



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **BESTPAY s. r. o.**, Purkyňova 74/2, Praha 1, zastoupena advokátem Mgr. Ing. Janem Šovarem, Revoluční 1003/3, Praha, proti žalované: **Bankovní rada České národní banky**, Na Příkopě 864/28, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 4. 2024, čj. 2024/042927/CNB/110, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2025, čj. 15 A 38/2024-139,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Česká národní banka (ČNB) výrokem A rozhodnutí ze dne 19. 12. 2023 **odňala žalobkyni povolení k činnosti platební instituce**, neboť svým jednáním závažně porušila povinnosti stanovené zákonem č. 370/2017 Sb., o platebním styku (ZPS), a zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (AML zákon). Výrokem B ČNB rozhodla, že žalobkyně se **dopustila i) přestupku** podle § 226 odst. 1 písm. d) ZPS ve znění účinném do 30. 6. 2022 a **ii) přestupku** podle § 44 odst. 1 písm. b) AML zákona. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

[2] Proti rozhodnutí ČNB podala žalobkyně rozklad, který žalovaná (Bankovní rada) shora uvedeným rozhodnutím zamítla. Městský soud zamítl následně podanou žalobu.

2. Kasační stížnost

[3] **Žalobkyně (stěžovatelka)** napadla rozsudek městského soudu kasační stížností.

2.1 Správní orgány nepřihlédly k řadě předložených důkazů a neprovedly výslech svědka

[4] Namítá, že správní orgány nepřihlédly k řadě důkazů dokládajících rozsah podkladů, které si stěžovatelka opatřila od svých klientů v souvislosti s plněním povinnosti provést AML kontrolu podle § 9 AML zákona. Rovněž neprovedly důkaz svědeckou výpovědí A. K.

[5] Rozsah podkladů byl mnohem širší, než jak byl zjištěn v protokolu o kontrole ze dne 20. 7. 2022. Důkazy stěžovatelka předložila v rámci svého prvního vyjádření (ze dne 31. 3. 2023) v řízení před ČNB, jež navazovalo na kontrolní řízení. Městský soud souhlasil se správními orgány, které postup stěžovatelky označily za nevěrohodný a k nově předloženým důkazům nepřihlédly, neboť zpochybnilly, že stěžovatelka důkazy disponovala již v průběhu kontrolního řízení. Důkazní břemeno ohledně věrohodnosti důkazů, resp. že jimi disponovala již během kontrolního řízení, tedy podle správních orgánů a městského soudu tíží stěžovatelku. Stěžovatelka s tím nesouhlasí. Přístup městského soudu k nově předloženým důkazům je zásadní procesní vadou, která zapříčiňuje nesprávně zjištěný skutkový stav. Je to správní orgán, kdo musí v rámci řízení o přestupku (nikoliv v rámci kontrolního řízení) prokázat, že stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku (viz bod 29 rozsudku NSS ze dne 14. 1. 2012, čj. 5 As 126/2011-68, body 29 a 31 rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2023, čj. 6 As 289/2022-46, body 19 a 22 rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 As 196/2018-30). Městský soud na několika místech odkazuje na § 9 odst. 3 AML zákona, ačkoliv řízení nebylo vedeno pro porušení povinnosti podle tohoto ustanovení.

[6] Při rozhodování o tom, zda byla, či nebyla naplněna skutková podstata přestupku, hraje klíčovou roli dokazování v rámci řízení o přestupku, nikoliv v rámci kontrolního řízení. Zpochybňuje-li správní orgán důkazy předložené účastníkem, je povinen své tvrzení prokázat (rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2020, čj. 9 As 90/2020-30). Účastníci řízení jsou oprávněni ponechat si svou procesní obranu až do samotného správního řízení. Proto nově předložené důkazy nebylo možné *a priori* považovat za nedůvěryhodné (resp. že jimi stěžovatelka nedisponovala již v průběhu kontrolního řízení). Správní orgány se s nimi měly vypořádat. V důsledku je narušen princip presumpce neviny. Městský soud nesprávně posvětil vyvratitelnou domněnku nevěrohodnosti jakýchkoliv důkazů předložených až ve správním řízení.

