastupitelným zástupcem účastníka řízení by byla osobní výpověď účastníka řízení na ústním jednání.

28. Mimo výše uvedený výslovný nesouhlas s názorem, že je nutné zasílat předvolání i přímo účastníku řízení, vyplývá z rozhodovací praxe kasačního soudu i implicitní nesouhlas s tímto názorem. V bodě [20] rozsudku sp. zn. 8 Afs 101/2024 (a téměř shodně i v bodě [20] rozsudku sp. zn. 5 Azs 246/2022) Nejvyšší správní soud uvedl, že *„již samotné nepředvolání stěžovatelky k jednání před městským soudem představovalo vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a tedy důvod pro zrušení napadeného rozsudku“*. Nejvyšší správní soud tak situaci spočívající v předvolání pouze zástupce účastníka řízení a nikoliv i předvolání samotného účastníka řízení označil za vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy za vadu, ke které musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet *ex offio*. Přihlíží-li kasační soud k této situaci jako k vadě *ex offio*, je nutno dospět k závěru, že všude tam, kde rozhodnutí krajského soudu nezrušil pro tuto vadu, nepovažoval postup krajského soudu za vadu s vlivem na zákonnost. Takový postup nicméně odporuje závěrům vyjádřeným v citovaných rozsudcích sp. zn. 8 Afs 101/2024 a sp. zn. 5 Azs 246/2022. Městský soud v Praze v rozsudcích ze dne 20. 5. 2024, č. j. 18 Af 24/2022-67 (bod [12]), ze dne 5. 6. 2023, č. j. 17 A 22/2023-45 (bod [14]), ze dne 29. 9. 2022, č. j. 19 Az 15/2021-29 (bod [50]) a např. ze dne 24. 1. 2022, č. j. 18 A 26/2021-33 (kapitola V.), uvedl, že na nařízené ústní jednání se žalobce ani jeho právní zástupce nedostavili. Z vnitřního informačního systému městského soudu plyne, že ve všech těchto věcech soud předvolával k jednání pouze zástupce žalobce a nikoliv samostatně i žalobce. Všechny tyto rozsudky byly přezkoumány Nejvyšším správním soudem (rozsudky ze dne 21. 11. 2024, č. j. 1 Afs 126/2024-44, ze dne 9. 11. 2023, č. j. 9 As 190/2023-50, ze dne 11. 1. 2023, č. j. 6 Azs 235/2022-14, a ze dne 20. 4. 2023, č. j. 6 Azs 25/2022-25). V žádném z těchto rozsudků kasační soud neuvedl, že by rušil rozhodnutí městského soudu z toho důvodu, že nebyl řádně předvolán žalobce k ústnímu jednání.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

29. Městský soud na popisovaný rozpor v judikatuře v otázce předvolávání výslovně upozornil ve svém rozsudku ze dne 5. 5. 2025, č. j. 5 A 22/2025-103, v kapitole II. 1 v bodech [3] až [15]. V dané věci městský soud zaslal předvolání k jednání pouze zástupci navrhovatelky a zástupci odpůrce a nikoliv přímo účastníkům řízení (bod [15]). Na ústní jednání se přitom dostavili pouze daní zástupci účastníků (bod [16]). Jednalo-li by se o vadu řízení s vlivem na zákonnost (ke které musí kasační soud přihlídnout *ex offio*), měl by Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušit. Nejvyšší správní soud však podanou kasační stížnost rozsudkem ze dne 27. 11. 2025, č. j. 4 As 116/2025-77, zamítl. I v tomto rozsudku tak kasační soud implicitně vyjádřil názor, že předvolání k jednání postačí zaslat zástupcům účastníků jednání.
30. V judikatuře Nejvyššího správního soudu tak existuje (výslovný i implicitní) rozpor v otázce, zda musí krajský soud doručovat samostatně předvolání k ústnímu jednání i zastoupenému účastníkovi řízení, či postačí předvolání doručit toliko jeho zástupci (v případech, kdy zastoupený účastník nemá v řízení samostatně nic vykonat). Za takové situace si krajský soud může vybrat, ke které judikatorní linii se přikloní. Městský soud se kloní k té judikatorní linii, dle které postačuje zaslat předvolání k jednání platné jak pro účastníka řízení, tak pro jeho zástupce pouze zástupci účastníka řízení.
31. Nejvyšší správní soud v rozsudcích, ve kterých uvedl, že je nutné zaslat předvolání i přímo samotnému účastníkovi řízení, vycházel primárně z nálezů Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02 (N 95/27 SbNU 99), a ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 138/07 (N 114/46 SbNU 85). Dle městského soudu však Ústavní soud v těchto nálezech kategoricky nevyslovil, že je nutné předvolání k ústnímu jednání samostatně zasílat i účastníkovi řízení (je-li zastoupen zástupcem), ale posuzoval v té věci danou skutkovou situaci.
32. V nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 Ústavní soud zdůraznil okolnosti jím posuzované věci. Poukázal na to, že krajský soud předvolal pouze zástupce účastníků. Ten se z důvodu poruchy vozidla nejprve prostřednictvím faxu omluvil z jednání a poté druhým faxovým podáním sdělil soudu, že se dozvěděl, že účastníci nebyli soudem samostatně předvoláni, takže o termínu jednání nevěděli. Na dalším jednání, které bylo nařízeno pouze za účelem vyhlášení rozhodnutí, se jeden z účastníků domáhal, aby se mohl vyjádřit k věci a uváděl, že o původním jednání nevěděl. Obdobně v nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07 považoval Ústavní soud za podstatné zdůraznit, že z protokolu o ústním jednání neplyne, že by soud zjišťoval od zástupce účastníka, zda ji o termínu jednání vyrozuměl. Právě „za tohoto stavu“ pak uzavřel Ústavní soud, že práva účastníka byla porušena, pokud nebyl samostatně předvolán.
33. Názor, že Ústavní soud v obou těchto nálezech vyslovil svůj závěr na podkladě specifické skutkové situace, potvrdil i ve svých navazujících rozhodnutích. V usnesení ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 378/04, Ústavní soud ke svému předchozímu nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 uvedl následující: „Odkaz na nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 není případný, neboť ten řešil situaci, kdy v důsledku procesního pochybení soudu, když bylo doručeno jen právnímu zástupci, rozhodl soud bez účasti dané strany na jednání (viz Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 27, str. 99). Tak tomu v tomto případě zjevně nebylo, protože stěžovatel byl v řízení zastoupen svým advokátem, který byl na jednání přítomen.“ Shodný názor zopakoval Ústavní soud i v usnesení ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 681/04. V bodě [8] nedávného usnesení ze dne ze dne 9. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 2546/23, Ústavní soud k nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07 uvedl následující: „V souvislosti s tímto (ne)předvoláním k soudnímu jednání dne 14. 9. 2021 stěžovatel s poukazem na nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 138/07 namítá, že pokud obecný soud předvolá k nařízenému jednání pouze právního zástupce účastníka a neobešle samostatně také

Shodu s prvopisem provedla S. K.

účastníka řízení, porušuje tím základní právo garantované v čl. 38 odst. 2 Listiny. Stěžovatel však v námitce nereflexuje, že současná právní úprava (kterou se řídily obecné soudy), podle které se písemnosti doručují zásadně pouze zástupci účastníka řízení v souladu s § 50b o. s. ř., překonává závěry tohoto nálezu Ústavního soudu, podle kterého (za účinnosti dřívější právní úpravy) nepostačovalo doručit předvolání k jednání pouze zvolenému zástupci. Procesní předpisy upravují i případy, kdy je nutno doručit písemnost také do rukou účastníka řízení (vedle jeho právního zástupce), především pokud má být vyslechnut nebo něco osobně vykonat, ale to není případ každého ústního jednání (stejně jako v nyní posuzovaném případě). Proto Ústavní soud považuje za přiměřený výklad, podle kterého účastník řízení realizuje svá práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 prostřednictvím svého zástupce, jehož si za účelem efektivního a kvalitního uplatnění svých práv zvolil.“ V bodě [18] nálezu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 2537/11 (N 169/67 SbNU 75), Ústavní soud s odkazem na svůj nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 zdůraznil, že o změně termínu konání jednání nebyl vyrozuměn účastník řízení a ani jeho právní zástupce, čímž došlo k porušení práva být přítomen u soudního jednání, které vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny. Konečně v usnesení ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 2309/08, k námitce nezaslání předvolání i přímo zastoupenému (bod [2] nálezu) Ústavní soud v bodě [5] uvedl, že ve věci řešené pod sp. zn. II. ÚS 145/02 existovalo pouze jednostupňové správní soudnictví, a to v době, kdy „nebyl ustaven Nejvyšší správní soud jako instance rozhodující o mimořádných opravných prostředcích ve správním soudnictví. V onom případě bylo tudíž porušení práva, které stěžovatel namítá, pro účastníky fatální“.

34. Městský soud je názoru, že není nutné zasílat předvolání samostatně i přímo účastníku řízení, je-li zastoupen zástupcem i z dalších důvodů.
35. Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu není zcela zřejmé, zda povinnost soudu předvolat samostatně i účastníka řízení plyne přímo z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nebo tuto povinnost dovozují soudy z toho, že jde o nezastupitelný úkon [ve smyslu § 42 odst. 2 s. ř. s., resp. § 50b odst. 4 písm. a) o. s. ř.]. Městský soud je přesvědčen, že tato povinnost neplyne přímo z Listiny a o nezastupitelný úkon se nejedná.
36. Pro závěr, že povinnost nevyplývá přímo z Listiny svědčí kromě výše podrobně rozebrané rozporné judikatury, též např. závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v usnesení ze dne 16. 6. 2020, č. j. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS. Rozšířený senát zde dospěl k závěru, že samotný zájem cizince na osobní účasti v řízení před soudem není dostačující pro přiznání odkladného účinku, neboť svá práva může zpravidla dostatečně hájit prostřednictvím zástupce. Tím rozšířený senát překonal předchozí judikaturu, která možnost osobní účasti účastníka v řízení spojovala právě s právem na spravedlivý proces (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2012, č. j. 4 As 56/2012-58).
37. Městský soud je dále přesvědčen, že účast na jednání není nezastupitelným úkonem. Takovými jsou úkony „charakteristické svým osobním prvkem, který se upíná právě a jen na osobu jednajícího (účastníka řízení), a to tak, že jiná osoba nemůže, právě proto, že je charakterizován osobou jednajícího, takový úkon vykonat“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99, R 1/2001 civ.). Tento závěr za svůj výslovně přijal i rozšířený senát v rozsudku ze dne 22. 7. 2005, čj. 2 Afs 187/2004-69. Jako příklady nezastupitelných úkonů uvádí nejvyšší soudy výslech účastníka, strpění ohledání, podrobení se znaleckému zkoumání či vydání určité věci. Je přitom zjevné, že samotná účast na jednání takovým nezastupitelným úkonem není. Naopak – jde o typický úkon, který je zastupitelný

Shodu s prvopisem provedla S. K.

a který za účastníka může vykonat (a v drtivé většině i vykonává) jeho zástupce. Obdobně například Nejvyšší správní soud jednoznačně dovodil, že výzva dle § 51 s. ř. s. se zasílá pouze zástupci, nikoliv (též) samotnému účastníkovi (rozsudek ze dne 7. 9. 2005, č. j. 4 Azs 471/2004-55, či např. již zmíněný rozsudek sp. zn. 5 Ads 223/2023), přičemž i (ne)souhlas s rozhodnutím bez jednání se zcela zjevně týká účastníkovy práva na veřejné ústní projednání. Výsledkem přístupu Nejvyššího správního soudu je tak situace, kdy se na jedné straně může zástupce účastníka vzdát jeho práva na nařízení ústního jednání (aniž by soud vyžadoval souhlas i samotného účastníka), ale není možné pouze tomuto zástupci zaslat předvolání v případě, kdy je jednání nařízeno.

38. Městský soud proto shrnuje, že judikatura Nejvyššího správního soudu není jednotná v tom, zda je třeba, aby soud zaslal předvolání k ústnímu jednání vždy samostatně účastníkovi i jeho zástupci. Rozhodnutí, v nichž Ústavní soud tento názor v minulosti přijal, byla přitom skutkově specifická, čemuž odpovídá i odůvodnění Ústavního soudu a i jeho navazující judikatura. Tato specifika část judikatury Nejvyššího správního soudu nezohledňuje, přičemž městský soud s touto judikatorní linií nesouhlasí, neboť právo na samostatné obeslání neplyne účastníkovi z čl. 38 odst. 2 Listiny, ani z § 42 odst. 2 s. ř. s.
39. Z výše uvedených důvodů městský soud zaslal předvolání k ústnímu jednání pouze zástupci žalobkyně a nikoliv samostatně i přímo žalobkyni. V daném předvolání bylo uvedeno, že předvolání platí i pro žalobkyni samotnou.

III. 2 Průběh ústního jednání

40. Ústního jednání dne 15. 12. 2025 se zúčastnil právní zástupce žalobkyně a pověřený zaměstnanec žalovaného. Na ústním jednání žalobkyně navrhla k provedení důkazem rozhodnutí žalované ze dne 30. 4. 2025, č. j. 2025/051452/CNB/580, ve věci pana R. P., ke kterému se dále i vyjádřila. Soud toto rozhodnutí k důkazu neprovedl, jelikož bylo vydáno až po nyní žalobou napadeném rozhodnutí, proto k němu soud nemohl přihlížet, jelikož v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí neexistovalo. Žalobkyně dále zopakovala, že se správními orgány při vyšetřování přestupku spolupracovala a srovnala jí uloženou pokutu s věcí C. C. leasing. Žalobkyně dodala, že pojem veřejnost by měl stanovit zákonodárce, nikoliv žalovaná.
41. Žalovaný na ústním jednání zdůraznil, že v poslední době dochází opakovaně k neoprávněným vkladům veřejnosti. Dle žalovaného žalobkyně argumentuje starou civilistickou judikaturou, kterou však ani správní ani trestní soudy nikdy nepřijaly. Žalovaný zopakoval, že zvláštní důvěra nemůže být zprostředkována, což ilustroval na paní B. Jednání žalobkyně bylo jejím obchodním modelem – nešlo o náhodnou výpomoc. Výkladovým stanoviskem ČNB ze dne 23. 4. 2018 žalovaný vyložil neurčitý právní pojem veřejnost. Ve posuzované věci se tak neuplatní analogie. Ve věci Fair Credit International nebylo řečeno, že veřejnost počíná od 150 investorů, v této věci bylo pouze řečeno, že od 150 investorů je třeba zveřejnit prospekt. Žalovaný zopakoval, že se podrobně vypořádal s majetkovými poměry žalobkyně v napadeném rozhodnutí, proto nebyla uložena likvidační pokuta. Žalovaný zdůraznil, že výše pokuty byla uložena na základě dynamického kritéria, jelikož maximální hranice pokuty je vypočtena jako dvojnásobek přijatých peněžních prostředků. Dle žalovaného nemá správní orgán povinnost detailně vypisovat do tabulky jednotlivé polehčující a přitěžující skutečnosti a porovnávat je se svojí předchozí správní praxí.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

42. Městský soud při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vycházel z podkladů a listin obsažených ve správním spise, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Z toho důvodu neprovedl většinu žalobkyní navržených litin. Soud k důkazu provedl stanovisko ČNB ze dne 23. 4. 2018; rozhodnutí žalované ze dne 27. 3. 2023, č. j. 2023/35362/570, ve věci PRIVATE ACTIVE INVESTOR, a rozhodnutí bankovní rady žalované o rozkladu ze dne 15. 6. 2023, č. j. 2023/074088/CNB/110; příkaz žalované ze dne 19. 7. 2021, č. j. 2021/75603/570, ve věci PARTAPP Corp; rozhodnutí žalované ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2019/77161/570, ve věci RAMFIN Holding, a rozhodnutí bankovní rady žalované o rozkladu ze dne 17. 10. 2019, č. j. 2019/109621/CNB/110; rozhodnutí žalované ze dne 28. 2. 2019, č. j. 2019/23821/570, ve věci Fair Credit International, a rozhodnutí bankovní rady žalované o rozkladu ze dne 20. 6. 2019, č. j. 2019/070085/CNB/110; rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2024, č. j. 2024/014820/CNB/580, ve věci C.C. leasing, a rozhodnutí bankovní rady žalované o rozkladu ze dne 23. 5. 2024, č. j. 2024/060783/CNB/110; a příkaz žalované ze dne 16. 6. 2022, č. j. 2022/58890/570, ve věci FND Finance.