[7] Vše výše uvedené platí také pro řízení o odnětí povolení, protože se na ně musí uplatnit obdobná pravidla jako na řízení o přestupku.

[8] Stěžovatelka shrnula, že v řízení o přestupku předložila důkazy o tom, že podklady získané od klientů v souvislosti s AML kontrolou byly podstatně širší, než jak bylo zjištěno v kontrolním řízení. V něm předložila téměř 5 000 podkladů, a tedy si lze představit, že některé podklady v tomto množství „zapadly“. Doplnění podkladů v rámci námitek proti protokolu o kontrole by nemohlo ovlivnit výsledky kontrolního řízení. E-maily mezi stěžovatelkou a klienty, předložené v řízení o přestupku, obsahovaly datum a čas odeslání, z něhož plyne, že jimi stěžovatelka disponovala již během kontrolního řízení. Totéž plynulo z některých navržených snímků obrazovky. Existuje důvodná (rozumná) pochybnost ohledně toho, že si stěžovatelka uvedené podklady skutečně obstarala dodatečně, a proto existuje důvodná pochybnost o tom, v jakém rozsahu provedla AML kontrolu.

pokračování

[9] Městský soud uvedl, že ani nově předložené důkazy by nebyly dostačující pro závěr, že stěžovatelka provedla AML kontrolu podle § 9 odst. 2 AML zákona. Podle stěžovatelky jsou však důkazy relevantní pro posouzení, zda rezignovala na plnění povinnosti provést AML kontrolu, nebo ji provádí, jen v dílčích aspektech nemusí být dostatečná. Důkazy tedy mohou osvědčit případnou míru a závažnost porušení právních předpisů.

[10] Stěžovatelka chtěla výsledkem svědka A. K., relationship manažera, prokázat, jaké informace a listiny měla při provádění AML kontrol a jakými úvahami se při nich řídila. Městský soud hodnotil důkaz ještě před jeho provedením, což je nepřípustné. Svědecká výpověď navíc mohla přispět k objasnění skutkového stavu. Nelze odmítnout provedení důkazu s tím, že od něho nelze očekávat prokázání tvrzených skutečností (rozsudky NSS ze dne 17. 9. 2010, čj. 5 Afs 15/2010-71, nebo ze dne 15. 1. 2015, čj. 9 Afs 98/2014-32).

[11] Řízení o přestupku a odnětí povolení bylo vedeno pro přestupek podle § 44 odst. 1 písm. b) AML zákona, tj. pro nesplnění povinnosti kontroly klienta z důvodu porušení povinnosti podle § 9 odst. 2 AML zákona. Povinnost uchovávat záznamy je samostatnou (navazující) povinností, která s prováděním AML kontroly přímo nesouvisí a jejíž případné nesplnění je samostatným přestupkem podle § 44 odst. 1 písm. d) AML zákona. Proto není správný argument městského soudu o povinnosti stěžovatelky uchovávat údaje, užitý v souvislosti s navrženým důkazem svědeckou výpovědí. AML kontrola naplní svůj účel i bez případného uchování záznamů z této kontroly, pouze může být obtížnější plnění provedení kontroly a jejího rozsahu osvědčit. Mezi uvedenými přestupky je nutné rozlišovat, spáchání jednoho automaticky neznamená spáchání druhého. Neuchování záznamů automaticky neznamená neprovedení AML kontroly. Pokud by správní orgány měly v návaznosti na výslech A. K. za to, že stěžovatelka AML kontrolu prováděla, ale neuchovávala o tom záznamy, mělo být jednání stěžovatelky překvalifikováno na jiný přestupek.

[12] Závěr o nevěrohodnosti svědka si správní orgány mohly učinit teprve po jeho vyslechnutí, v souvislosti s ostatními okolnostmi. Pouze ze zaměstnaneckého poměru nelze dovozovat nevěrohodnost svědka.