IV. Posouzení žaloby

43. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované, a shledal, že žaloba není důvodná.
44. Soud na úvod poznamenává, že si je vědom rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2025, č. j. 8 Ads 164/2022-97, ve kterém rozšířený senát uvedl, že „*v řízení o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu zdravotní pojišťovny podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021, byl žalovaným správním orgánem rozhodčí orgán, nikoliv zdravotní pojišťovna.*“ Dle městského soudu daný názor nelze vztáhnout na nyní posuzovanou věc, která je zdánlivě obdobná (prvostupňovým orgánem byla Česká národní banka a druhostupňovým její bankovní rada). V dané věci rozšířeného senátu se jednalo o odvolací řízení v rámci zákona o veřejném zdravotním pojištění, zatímco v nyní posuzované věci se jedná o rozklad podle § 152 správního řádu (sám rozsudek rozšířeného senátu v bodu [56] zdůrazňuje, že se nejedná o rozkladové řízení). Bankovní rada je statutárním orgánem České národní banky, nikoli smíšeným orgánem složeným ze zástupců různých institucí (jako rozhodčí orgány a revizní komise v systému veřejného pojištění). Dle městského soudu tak v nyní posuzované věci je žalovaným Česká národní banka a nikoliv její bankovní rada. Ke shodnému názoru již implicitně dospěl i Nejvyšší správní soud, který v rozsudcích ze dne 5. 12. 2025, č. j. 5 As 246/2024-94, a 10. 12. 2025, č. j. 8 Afs 108/2025-40, jednal jako s žalovanou s Českou národní bankou, i když přezkoumával rozhodnutí její bankovní rady. Tyto rozsudky kasační soud vydal po vydání rozsudku rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud sice v obou věcech zrušil rozhodnutí městského soudu, avšak nikoliv z toho důvodu, že by jednal se špatným žalovaným. K takové vadě by přitom kasační soud musel přihlídnout z moci úřední a zároveň taková vada by měla přednost před vadami věcného charakteru, kvůli kterým kasační soud zrušil rozsudky městského soudu.
45. Městský dále poznamenává, že podle ustálené judikatury jak správních soudů, tak Ústavního soudu, povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s

Shodu s prvopisem provedla S. K.

povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Podstatné je posouzení jádra případu a poskytnout odpověď na základní námitky, které v sobě mohou v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58, ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66). Dle Ústavního soudu „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ [nález sp. zn. III. ÚS 989/08 ze dne 12. 2. 2009 (N 26/52 SbNU 247)].

IV. 1 Námitka nesprávného vymezení pojmu veřejnost ve vztahu k přijímaným vkladům

46. Stěžejní námitkou žalobkyně v nyní posuzované věci je otázka, zda žalobkyně přijímala vklady od veřejnosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o bankách a dopustila se tak přestupku podle § 36c odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Dle žalobkyně se nejednalo o veřejnost, jak dovozuje žalovaná, ale o osoby, s nimiž žalobkyni pojil vztah zvláštní důvěry.
47. K vlastní žalobní argumentaci městský soud předesílá, že žalobkyně fakticky pouze zopakovala námitky, které již uplatnila během správního řízení, aniž by však dostatečně konkrétně brojila proti závěrům napadeného, resp. prvostupňového rozhodnutí. Platí přitom, že nepřednesla-li žalobkyně dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vůči závěrům žalované, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již žalovaná správně dospěla (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128). Soud s přihlédnutím k uvedeným judikturním východiskům za dané situace předesílá, že se ztotožnil s argumentací, kterou již dříve, v návaznosti na tyto odvolací námitky žalobkyně uvedla bankovní rada žalované v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soud uvádí, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není vadou rozhodnutí soudu, když v podrobnostech odkáže na rozhodnutí správního orgánu, panuje-li mezi názorem soudu a odůvodněním napadeného rozhodnutí shoda (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, nebo ze dne 20. 1. 2023, č. j. 8 Afs 92/2022-239).
48. Žalobkyně se posuzovaného přestupku měla dopustit tím, že v období od 19. 3. 2018 do 5. 5. 2023 přijala od veřejnosti peněžní prostředky v celkové výši 416 700 000 Kč, a to na základě 204 smluv o zápůjčce uzavřených se 140 fyzickými osobami a 1 právnickou osobou, aniž by však disponovala bankovní licencí, povolením nebo jiným oprávněním. Žalobkyni je tak vytýkáno, že v průběhu období trvajícího více než pět let uzavírala smlouvy, jejichž předmětem bylo zapůjčení peněžních prostředků, přičemž toto jednání naplňovalo veškeré znaky neoprávněného přijímání vkladů podle § 2 odst. 1 zákona o bankách, a tedy znaky skutkové podstaty přestupku podle § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách.
49. Podle § 1 odst. 1 písm. a) a b) zákona o bankách jsou banky akciové společnosti se sídlem v České republice, *kteří přijímají vklady od veřejnosti a poskytují úvěry, k čemuž mají bankovní licenci*. Legální definice tak vymezuje dvě klíčové činnosti banky, a to přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování úvěrů (tzv. hlavní bankovní činnost). Nevykonávání těchto činností pak může vést k odnětí bankovní licence [srov. § 34 odst. 2 písm. a) zákona o bankách]. Významnějším prvkem definice banky je přitom právě přijímání vkladů, neboť to vyžaduje bankovní licenci, zatímco úvěry lze poskytovat i bez uvedené bankovní

Shodu s prvopisem provedla S. K.

licence (SMUTNÝ, Aleš, PIHERA, Vlastimil, CUNÍK, Tomáš. § 1 [Vymezení pojmů]. In: SMUTNÝ, Aleš, PIHERA, Vlastimil, SÝKORA, Pavel, CUNÍK, Tomáš. Zákon o bankách. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019).

50. Na uvedené navazuje § 2 odst. 1 zákona o bankách, podle něhož *bez licence nesmí nikdo přijímat vklady od veřejnosti, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*
51. Podle § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách pak platí, že *právní osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že přijme vklad v rozporu s § 2.*
52. Jedním z definičních znaků přijímání vkladů ve smyslu § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách tak je, že musí jít o jednání vůči veřejnosti. Právní úprava definici veřejnosti nepodává, jedná se o typický neurčitý právní pojem, který musí správní orgán před jeho aplikací vyložit. To žalovaná učinila. S ohledem na nejednoznačnost tohoto pojmu vydala žalovaná stanovisko ze dne 23. 4. 2018, které soud provedl na ústním jednání k důkazu, v němž právě i pro případy přijímání vkladů od veřejnosti, uzavřela, že za veřejnost se pro účely předpisů na finančním trhu (nestanoví-li právní předpis jinak) považuje okruh přesahující 20 osob a nezahrnuje osoby, které lze považovat za dostatečně kvalifikované, typicky (a) v případě investic ty, které zákon prohlašuje za kvalifikované investory, a dále ty, které pravděpodobně mohou investovat více než ekvivalent 125 000 EUR a u kterých lze očekávat porozumění rizikům, a (b) v případě přijímání vkladů ty, které jsou finanční institucí. Žalovaná dále v citovaném stanovisku dodává, že „*v bankovníctví, resp. při přijímání vkladů (jinak než soustavným vydáváním dluhopisů nebo srovnatelných cenných papírů), kde se s žádnými výjimkami z pojmu veřejnost pro „kvalifikované vkladatele“ nepočítá, se za veřejnost považuje každý širší okruh osob, ledaže by šlo jen o protistrany na mezibankovním trhu a srovnatelný okruh finančních institucí, které nelze v žádném smyslu považovat za veřejnost*“. Právní úprava má pak dle stanoviska za cíl kompenzovat absenci zvláštního vztahu důvěry příjemce prostředků (tj. osoby, která se svěřenými prostředky nakládá a případně je odpovědná za jejich návratnost) a poskytovatele prostředků a rovněž absenci kontrolních a korekčních mechanismů vůči příjemci prostředků ze strany těch, kdo prostředky poskytují. Existenci těchto mechanismů je možné předpokládat v případě mimo jiné velice omezeného okruhu osob s jasnými a úzkými vazbami na příjemce. Žalovaná se ve stanovisku vyjadřovala i k (dnes již neplatnému) § 35 odst. 2 písm. b) ZPKT, který stanovil hranici 149 osob. Pojem veřejnosti tak, jak je uveden v daném výkladovém stanovisku, akceptoval městský soud již v rozsudku ze dne 21. 10. 2024, č. j. 18 Af 9/2023-73 (srov bod [31] a násl.). Pátý senát nemá důvod se od tohoto postupu odlišovat a souhlasí s výkladem tohoto pojmu uvedeným v daném stanovisku žalované. Soud tak souhlasí s tímto stanoviskem, že za hranici pro veřejnost považuje počet 20 osob.
53. Z citovaného výkladového stanoviska ČNB ze dne 23. 4. 2018 zejména plyne, že v případě vkladů se za veřejnost nepovažují pouze finanční instituce, jimiž se rozumí „*finanční instituce v obecném smyslu slova, např. banka, obchodník s cennými papíry, pojišťovna, investiční společnost, aj.*“ Podle výkladového stanoviska se tak v případě vkladů (jako je nyní posuzovaný případ) za veřejnost neposuzují jen finanční instituce, nikoliv jakýkoliv další kvalifikovaný investor, jak tvrdí žalobkyně. Zákon o bankách totiž na rozdíl od ZISIF nestanovuje žádnou výjimku na kvalifikované investory. Námitka žalobkyně, která v žalobě vypočítává osoby, jež žalobkyni zapůjčily peněžní prostředky i nad 1 000 000 Kč, je nedůvodná.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

54. Soud se dále zaměřil na otázku, zda vklady, které žalobkyně přijala, byly od veřejnosti. Námitkami v obsahově totožném znění se žalovaná rozsáhle zabývala v bodech 47 až 68 prvoinstančního rozhodnutí a bankovní rada žalované pak v bodech 38 až 63 napadeného rozhodnutí. Jak žalovaná, tak bankovní rada žalované shodně vymezily pojem veřejnosti v souladu se stanoviskem ČNB ze dne 23. 4. 2018 s tím, že, zda panuje mezi poskytovatelem peněžních prostředků a jejich příjemcem skutečně jasná a úzká vazba je nutno posuzovat vždy individuálně, a to zejména s ohledem na podstatu jejich vztahu, tedy zejména důvod vztahu, délku jeho trvání a především jeho hloubku a intenzitu. Jasná a úzká přitom vazba musí panovat mezi poskytovatelem prostředků (vkladatelem) a příjemcem prostředků přímo, a v zásadě nikoliv zprostředkovaně, neboť zprostředkovaná vazba nedosahuje dostatečné hloubky a intenzity a rovněž neodpovídá požadavku na zachování „*velice omezeného okruhu osob*“. Dle bankovní rady lze vztah důvěrnosti dovodit mezi členy jedné rodiny a mezi blízkými přáteli. Nelze jej dovodit byť i u vysoce loajálního zákazníka, nebo u osob, které mají spíše volný vztah založený na známosti (sousedské vztahy) či na příslušnosti k určité společnosti (spolužáci z vysoké školy, zaměstnanci či akcionáři společnosti, atp.). Zvláštní vztah důvěry přitom nemůže být dán u neomezeného okruhu osob, protože nelze z povahy věci vytvořit a udržovat úzké vazby se zvláštním vztahem důvěry k vyšším desítkám či dokonce stovkám nebo tisícům osob. Bankovní rada poukázala i na to, že žalobkyně je kapitálovou obchodní korporací s odděleným vlastnictvím a řízením a že osoba jediného akcionáře není členem představenstva ani dozorčí rady žalobkyně, a proto netvoří bez dalšího její vůli a ani ji nezastupuje v právních jednáních. Za vnitřně rozpornou pak označila bankovní rada žalované argumentaci žalobkyně, že ze skutečnosti, že určité fyzické osoby navázané na paní Š. B. (paní C., pan T., pan N.) požadovaly ihned po ukončení jejího členství v představenstvu účastníka řízení vrácení peněžních prostředků, lze dovozovat existenci jasných a úzkých vazeb a nadstandardní vztah vůči žalobkyni. To dokládá dle bankovní rady pravý opak, neboť tyto fyzické osoby poskytovatelů financování totiž zjevně nevěřily žalobkyni, ale pouze člence jejího představenstva. Současně je z jednání těchto osob po ukončení výkonu funkce paní B. v představenstvu patrné, že tyto osoby neměly možnost na základě žalobkyní deklarovaného zvláštního vztahu důvěry vůči ní, provádět jakoukoli kontrolu nad nakládáním s peněžními prostředky, či že by měly důvěru v jí poskytované informace. Zjevně zcela nevěřily ani tomu, že jim žalobkyně peněžní prostředky včas a řádně vrátí, když požadovaly jejich vrácení obratem poté, co paní B. ukončila členství v představenstvu žalobkyně. Bankovní rada žalované rovněž žalobkyni upozornila na to, že ve svých podáních přebírá závěry plynoucí z již překonané judikatury civilních soudů vztahujících se k občanskému zákoníku účinnému do 31. 12. 2013 (bod [59] žalobou napadeného rozhodnutí). Podle bankovní rady právnickou osobu již není možné posuzovat jako blízkou vůči osobě fyzické. Bankovní rada v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 8 Afs 17/2012-375, č. 2822/2013 Sb. NSS, ve kterém kasační soud uvedl, že „*nepřipadá v úvahu, že by zaměstnanci mohli způsobit stíhání zaměstnavateli jako osobě blízké, protože osobou blízkou nemůže být právnická osoba.*“ Jak žalovaná, tak bankovní rada žalované uzavřely, že mezi žalobkyní a poskytovateli finančních prostředků neexistoval žalobkyní deklarovaný vztah zvláštní důvěry, přičemž tento svůj závěr zcela přiléhavým způsobem v prvoinstančním i napadeném rozhodnutí podrobně odůvodnily.
55. Proti v předchozím bodu jasně formulovaným úvahám se žalobkyně nijak nevymezila a konkrétně nespecifikovala, v čem spatřuje jejich nesprávnost. Stejně tak nelze přisvědčit tvrzení žalobkyně, že se správní orgány jí tvrzenými vztahy s vkladateli finančních

Shodu s prvopisem provedla S. K.

prostředků dostatečně nezabývaly. Z obou rozhodnutí správních orgánů naopak vyplývá, že se s každou žalobkyní vznesenou námitkou v souvislosti s kvalitou vztahů dostatečně zabývaly, avšak i po jejich vyhodnocení setrvaly na svých závěrech a odůvodnily, proč se s žalobkyní tvrzenou deklarací vztahů zvláštní důvěry neztotožnily. Na tyto důvody však žalobkyně nikterak nereagovala a svou argumentaci v tomto ohledu v podané žalobě nijak adekvátně nepřizpůsobila.

56. Městský soud přitom ve shodě s žalovanou neuvěřil tvrzení žalobkyně o naplnění kvality těchto vztahů v intenzitě zvláštní důvěry, neboť žalobkyně je nikterak než pouhými tvrzeními nedoložila. Žalobkyně ani nenavrhla výslech svědků těchto osob (k tomu viz bod [82] tohoto rozsudku). Ačkoliv je totiž žaloba poměrně rozsáhlá, fakticky žalobkyně na mnoha místech pouze v obecnosti rozsáhle popisuje, jak nahlížet na vztah zvláštní důvěry mezi fyzickými a právníckými osobami, to vše, aniž by však předložila konkrétní věcné argumenty vztahující se ke tvrzením žalované. Městský soud má však v této otázce ve shodě s žalovanou za to, že vztah zvláštní důvěry může být založen pouze na intenzivních osobních vztazích, a naopak nemůže být dán u neomezeného okruhu osob, neboť z povahy věci nelze vytvořit a udržovat úzké vazby se zvláštním vztahem důvěry k vyšším desítkám osob. Soud opakuje, že byla-li by platná úvaha žalobkyně, že za veřejnost nelze považovat osoby známé zaměstnancům společnosti, nebylo by u velkých společností za veřejnost považováno i např. tisíce osob. Takový výklad je zjevně absurdní. V podrobnostech pak městský soud odkazuje na závěry přijaté žalovanou a bankovní radou žalované, v nichž se s námitkami žalobkyně přesvědčivě vypořádaly a které soud považuje za příléhavé. Kritérium veřejnosti tak bylo z pohledu soudu naplněno, tato námitka proto není důvodná.

IV. 2 Námitka nepřiměřenost uložené pokuty a porušení zásady legitimního očekávání

57. Ke své námitce o nesouladu napadeného rozhodnutí s ustálenou rozhodovací praxí žalobkyně ve vztahu k výši uložené pokuty předložila konkrétní rozhodnutí žalované, z nichž dovozuje, že je její případ excesem z rozhodovací praxe žalované a v návaznosti na to jí byl uložen exemplární trest.
58. Podle § 2 odst. 1 zákona o bankách *bez licence nesmí nikdo přijímat vklady od veřejnosti, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*
59. Podle § 36c odst. 1 písm. a) zákona o bankách *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že přijme vklad v rozporu s § 2.*
60. Podle § 36c odst. 8 písm. f) zákona o bankách *za přestupek lze uložit pokutu do dvojnásobku výše neoprávněného prospěchu, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), c) až f) nebo odstavce 6 a spáchala-li ho právnícká osoba; není-li možné výši neoprávněného prospěchu zjistit, lze uložit pokutu do výše 10 % čistého ročního obrátu dosaženého právníckou osobou za bezprostředně předcházející účetní období, který zahrnuje položky uvedené v čl. 316 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013.*
61. Při stanovení výše pokuty žalovaná v bodech 74 až 90 prvoinstančního rozhodnutí v souladu s § 36c odst. 8 písm. f) zákona o bankách nejprve zjišťovala, jaká je horní hranice pokuty. Uvedla, že peněžní prostředky získané žalobkyní od vkladatelů z řad veřejnosti činily 416 700 000 Kč, maximální výše pokuty, tj. dvojnásobek výše neoprávněného prospěchu, tedy činí 833 400 000 Kč, proto vzala tuto částku pro stanovení výše pokuty jako výchozí. Žalovaná dále hodnotila povahu a závažnost přestupku – konstatovala, že porušení předpisů upravujících oblast poskytování bankovních služeb a činností vyhrazených úvěrovým

Shodu s prvopisem provedla S. K.