2.2 Správní orgány a městský soud pochybily při výkladu a aplikaci pojmu závažné porušení povinnosti

[13] Stěžovatelka také namítá nesprávný výklad a aplikaci neurčitěho právního pojmu „závažné porušení povinnosti“ ve smyslu § 244 odst. 1 písm. b) ZPS. Správní orgány a městský soud nezohlednily některé relevantní okolnosti případu a nesprávně podřadily jednání stěžovatelky pod tento neurčitý právní pojem. Odnětí povolení je v důsledku nepřiměřené a porušuje právo stěžovatelky na svobodu podnikání.

[14] Správní orgány a městský soud učinily nesprávný závěr, že není nutné přihlížet ke všem okolnostem souvisejícím s porušením povinnosti, včetně okolností předcházejících či následujících (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005-62). Odnětí povolení je nápravným institutem státního dozoru, nikoliv nástrojem správního trestání. Závažný způsob porušení je nutno vykládat tak, že konkrétní porušení povinnosti a jeho okolnosti jsou natolik závažné, že vzbuzují důvodné pochybnosti o způsobu, jakým se stěžovatelka bude v budoucnu stavět k plnění zákonných povinností. Pro posouzení důvěryhodnosti ve smyslu § 261 ZPS je relevantní zejména dosavadní bezúhonnost (a případná absence recidivy)

stěžovatelky a její kladný přístup k nápravě (zavedení nápravných opatření a změny obchodního plánu), což jsou okolnosti hovořící v její prospěch.

[15] Nutnost zohlednit uvedené okolnosti vyplývá rovněž z úředního sdělení ČNB k výkladu pojmů důvěryhodnost a odborná způsobilost a ČNB je v jiném případě zohlednila, viz např. rozhodnutí ČNB ze dne 11. 12. 2020 o odnětí povolení k poskytování platebních služeb. Není přiléhavý argument městského soudu, že zmíněné rozhodnutí je jedním z prvních rozhodnutí podle ZPS, jež vybočuje z dlouhodobé rozhodovací praxe ČNB. V případech rozhodnutí ze dnů 3. 9. 2020 a 14. 3. 2023 ČNB přihlížela k jiným okolnostem, konkrétně k tomu, zda pachatel přestupku přijal dostatečná nápravná opatření, či nikoliv. U rozhodnutí ČNB ze dne 8. 8. 2023 je zveřejněna pouze výroková část rozhodnutí, a proto nelze posoudit, k jakým okolnostem ČNB přihlížela. Nicméně je běžnou praxí ČNB přihlížet ke skutečnostem, které stěžovatelka tvrdila.

[16] Stěžovatelka dále namítá, že nemožnost přihlídnout k jiným okolnostem případu (ve spojení s tím, že ČNB učinila závěr o závažném porušení povinností a odňala stěžovateli povolení) vede k nepřiměřenosti a porušení práva stěžovatelky na svobodné podnikání podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod (LZPS).

2.3 Městský soud chybně uvážil o testu proporcionality

[17] Podle stěžovatelky je při úvaze o odnětí povolení podle citovaného ustanovení nutné aplikovat test proporcionality a posoudit všechny okolnosti. Městský soud chybně uzavřel, že proporcionality užití tohoto krajního opatření dovodil a legislativně zakotvil již samotný zákonodárce při přijetí právní úpravy výše uvedeného ustanovení. Samotný městský soud však uvedl, že neurčitý právní pojem nelze předem jasně vymezit ve vztahu k neurčité množině všech případů, jež mohou nastat. Podle stěžovatelky je to správní orgán, kdo musí provést test proporcionality.

[18] Nesprávný je také závěr městského soudu, podle něhož stěžovatelka požaduje, aby správní orgány provedly test proporcionality v rámci správního uvážení, tj. rozhodování, zda po podřazení jednání stěžovatelky pod § 244 odst. 1 písm. b) ZPS přikročit k odnětí povolení. To nelze, neboť odnětí povolení je koncipováno jako obligatorní. Právě proto stěžovatelka požaduje, aby byl test proporcionality proveden v rámci posouzení naplnění hypotézy, resp. při výkladu hypotézy (neurčitého právního pojmu; srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2024, čj. 2 Ads 105/2023-34).