institucím hodnotí v jeho celkovém rozsahu jako mimořádně závažné povahy. Dále žalovaná jako velmi podstatný hodnotila rovněž význam zákonem chráněného zájmu, neboť získávání peněžních prostředků od veřejnosti podléhá na finančním trhu silné regulaci, jejímž základním smyslem je minimalizace rizika ohrožení návratnosti peněžních prostředků, které byly od veřejnosti přijaty. Na uvedené má vliv rovněž skutečnost, že porušení zákazu přijímat vklady od veřejnosti může mít negativní dopad nejen do majetkové sféry vkladatelů, ale také do oblasti fungování finančního systému. Jedná-li se o následek, žalovaná uzavřela, že k naplnění skutkové podstaty vytýkaného ohrožovacího přestupku dochází bez ohledu na skutečnost, zda v konkrétním případě dojde příslušným jednáním ke vzniku škody na majetku, či nikoli, jelikož k naplnění skutkové podstaty postačí ohrožení zákonem chráněného zájmu. Ve vztahu k délce trvání porušení žalovaná uvedla, že k neoprávněnému přijímání vkladů docházelo po dobu 1 873 dnů. Žalobkyně tak činila v období od 19. 3. 2018 do 5. 5. 2023, kdy s celkem 141 osobami uzavřela 204 smluv o zápůjčce a přijala peněžní prostředky v celkové výši 416 700 000 Kč. Nyní posuzovaný pokračující přestupek se tedy skládá přinejmenším z 204 dílčích útoků vedených jednotným záměrem získat peněžní prostředky od veřejnosti a mělo dlouhodobý a systémový charakter. K formě zavinění pak žalovaná poukázala na objektivní odpovědnost, u níž není třeba konkrétní zavinění zkoumat. K povaze činnosti žalobkyně žalovaná dodala, že jako vrchol finanční a investiční skupiny CFGIF ji lze považovat za profesionální podnikatelský subjekt, od něhož je třeba očekávat, že způsob financování vlastního podnikání a podnikání skupiny bude probíhat v souladu se zákonem. Tím spíše za situace, kdy byla sama žalobkyně účastna na finančním trhu v období od 15. 5. 2018 do 15. 9. 2021 jako držitelka povolení žalované k činnosti nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru a tuto svou činnost aktivně vykonávala. Zároveň žalobkyně oproti bance, potažmo jiným poskytovatelům spotřebitelského úvěru neoprávněně využila konkurenční výhody, když v souvislosti se svou činností nebyla svázána pravidly pro subjekty legálně přijímající vklady od veřejnosti vyplývajícími z regulace na finančním trhu. Jako polehčující okolnost žalovaná zohlednila, že se u žalobkyně jednalo o první porušení předpisů upravujících podnikání na finančním trhu a že doposud nebyla trestána. Jako přítěžující okolnost pak žalovaná hodnotila právě dlouhodobý a systémový charakter.

62. Následně žalovaná zkoumala majetkové poměry žalobkyně. Uvedla, že ke dni 31. 12. 2023 žalobkyně vykazovala vlastní kapitál ve výši 382 064 000 Kč, výsledek hospodaření pak činil zisk ve výši 792 000 Kč. Kladných hospodářských výsledků pak žalobkyně dosahovala i v předchozích letech, kdy v roce 2022 vykazovala vlastní kapitál ve výši 434 538 000 Kč a výsledek hospodaření činil zisk ve výši 20 743 000 Kč, v roce 2021 vykazovala vlastní kapitál ve výši 340 575 000 Kč a výsledek hospodaření činil zisk ve výši 44 206 000 Kč, v roce 2020 vykazovala vlastní kapitál ve výši 264 995 000 Kč a výsledek hospodaření činil zisk ve výši 57 506 000 Kč a v roce 2019 vykazovala vlastní kapitál ve výši 199 209 000 Kč, výsledek hospodaření pak činil zisk ve výši 66 828 000 Kč.
63. K samotné výši pokuty žalobkyně v bodu 89 prvoinstančního rozhodnutí uvedla, že v souladu s kontinuitou své rozhodovací praxe uložila pokutu ve výši 15 000 000 Kč, přičemž uložená pokuta je výrazně při dolní hranici zákonem vymezeného rozpětí, když představuje jen cca 1,8 % z maximální možné pokuty (833 400 000 Kč). S ohledem na výši ukládané pokuty je žalovaná přesvědčena, že tato pokuta, přestože může být pro žalobkyni citelná, odpovídá závažnosti jejího protiprávního jednání, okolnostem, za kterých se jej dopustila, není pro žalobkyni likvidační, a nemůže být proto považována za takovou, která by byla nepřiměřená zjištěnému rozsahu dané věci. Pro úplnost žalovaná dodala, že i přes změnu Shodu s prvopisem provedla S. K.

skutkových zjištění nepřistoupila k uložení pokuty v rozdílné výši oproti předchozímu příkazu. Skutková změna byla totiž pouze nepatrná, když došlo k vyloučení toliko dvou vkladatelů a jejich dvou vkladů, čímž k úbytku společenské škodlivosti nikterak nedošlo. S uvedenými závěry se pak v zejména v bodě 105 napadeného rozhodnutí ztotožnila rovněž bankovní rada žalované.

64. Městský soud předně upozorňuje, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalované, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, a zda nedošlo při správním uvážení k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Jsou-li tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Uvedený závěr přitom neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli, neboť soudní přezkum správního uvážení je omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s. Citované ustanovení stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil. Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení toliko zkoumá, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda ve svém celku dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87, či ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 114/2020-58). Soud neshledal, že by v nyní posuzované věci došlo k porušení shora uvedených kritérií, která je nutné respektovat při ukládání sankce. Soud považuje za potřebné zdůraznit, že zákonná sazba, kterou byla žalobkyně ohrožena, byla ve své horní hranici až do výše 833 400 000 Kč. Sankci přitom žalovaná uložila ve výši, která představuje 1,8 % z této maximální možné výše. Již z tohoto důvodu ji není možné *a priori* na první pohled označit za nepřiměřenou. Je rovněž třeba dodat, že uložená pokuta musí pro pachatele představovat citelný negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní, výchovný a generálně preventivní účinek. S ohledem na veškeré výše uvedené okolnosti soud nemohl dospět k závěru, že žalobkyni uložená pokuta neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce a je nepřiměřená či dokonce likvidační v tom smyslu, jak je likvidační pokuta definována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS.
65. Z uvedeného důvodu soud nepřistoupil ani k moderaci pokuty, neboť smyslem a účelem moderace „není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS). Moderační právo soudu má totiž své místo toliko tam, kde se jedná o případ zjevné nepřiměřenosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2025, č. j. 5 As 205/2024-35).
66. Městský soud v této souvislosti dále nepřisvědčil námitce žalobkyně, že správní orgány nikterak nehodnotily její hospodářské výsledky za rok 2023. V bodu 88 prvoinstančního

Shodu s prvopisem provedla S. K.

rozhodnutí je výslovně uvedeno, že „správní orgán zkoumal rovněž majetkové poměry účastníka řízení. Posledně známou účetní závěrkou účastníka řízení je účetní závěrka za rok 2023. Ke dni 31. 12. 2023 účastník řízení vykazoval vlastní kapitál ve výši 382 064 tis. Kč, výsledek hospodaření pak činil zisk ve výši 792 tis. Kč.“ V bodu 101 prvoinstančního rozhodnutí žalovaná poukázala na vlastní kapitál žalobkyně za rok 2023 ve výši 382 783 000 Kč s tím, že při pohledu na něj je zřejmé, že pokuta ve výši 15 000 000 Kč nemůže být likvidační. V bodu 102 prvoinstančního rozhodnutí pak žalovaná uvedla, že doktrína týkající se likvidační pokuty nemůže znamenat povinnost vysvětlovat právnické osobě se stamilionovým vlastním kapitálem, že pro ni není pokuta ve výši 1,8 % z maximální výše pokuty likvidační. Obdobnou rozkladovou námitkou se následně zabývala rovněž bankovní rada žalované v bodu 115 napadeného rozhodnutí. Městský soud se s vypořádáním této námitky ze strany bankovní rady žalované ztotožňuje a v podrobnostech na ni odkazuje, přičemž dodává, že žalobkyně ani v nyní podané žalobě nikterak možnou likvidační povahu uložené pokuty neodůvodnila a konkrétně netvrdila. Nelze ji však mít za prokázanou a doloženou pouhým odkazem na hospodářské výsledky z roku 2023, z nichž je navíc patrný značně vysoký vlastní kapitál v řádu stovek milionů. S ohledem na právě uvedené považuje městský soud hodnocení této otázky ze strany správních orgánů za správné a dostatečné, tato námitka proto není důvodná. Městskému soudu není jasné, kam žalobkyně směřovala poukazem na společnost Fair Credit International, které byla uložena pokuta ve výši 10 000 000 Kč, jež pro ni byla likvidační. Žalobkyně zcela pomíjí zásadu individualizace trestu – pokuta v jakékoliv výši může být pro určité subjekty likvidační a pro jiné marginální. To, že pro společnost Fair Credit International byla likvidační, nic nevypovídá o tom, že by žalobkyni uložená pokuta měla být pro ní rovněž likvidační.