2.4 Závěry ohledně závažného porušení povinností v oblastech vnitřní kontroly a AML kontroly jsou chybné

[19] Stěžovatelka namítá, že i pokud by NSS nesouhlasil s její interpretací porušení povinností závažným způsobem, její jednání pod tento pojem nelze podřadit ani při výkladu, jak jej provedly správní orgány a městský soud. Stěžovatelka nesouhlasí se závěry ohledně závažného porušení jejích povinností v oblastech systému vnitřní kontroly (interního auditu) a provádění AML kontroly.

[20] Provádění interního auditu bylo zajištěno prostřednictvím smlouvy se společností Jurekon, s.r.o. Ta měla podle plánu zahájit audit dne 21. 2. 2022 a dokončit jej 16. 5. 2022. Dne 2. 3. 2022 stěžovatelka zjistila, že audit zahájen nebyl. Dne 30. 4. 2022 byla smlouva se společností Jurekon ukončena, aniž byl audit zahájen. Dne 31. 3. 2022 byla uzavřena smlouva o provádění interního auditu se společností FINREG s.r.o. Nedodržení plánu tedy

pokračování

způsobila třetí osoba, čehož si byla stěžovatelka vědoma a činila kroky k nápravě. Zatímco stěžovatelka zajistila sestavení periodického plánu, který nebyl teprve následně dodržen, v případě řešení ČNB v rozhodnutí ze dne 12. 4. 2022 pachatel přestupku zcela rezignoval na povinnost sestavit plán; přesto ČNB nepovažovala toto porušení za závažné.

[21] Třetí osoba se dopustila také nesprávných závěrů ve zprávě o interním auditu. Je zjevné, že stěžovatelka jednoznačně nerezignovala na plnění svých povinností, ale naopak činila konkrétní kroky pro jejich zajištění, jakkoliv si je vědoma své odpovědnosti za činnosti vykonávané prostřednictvím třetí osoby. Nedostatky se nadto objevily pouze u jedné zprávy o interním auditu, resp. jedné kapitoly. V rámci kontrolního vzorku byla posuzována pouze tato jedna zpráva za rok 2020, což je nedostatečné pro konstatování systematického porušení povinností interního auditu. Proto je chybný závěr, že stěžovatelka audit *de facto* neprováděla a ignorovala, stejně jako závěr o tom, že zjištěné nedostatky zavdávají vážné pochybnosti o její důvěryhodnosti.

[22] Stěžovatelka připomíná, že hlavním důvodem pro odnětí povolení byly nedostatky v rámci provádění AML kontroly při poskytování platební služby *Remit One*. Naproti tomu nedostatky týkající se služby *Money Remittance* byly spíše „*podpůrného charakteru*“. Stěžovatelka je přesvědčena, že AML kontrolu prováděla řádně; případné nedostatky nebyly natolik závažné, jak uváděly správní orgány. Stěžovatelka k provádění AML kontrol v podrobnostech odkázala na žalobu a své úvodní vyjádření.

[23] Z odkazovaných tvrzení plyne, že stěžovatelka prováděla AML kontrolu svých klientů v dostatečném rozsahu, zjišťovala účel a povahu obchodních vztahů, přezkoumávala zdroje peněžních prostředků a platby za účelem zjištění, zda jsou v souladu s tím, co jí je o klientech známo. Od klientů vyžadovala řadu dokumentů týkajících se jak vlastnické a řídicí struktury, tak jejich podnikání a vztahů s jinými klienty, vůči nimž stěžovatelka prováděla transakce. Vyžadovala také dodatečné dokumenty osvědčující právní důvod transakce a skutečné provádění obchodů. Intenzita kontroly zpravidla naplnila požadavky zesílené kontroly klienta podle § 9a AML zákona. Případné nedostatky nebylo možné považovat za systematické porušování AML kontroly.

[24] U řetězení plateb stěžovatelka dospěla k závěru, že bylo ekonomicky opodstatněné. Jednalo se o logický následek povahy podnikání a obchodních vztahů mezi jednotlivými klienty. Stěžovatelka si vyžadovala dodatečné dokumenty. Ostatně městský soud dospěl k závěru, že minimální standard stěžovatelka plnila. Stěžovatelka tedy zjevně „*zcela nerezignovala*“ na provádění AML kontroly. V rámci správního řízení se řešilo splnění povinnosti standardní AML kontroly podle § 9 odst. 2 AML zákona (tj. minimálního standardu), nikoliv zesílené identifikace a kontroly podle § 9a AML zákona.

[25] Městský soud nesprávně uzavřel, že přezkum zdroje peněžních prostředků prostřednictvím daňového přiznání je naplněním pouze minimálního standardu. I metodický pokyn FAÚ č. 9 uvádí, že takový postup je vhodný i v případech vysokého rizika.

[26] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí Bankovní rady a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

3. Vyjádření Bankovní rady

[27] **Bankovní rada** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se městský soud podrobně vypořádal se všemi žalobními body a námitkami. Námitky stěžovatelky, jež se týkají zjišťování skutkového stavu, již zazněly v přestupkovém řízení i v řízení o žalobě. Stěžovatelka dezinterpretuje závěry správních orgánů a městského soudu. Správní orgány vzaly v potaz průběh kontrolního řízení, jež poskytovalo dostatečný časový prostor ke shromáždění a předložení vyžádaných dokumentů. Stěžovatelka se seznámila se závěry z kontrolního protokolu a musela si být vědoma, které dokumenty předložila, i tak ale setrvala v tom, že do té doby předložené dokumenty byly pro provedení AML kontroly dostatečné. Stěžovatelčino následné tvrzení tom, že disponovala předloženými dokumenty již v době správní kontroly, posoudily správní orgány a městský soud ve světle dalších okolností jako nevěrohodné a účelové. Ani možnost „zapadnutí“ určitých dokumentů nevysvětluje, proč stěžovatelka v námitkách proti kontrolnímu protokolu stále trvala na tom, že do té doby předložené dokumenty jsou dostatečné. Čas odeslání e-mailu není způsobilý doložit, kdy tato e-mailová komunikace proběhla. Snímky obrazovky předložené v řízení o rozkladu dokazovaly pouze to, že na cloudovém úložišti Google Drive jsou uloženy nějaké soubory. Těžko mohly prokázat, že stěžovatelka disponovala konkrétními dokumenty již v době kontroly.

[28] Správní orgány a městský soud poukazovaly na § 9 odst. 3 AML zákona pouze v souvislosti s tím, kdo měl doložit způsob provádění AML kontroly podle § 9 odst. 1 AML zákona. Jestliže tak stěžovatelka neučinila již v průběhu správní kontroly a následně přišla s vysvětlením, proč tak neučinila, odporujícím jejímu postupu při správní kontrole, nelze očekávat, že správní orgány budou tvrzení akceptovat jako pravdivé. Stěžovatelka měla doložit průběh jí provedených AML kontrol a to, že disponovala dokumenty již v průběhu správní kontroly. Judikatura citovaná stěžovatelkou není přílehavá. Výslech A. K. nebyl proveden zejména z důvodu nadbytečnosti.

[29] Stěžovatelka závažně porušila své povinnosti, byl tedy ohrožen veřejný zájem, a proto jí bylo odňato povolení. Argumentace stěžovatelky týkající se výkladu pojmu důvěryhodnost není přílehavá. Stěžovatelka dovozuje z úředního sdělení ČNB zavádějící závěry. Ke skutečnostem zmiňovaným stěžovatelkou přihlíží ČNB až v případě, že existují závažné pochybnosti o důvěryhodnosti osoby (nevychází se z nich pro samotné shledání pochybností o důvěryhodnosti). Stěžovatelka nepředložila žádné rozhodnutí ČNB, v němž by nápravná opatření byla důvodem, pro který ČNB nepřistoupila k odnětí povolení podle § 244 odst. 1 písm. b) ZPS.

[30] Test proporcionality správní orgány provedly v souladu se závěry rozsudku NSS čj. 2 Ads 105/2023-34 (jenž je v této věci přílehavý jen částečně). Byla posouzena závažnost způsobu, jakým stěžovatelka porušila své povinnosti.

[31] Podle žalované stěžovatelka nelíčí celý průběh kontroly ani nezjistila nesplnění auditního plánu z vlastní iniciativy. Pouze uzavřela smlouvu s třetí osobou a nečinila žádné kroky k plnění své povinnosti.