67. Namítá-li pak žalobkyně, že jako polehčující okolnost měla být v nyní posuzované věci zohledněna absence vzniku škody a snaha o navrácení zapůjčených finančních prostředků, k tomu městský soud uvádí, že v případě ohrožujícího přestupku, jehož spácháním byla žalobkyně uznána vinou, součástí skutkové podstaty není následek v podobě vzniku poruchy na zákonem chráněných zájmech, ale postačí pouhé jejich ohrožení. V této souvislosti poukazuje městský soud na svůj rozsudek ze dne 29. 4. 2025, č. j. 11 A 69/2024-160, ve skutkově obdobné věci. Zde městský soud uzavřel, že „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, č. 6 A 109/2000-73, č. 583/2005 Sb. NSS), z toho však nelze automaticky dovozovat, že nespáchání škody je okolností polehčující [...] 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, č. 3 Afs 311/2021-112.“ Městský soud v citovaném rozsudku dále uvedl, že za správné považuje „i úvahy žalované ohledně nepřihlídnutí k následnému jednání žalobkyně [...] 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

Shodu s prvopisem provedla S. K.

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.“ Konečně, s obdobnými rozkladovými námitkami se pak vyčerpávajícím způsobem vypořádala rovněž bankovní rada žalované v bodech 75 až 86 napadeného rozhodnutí. S těmito závěry se městský soud ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje, neboť „je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům než žalovaný, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry žalovaného se souhlasnou poznámkou osvojil.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Afs 160/2020-45). Žalobkyně proti těmto závěrům soudu nepředložila žádnou relevantní oponenturu, přičemž opět pouze zopakovala svou již uplatněnou argumentaci, s níž se žalovaná srozumitelným a dostatečným způsobem vypořádala. Na posouzení této otázky pak nemůže ničeho změnit ani žalobkyní odkazované rozhodnutí ve věci společnosti FND Finance. V bodu 76 rozhodnutí ve věci jmenované společnosti žalovaná uvedla, že „vzal správní orgán v potaz skutečnost, že nebylo prokázáno, že by úpisem Dluhopisů byla způsobena škoda.“ Městský soud však připomíná, že jediné rozhodnutí nemůže založit správní praxi v podobě „ustálené, jednotné a dlouhodobé činnosti“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 401/2021), které by se žalobkyně mohla účinně dovolávat.

68. Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že jako polehčující okolnost měl být zohledněn počet vkladatelů a skutečnost, že její nabídka nebyla veřejně prezentována. Žalobkyní rozporovanou veřejnou prezentací se zabývala žalovaná v bodu 113 prvoinstančního rozhodnutí, kde uvedla, že podstatný je výsledek, tedy počet vkladatelů a objem vkladů, nikoliv to, jak těchto výsledků žalobkyně dosáhla. Přestože žalobkyně nijak nezveřejňovala nabídku poskytnout jí zápůjčku, je zjevné, že tuto možnost nabízela, neboť v opačném případě by jí 141 osob neposkytlo 416 700 000 Kč. Bankovní rada žalované pak v bodu 87 napadeného rozhodnutí doplnila, že ačkoliv nebyla prokázána veřejná prezentace, stále se jednalo o oslovování veřejnosti. Forma, jakou tak bylo činěno, přitom nemůže mít vliv na závěr, že k oslovování veřejnosti došlo. V obecné rovině lze za polehčující označit takovou okolnost, která snižuje společenskou škodlivost přestupku a působí ve prospěch pachatele. Demonstrativní výčet polehčujících okolností je pak uveden v § 39 přestupkového zákona. Byť se jedná o výčet demonstrativní, je na uvážení správních orgánů, jaké okolnosti při úvaze o ukládání sankci zohlední. Uvedený výčet přitom za polehčující okolnosti označuje především takové situace, kdy jednání pachatele naplňující skutkovou podstatu přestupku bylo provedeno v (obecně řečeno) tísní, nebo v případě, že se pachatel aktivně snažil následek svého jednání odčinit. Správní orgány tedy neměly automaticky povinnost hodnotit, že nabídka nebyla veřejně prezentována, jako polehčující či přitěžující okolnost, neboť nic takového ze zákona ne plyne. Městský soud pak pro nyní posuzovanou věc považuje za klíčové, zda jednání, kterého se měla žalobkyně dopustit, naplňovalo definiční znak vkladu. Tím se podle § 1 odst. 2 písm. a) zákona o bankách rozumí *svěřené peněžní prostředky, které představují závazek vůči vkladateli na jejich výplatu*. Vedle toho úvěrem jsou podle písm. b) téhož ustanovení *v jakékoliv formě dočasné poskytnuté peněžní prostředky*. Za zásadní pro posouzení, zda činnost žalobkyně naplňuje definici „přijímání vkladů“, je proto obsah takového závazku (citovaný rozsudek městského soudu sp. zn. 18 Af 9/2023), a zda tak činila vůči veřejnosti, bez ohledu na to, jakým způsobem žalobkyně vkladatele finančních prostředků oslovila. S ohledem na složitost a

Shodu s prvopisem provedla S. K.

rozsáhlost věci (více než pětiletý časový úsek, během něhož docházelo k protiprávní činnosti, množství přijatých vkladů a jejich finanční objem a tomu odpovídající množství osob poskytnuvších finanční prostředky) přitom nelze skutečnost, že nabídka nebyla ze strany žalobkyně činěna veřejně považovat za polehčující okolnost, která by měla mít dopad na výši uložené pokuty. Tyto námitky nejsou důvodné.

69. Konečně, za polehčující okolnost nelze považovat ani to, že žalobkyně poskytovala v rámci správního řízení součinnost. Již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 3. 2024, č. j. 3 Afs 311/2021-112, konstatoval, že za polehčující okolnost nelze považovat toliko standardní jednání účastníka řízení spočívající v plnění povinností uložených mu správním orgánem. Obdobný závěr prezentovala rovněž bankovní rada žalované v bodech 128 a 129 napadeného rozhodnutí s tím, že součinnost žalobkyně nepovažuje „za nadstandardní v tom smyslu, že by účastník řízení činil něčeho nad rámec toho, k čemu byl podle zákona povinen, nebo že by činil něco, co by účinně přispělo k objasnění jeho protiprávní činnosti.“ Ani v nyní podané žalobě pak žalobkyně neuvádí, že její součinnost jakkoli vybočovala nebo že by činila cokoliv nestandardního nad rámec své zákonné povinnosti. Tato námitka není důvodná.
70. Městský soud se dále zabýval žalobkyní namítaným porušením zásady legitimního očekávání ve vztahu k výši uložené pokuty.
71. Zásada legitimního očekávání je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu, v němž je na správní orgán kladen požadavek, *aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. K principu legitimního očekávání se opakovaně vyjádřil rovněž Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 19. 12. 2023, č. j. 4 As 401/2021-44, v němž s odkazem na odbornou literaturu uvedl, že „zásada legitimního očekávání vychází z požadavku ustálené rozhodovací praxe správních orgánů, která představuje jistý limit, spíše však korektiv jejich činnosti směrem pro futuro. Souvisí právě s předvídatelností, a to jak procesního postupu, tak i následně přijatého řešení [...] Je tu tedy dána silná vazba na institut „ustálené rozhodovací praxe správních orgánů“, tedy tzv. správní praxe.“ V rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, kasační soud uvedl, že v případě správního trestání „známá a dostupná správní praxe [...] sice nepředstavuje právní rámec pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásady rovného zacházení, přičemž je nadále možné i zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, pokud je to nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel“. Zásada legitimního očekávání tedy musí být založena na dlouhodobé rozhodovací praxi správního orgánu, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů, kdy jen takovou praxí je správní orgán vázán a jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Je to tedy správní praxe čítající řadu rozhodnutí, postupů či jiných aktů vrchnostenské veřejné správy, z níž bude možné usuzovat na typově společné znaky a ve vztahu k těmto následně poukazovat na případný exces či odchýlení se od rozhodování či jiného postupu. Samotná dikce § 2 odst. 4 správního řádu totiž předpokládá, že legitimní očekávání plyne z „mnohosti“ případů, jenž mají být při skutkově shodných nebo podobných případech posuzovány tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 As 285/2023-35). Zároveň je třeba připomenout, že „legitimní očekávání účastníka řízení není bezbřehé a správní orgán svou praxi může změnit. Důraz na nároky kladené na změnu již existující správní praxe se odvíjí od

Shodu s prvopisem provedla S. K.

její ustálenosti“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2022, č. j. 4 Afs 320/2021-43).