[32] V oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti se uplatňuje tzv. *risk based approach*. Činnost stěžovatelky, její klientela i další zjištěné jevy jsou velmi rizikové, čemuž měla stěžovatelka přizpůsobit svou činnost. To však neučinila. Námitka, že stěžovatelka měla dodržet jen minimální standard, je proto lichá.

[33] I kdyby stěžovatelka disponovala dokumenty předloženými k úvodnímu vyjádření již v době správní kontroly, nebylo by prokázáno řádné provádění AML kontrol. Bankovní

pokračování

rada popsala nesrovnalosti ohledně klientů KAISERREICH a Excellent. U jiných klientů stěžovatelka uváděla jen obecné závěry o povaze obchodních vztahů, aniž vykazala analytickou činnost směřující k posouzení, zda tato velmi obecná tvrzení odpovídají reálné ekonomické činnosti klientů.

[34] Bankovní rada navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

4. Replika

[35] **Stěžovatelka v replice** setrvala na své argumentaci. Doplnila, že argumenty Bankovní rady jsou postaveny na předpokladu, že stěžovatelka dokumenty nepředložila již během kontrolního řízení, dále jsou spekulativní a procesně vadné. Skutečnost, že stěžovatelka v rámci námitek proti kontrolnímu protokolu v některých oblastech předložila doplňující dokumentaci, zatímco v jiných částech zvolila argumentaci vycházející z již předložených podkladů, nelze samu o sobě interpretovat jako důkaz existence či neexistence dalších dokumentů v době kontroly. V části ohledně AML byla dokumentace dostatečná, zatímco jinde bylo třeba podklady „*dodatečně identifikovat a doložit*“. Zvolený způsob reakce na jednotlivá kontrolní zjištění tak odrážel odlišnou povahu vytýkaných pochybení, nikoli rozdílný skutkový stav. Vyvozovat z tohoto postupu jakékoli závěry o tom, jakými dokumenty stěžovatelka při kontrolním řízení disponovala, je proto nepodložené a v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů i se zásadou materiální pravdy. Předložení dodatečných podkladů bylo reakcí na hodnotící závěry ČNB, které stěžovatelka považuje za nepřiměřené a excesivní.

[36] Stěžovatelka předložila tisíce dokumentů. Jestliže některé dílčí dokumenty nebyly „*bezprostředně identifikovány a předloženy*“, nesvědčí to o jejich neexistenci.

[37] Časové údaje obsažené na snímcích obrazovky představují nejpozdější prokazatelný okamžik, kdy danými soubory již stěžovatelka disponovala, nikoli okamžik jejich vzniku. Časová známka modifikace souboru nevypovídá o tom, kdy byl dokument vytvořen, nýbrž pouze o tom, že k uvedenému datu již existoval a byl v dispozici stěžovatelky. V některých případech navíc časové údaje na snímcích obrazovky jednoznačně předcházely zahájení kontrolního řízení. Stěžovatelka očekávala, že ČNB přistoupí k ověření věrohodnosti dokumentů prostřednictvím vlastních procesních nástrojů. Naopak netvrdí, že samotné snímky obrazovky prokazují autenticitu či původ jednotlivých dokumentů. Snímky obrazovky měly vyvrátit skutkový závěr o zfalšování nově předkládaných dokumentů, jenž ČNB učinila bez jakéhokoliv dalšího dokazování, čímž zatížila své rozhodnutí vadou.

[38] Ohledně výsledku A. K. ČNB nesprávně vymezuje předmět navrženého dokazování. Ten neměl směřovat pouze k rekonstrukci konkrétních dokumentů obsažených v klientských složkách, nýbrž i k objasnění skutkového stavu ohledně rozsahu a způsobu, jakým stěžovatelka AML kontrolu fakticky prováděla, včetně toho, s jakými typy podkladů pracovala. Závěr, že navržený svědek by nebyl schopen svou výpověď přispět k objasnění skutkového stavu, představuje nepřípustné předjímání výsledku důkazu.