72. Městský soud má za to, že v nyní posuzované věci ve vztahu k žalobkyni žádná ustálená správní praxe nevznikla, proto se nemůže domáhat využití principu legitimního očekávání. Soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle. Její význam totiž spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014-33, či ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016-156). Žalobkyně v této souvislosti odkázala na celkem pět rozhodnutí žalované, a to ve věci společností PRIVATE ACTIVE INVESTOR, PARTAPP Corp, RAMFIN Holding, Fair Credit International a C. C. Leasing, přičemž zejména poukazovala na procentuální výši z maximální možné výše pokuty. Bankovní rada žalované se k obdobné rozkladové námitce vyjádřila v bodech 96 až 106 napadeného rozhodnutí, v nichž zároveň vysvětlila, proč nelze daná rozhodnutí považovat za prokazující její ustálenou správní praxi. Za skutkově nejbližší pak považovala případ společnosti PRIVATE ACTIVE INVESTOR (pokuta ve výši 8 000 000 Kč, což odpovídalo 0,65 % z maximální částky), u níž však současně poukázala na výrazně delší protiprávní jednání žalobkyně (cca 5 let) oproti jmenované společnosti (zhruba 3 roky). Jak žalovaná, tak bankovní rada žalované však poukázaly ve svých rozhodnutích na to, že v případě jmenované společnosti bankovní rada odmítla výši uložené pokuty aprobovat s tím, že uložená pokuta dostatečně nenaplnuje generálně-preventivní účel sankce a v budoucnu bude třeba přistoupit k ukládání přísnějších sankcí tak, aby lépe odpovídala vysoké typové závažnosti tohoto přestupku. Konkrétně bankovní rada ve svém rozhodnutí ve věci PRIVATE ACTIVE INVESTOR, který soud provedl k důkazu na ústním jednání, v bodu 65 uvedla, že *„pokuta uložená ve výši 8 000 000 Kč a 0,65 % horní hranice zákonné sazby podle bankovní rady proto dostatečně nenaplnuje preventivní funkci sankce. Bankovní rada považuje pokutu uloženou účastníkovi řízení spíše za nepřiměřeně nízkou.“* Na uvedené závěry bankovní rady žalované žalobkyně opět nikterak nereagovala a pouze zopakovala svou již uplatněnou argumentaci.
73. Ve věci společnosti RAMFIN Holding byla uložena pokuta v celkové výši 1 000 000 Kč za přijetí peněžních prostředků v celkové výši 66 241 000 Kč v období od 21. 6. 2016 do 18. 4. 2018 z celkem 377 smluv. Ve věci společnosti Fair Credit International, byla uložena pokuta v celkové výši 10 000 000 Kč za přijetí peněžních prostředků v celkové výši 1 325 368 219 Kč v období od 7. 8. 2014 do 9. 8. 2017, a to ve formě zápůjček a za vydané dluhopisy. Ve věci společnosti PARTAPP Corp byla uložena pokuta v celkové výši 3 000 000 Kč za přijetí peněžních prostředků v celkové výši 155 125 064 Kč, 1 004 000 EUR a 529 931,43 USD v období od 14. 12. 2015 do 1. 2. 2020 z celkem 933 smluv. Ve věci společnosti PRIVATE ACTIVE INVESTOR byla uložena pokuta v celkové výši 8 000 000 Kč za přijetí peněžních prostředků v celkové výši 433 436 090 Kč a 7 179 295 EUR v období od 28. 8. 2018 do 12. 10. 2021 od 290 fyzických osob a 22 právnických osob. Ve věci společnosti C. C. Leasing byla uložena pokuta v celkové výši 25 000 000 Kč za přijetí peněžních prostředků v celkové výši 1 821 547 000 Kč v období od 22. 6. 2020 do 28. 2. 2022 z celkem 10 890 smluv. Městský soud má za to, že z předestřených rozhodnutí nevyplývá, že by správní praxe žalované byla zjevně jednotná, dlouhodobá či opakovaná, neboť ji žalobkyně zakládá Shodu s prvopisem provedla S. K.

na několika málo rozhodnutích, která mohou být mezi sebou v určitém napětí. Naopak by bylo spíše možné hovořit o jisté neukotvenosti či postupné krystalizaci, která, byť je nežádoucí, legitimní očekávání nezakládá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2022, č. j. 2 Afs 30/2021-61). Z uvedených rozhodnutí však je zřejmá vzestupná tendence v případě nárůstu výše uložených pokut tak, jak bankovní rada žalované avizovala. Dle městského soudu nicméně žalované nelze vytýkat, zpřísnila-li u typově obdobných přestupků, které zároveň považuje za nejzávažnější na finančním trhu vůbec, výši pokut tak, aby byl naplněn generálně preventivní účel sankce. Jedná se o legitimní nástroj, kterým žalovaná může přispět k řešení celospolečenského problému. Přinejmenším jistou míru konzistentnosti v postupně se vyvíjející rozhodovací praxi bankovní rady žalované lze dovodit zejména z bodu 122 rozhodnutí bankovní rady žalované ve věci C. C. leasing, v němž poukazuje na to, že „s ohledem na již několikrátý případ typově obdobného přestupku, který je zároveň považován za jeden z nejzávažnějších, ne-li nejzávažnější na finančním trhu vůbec, jakož i na stále větší rozsahy vkladů, které byly získány neoprávněným přijímáním vkladů od veřejnosti, je zřejmé, že správním orgánem prvního stupně ukládané pokuty za neoprávněné přijímání vkladů od veřejnosti stále ještě dostatečně nenaplnují generálně preventivní účel sankce. Bankovní rada proto s ohledem na výše uvedené doporučuje správnímu orgánu prvního stupně do budoucna nastavení přísnější rozhodovací praxe v případě přestupků spočívajících v neoprávněném přijímání vkladů od veřejnosti, samozřejmě při respektování všech zákonných a judikaturou formulovaných pravidel pro ukládání sankcí.“ Obdobně pak bankovní rada žalované deklarovala v bodu 66 rozhodnutí ve věci PRIVATE ACTIVE INVESTOR, které předcházelo rozhodnutí ve věci C. C. leasing, že odmítá „zakládat (ne)důvodná legitimní očekávání dalších účastníků trhu, že případné porušení zákazu přijímání vkladů od veřejnosti (tj. provozování černé banky) bude v budoucnu postiženo pokutou na samé dolní hranici zákonné sazby, tj. ne výše než činí 1 % horní hranice zákonné sazby.“

74. Městský soud připomíná, že pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgány musí řídit pravidly pro ukládání sankcí stanovenými zákonem. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Jestliže by soud námitce žalobkyně přisvědčil, aproboval by *de facto* zcela absurdní závěr o nemožnosti uložit relativně přísný trest, neexistovala-li by dosud předchozí rozhodovací praxe v obdobných věcech. Je logické, že každá rozhodovací praxe má svůj počátek, tedy musí se nejprve zformovat a utvořit, aby se následně ustálila a zakotvila východiska pro rozhodování v typově srovnatelných případech. Ani přes uvedené však vzhledem k uložení sankce na samé spodní hranici sazby a i tomu, že ve věci C. C. leasing byla uložena pokuta vyšší, nelze souhlasit s žalobkyní, že by jí byl uložen exemplární trest. Tato námitka není důvodná.

IV. 3 Námitka porušení práva na spravedlivý proces

75. Žalobkyně spatřuje porušení práva na spravedlivý proces zejména v tom, že jí žalovaná v prvoinstančním řízení k její žádosti nezaslala kompletní kopii správního spisu elektronickou cestou a dále v tom, že zamítla její návrh na konání ústního jednání v rámci správního řízení.
76. Co se týče neposkytnutí správního spisu elektronickou cestou, městský soud předně upozorňuje na to, že žalobkyně tuto námitku uplatňuje teprve nyní v podané žalobě. Nelze

Shodu s prvopisem provedla S. K.

proto klást bankovní radě žalované k tíži, že se s danou námitkou v rámci řízení o rozkladu nezabývala a nikterak ji nevypořádala. Vzhledem k tomu, že se však v nyní posuzované věci neuplatňuje koncentrace řízení, je soud povinen se touto námitkou zabývat, přestože se jedná o námitku, která mohla být účinně uplatněna již v rámci rozkladového řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 5 As 66/2006-100).

77. Ze správního spisu vyplývá, že v doplnění odůvodnění odporu proti příkazu ze dne 10. 5. 2024 žalobkyně mimo jiné požádala žalovanou o zaslání kompletní kopie správního spisu do její datové schránky, a to podobně, jako tomu bylo v případě správního řízení se společností PRIVATE ACTIVE INVESTOR. Na uvedenou žádost reagovala žalovaná sdělením ze dne 17. 5. 2024, č. j. 2024/059373/CNB/580, že s právem nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu není spojeno rovněž právo na zaslání kopie správního spisu a v případě odkazovaném žalobkyní se jednalo o výjimečnou situaci. Současně je zaslání kopie spisové dokumentace prostřednictvím datové schránky pro její rozsáhlost vyloučeno. Žalovaná rovněž upozornila, že přípisem ze dne 29. 4/2024, č. j. 2024/051663/CNB/580, žalobkyni poučila o tom, jak může své právo na nahlížení do spisu realizovat a znovu jej zopakovala. Na uvedené sdělení žalobkyně nikterak nereagovala, a to ani v rámci podaného rozkladu, a své právo nahlédnout do spisové dokumentace neuplatnila.
78. Podle § 38 odst. 4 správního řádu se s právem nahlížet do spisu pojí rovněž *právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části*. S uvedeným právem však již není spojeno právo domáhat se u správního orgánu, aby účastníkovi kopii správního spisu zasílal (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 16/2011-106). V nyní posuzované věci byla žalobkyně žalovanou informována o tom, že jí spis z důvodu rozsáhlosti nebude zaslán, má nicméně možnost přijít do spisu nahlédnout. Žalobkyně tak měla reálnou možnost si kopii spisového materiálu opatřit. Nevyužila-li této možnosti, nelze tuto skutečnost nyní vytýkat správnímu orgánu. Sídlo žalobkyně se navíc nenachází například několik set kilometrů daleko od sídla žalované a realizace jejího práva nahlížení do spisu by tak nebylo nikterak zásadně problematické. Na postupu žalované pak nemůže ničeho změnit ani to, že v jiné věci žalovaná elektronický spis poskytla. Žalobkyně pouze v obecné rovině namítá, že se ve věci PRIVATE ACTIVE INVESTOR jednalo rovněž o velice rozsáhlý spis. To žalobkyně dovozuje ze zveřejněného rozhodnutí ve věci jmenované společnosti. Městskému soudu však není zřejmé, jak k uvedenému závěru žalobkyně dospěla, když nebyla účastníkem řízení v dané věci, a neměla tak reálně možnost se spisovým materiálem seznámit. Jedná se tak pouze o ničím nepodloženou spekulaci žalobkyně. Žalobkyně rovněž není nikterak obeznamena s důvody, které vedly žalovanou k poskytnutí kopie spisu, když ve sdělení ze dne 17. 5. 2024, č. j. 2024/059373/CNB/580, žalovaná výslovně uvedla, že se jednalo o výjimku. I za situace, kdy by byl rozsah spisového materiálu v obou řízeních totožný, však městský soud připomíná, že na zaslání kopie spisového materiálu není právní nárok a žalobkyně si takový postup nemůže u žalované vynucovat. Rovněž je nutné připomenout, že legitimní očekávání zakládá pouze ustálená praxe správního orgánu, nikoliv toliko jeden existující případ. Za podstatné tak v nyní posuzované věci považuje městský soud zejména to, že žalobkyně měla možnost se s obsahem spisu seznámit a reagovat na něj (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2024, č. j. 6 As 50/2023-35). Žalobkyně v podané žalobě rovněž neuvedla, do jakých práv jí bylo nezasláním spisu do datové schránky zasaženo. Obecně lze říci, že porušení procesních pravidel má vliv na zákonnost rozhodnutí pouze tehdy, projeví-li se vada v hmotných právech účastníka řízení. Žalobce má tak kromě námitky porušení

Shodu s prvopisem provedla S. K.

procesních pravidel povinnost rozvést i jak se takové porušení projevilo v jeho hmotných právech. Námitka nezaslání spisu tak není důvodná i z tohoto důvodu.

79. Žalobkyně dále brojí proti zamítnutí její žádosti o nařízení ústního jednání v rámci správního řízení.
80. Podle § 80 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinném do 30. 6. 2025, *správní orgán může nařídit ústní jednání*. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení *správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. Správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý*.
81. K nezbytnosti nařízení ústního jednání v řízení o přestupcích se opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to například ve svém usnesení ze dne 22. 6. 2023, č. j. 9 As 76/2023-21. V něm uzavřel, že „obecně podle § 49 odst. 1 správního řádu a § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky *správní orgán nařídí ústní jednání, je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků, případně stanoví-li to zákon*. NSS již zdůraznil, že „v řízení o správních deliktech *správní orgány nemají povinnost vždy nařídit ústní jednání*.“ To ostatně vyplývá ze samotného zákona o přestupcích, který v § 80 odst. 1 uvádí, že *správní orgán „může nařídit“ ústní jednání*. Vedení ústního jednání je tak obecně fakultativní. Nařízení ústního jednání je pak v souladu s § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky na požádání obviněného nutné pouze tehdy, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv, případně i bez žádosti, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. Uplatní se zde ovšem správní uvážení správního orgánu, který musí posoudit, zda je toto ústní jednání nezbytné k uplatnění práv obviněného. Správní orgán proto musí zvažovat, jaké důkazní prostředky bude třeba provést, tedy zda bude možné vycházet pouze z předložených listin, podkladů od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, resp. skutečností známých správnímu orgánu ze své úřední činnosti, které by bylo možné posoudit bez nařízení ústního jednání, nebo bude třeba provádět výslech svědků či obviněného v rámci nařízeného ústního jednání (JEMELKA, Luboš. § 80 [Ústní jednání]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 697).
82. V nyní posuzované věci však nenastala žádná z výše uvedených situací. Ze správního spisu vyplývá, že o konání ústního jednání žalobkyně požádala v rámci doplnění odůvodnění odporu proti příkazu ze dne 10. 5. 2024, v němž v čl. IV. uvedla, že „*společnost tímto v souladu s § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zdvořile žádá o nařízení ústního jednání ve věci, a to z důvodu uplatnění jejích práv*.“ Žalovaná usnesením ze dne 21. 11. 2024, č. j. 2024/131597/CNB/580, tento návrh žalobkyně zamítla s tím, že neshledala důvod pro konání ústního jednání. Skutkový stav byl v průběhu řízení spolehlivě zjištěn z již dostupných podkladů a není zapotřebí jej doplňovat důkazy provedenými při ústním jednání. Žalobkyně současně v tomto ohledu nevnesla do řízení jakékoliv nové důkazní návrhy, které by nařízení ústního jednání odůvodňovaly. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně dne 5. 12. 2024 rozklad, v němž uvedla, že se správní orgán nedostatečně zabýval jí tvrzenými skutečnostmi, kdy při nařízeném ústním jednání by žalobkyně mohla svá tvrzení opětovně zmínit a požadovat opakované zhodnocení důkazních prostředků, zejména svědeckých výpovědí, které dle žalobkyně byly hodnoceny nedostatečně. V průběhu řízení zároveň nebyl spolehlivě zjištěn stav věci z již dostupných podkladů a je

Shodu s prvopisem provedla S. K.

zapotřebí jej doplnit i o důkazy provedené při ústním jednání, čehož by žalobkyně využila. Městský soud se ztotožňuje se závěrem žalované, že žalobkyně dostatečně určitě nesdělila, jakým způsobem by bylo konání ústního jednání nezbytné k uplatnění jejích práv. Žalobkyně neuvedla, jaké další okolnosti nad rámec již uplatněných by mohla k věci při ústním jednání vysvětlit, které by zároveň nemohla sdělit písemně, z jakých důvodů nebyl skutkový stav zjištěn dostatečně a jaké konkrétní skutečnosti ve vztahu k vyjádření poskytovatelů finančních prostředků nebyly vyhodnoceny dostatečně, přičemž zároveň obsah těchto vyjádření žalobkyně nikterak nerozporovala. Žalobkyně zejména v průběhu správního řízení nikdy nenavrhla provedení výslechů jakýchkoliv svědků. Tvrdila-li v podaném rozkladu, že ústní jednání mělo být provedeno z důvodu nového hodnocení svědeckých výpovědí, je nutné zopakovat, že žádné svědecké výpovědi nebyly prováděny a žalobkyně je ani nenavrhovala. Žalobkyně nařízení ústního jednání odůvodnila v pouhé obecnosti tím, že je nezbytné k uplatnění jejích práv, nesdělila však jakých. Žalobkyně měla možnost vyjádřit své stanovisko k listinám založeným ve spise písemně, činit jakákoliv podání včetně předkládání důkazů a vyjadřovat se ke zjištění žalované. Toho ostatně také využila, přičemž však během celého správního řízení žádný „zásadní důkaz“ nedoložila. Disponovala-li by přitom žalobkyně nějakým přelomovým důkazem, nic jí nebránilo doložit jej správním orgánům. Konečně, ani v rámci nyní podané žaloby žalobkyně neuvádí ani neprokazuje, jakým způsobem byla nenařízením ústního jednání zkrácena na svých právech nebo jaké skutečnosti by sdělila nad rámec již uvedených, které by byly způsobilé zvrátit žalovanou zjištěný skutkový stav. S ohledem na výše uvedené neshledává městskou tuto námitku důvodnou.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

83. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
84. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec její úřední povinnosti, proto jí soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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.

Shodu s prvopisem provedla S. K.

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 dne 15. 12. 2025

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla S. K.