[39] ČNB při výkladu neurčitého právního pojmu *závažný způsob porušení zákonem stanovené povinnosti* výslovně pracovala s kritériem důvěryhodnosti účastníka řízení a považovala jej za jeden z relevantních hodnotících prvků. Proto není výklad pojmu důvěryhodnosti pro posouzení věci irrelevantní.

[40] ČNB byla povinna postupovat konzistentně se svou dosavadní rozhodovací praxí a vzít v úvahu učiněná nápravná opatření. To se však v projednávané věci nestalo, což zasahuje do legitimního očekávání stěžovatelky.

[41] Zákodárce nemohl provést test proporcionality ve vztahu ke všem budoucím případům, což plyne z judikatury. ČNB odmítala provést posouzení dalších relevantních okolností věci v rámci testu proporcionality, včetně existence a povahy nápravných opatření. Tím zatížila rozhodnutí vadou.

[42] Stěžovatelka měla ke každému klientovi rozsáhlou dokumentaci. I kdyby povinnosti nebyly plněny zcela v souladu s požadavky právních předpisů, nebyly porušeny závažným způsobem.

5. Posouzení věci

[43] Kasační stížnost **není** důvodná.

[44] Úvodem NSS uvádí, že kasační námitky *de facto* opakují žalobní body a argumenty, které vypořádala již ČNB, resp. Bankovní rada ve správním řízení a také městský soud v napadeném rozsudku. NSS předesílá, že se s názorem správních orgánů a městského soudu ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje. Úkolem správních soudů totiž není opakovat jednou správně vyřčené pouze proto, že stěžovatelka se závěry správních orgánů (či městského soudu) nesouhlasí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27.7.2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 13. 6. 2024, čj. 7 Afs 238/2021-73, bod 16).

5.1 Námitky týkající se rozsahu dokazování nejsou důvodné

[45] Stěžovatelka namítla, že správní orgány nepřihlédly k řadě důkazů dokládajících rozsah podkladů, které si stěžovatelka opatřila od svých klientů v souvislosti s plněním povinnosti provést AML kontrolu podle § 9 AML zákona. Rovněž neprovedly důkaz svědeckou výpovědí A. K., ačkoliv tak měly učinit.

[46] Jak vysvětlil již městský soud, podstatné bylo, že stěžovatelka nedokázala, že by namítanými podklady disponovala již v průběhu kontroly ČNB (a tedy ani v době, kdy měla provádět AML kontrolu svých klientů). V podrobnostech NSS odkazuje na body 158-175 napadeného rozsudku.

[47] Ve stručnosti lze zopakovat, že stěžovatelka byla v průběhu kontroly opakovaně vyzvána k předložení veškerých uchovávaných dokumentů a jiných záznamů ohledně svých klientů. Prostřednictvím protokolu o kontrole byla seznámena s kontrolními závěry, že předložené dokumenty nejsou dostatečné pro prokázání plnění povinností podle AML zákona. Proti protokolu podala stěžovatelka velmi obsáhlé námitky, v nichž brojila proti posouzení jí předložených dokumentů jako nedostatečných. Naopak neuváděla, že by měla další relevantní dokumenty, které dosud nepředložila. S touto argumentací přišla až po zahájení přestupkového řízení a řízení o odnětí povolení k činnosti platební instituce. Za takové situace je podle NSS logický závěr správních orgánů, které postup stěžovatelky (nikoliv podklady jako takové) označily za nevěrohodný (tedy ve vztahu k věci za neprůkazný), a proto k nově předkládaným podkladům nepřihlédly v její prospěch tak, jak požadovala.

pokračování

[48] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že městský soud odkazoval na § 9 odst. 3 AML zákona, ačkoliv řízení nebylo vedeno pro porušení povinnosti podle tohoto ustanovení. K tomu NSS poznamenává, že postupu městského soudu nelze nic vytknout. Městský soud zjevně využil všech standardních výkladových metod, tedy vyšel z jazykového významu užitých slov v relevantních ustanoveních a zohlednil též systematiku zákona a smysl a účel dané úpravy. Jednotlivé odstavce § 9 AML zákona jsou logicky provázány. V odst. 1 je stanoveno, v jakých případech se AML kontrola provádí. V odst. 2 je popsáno, co AML kontrola zahrnuje. Odst. 3 pak stanoví rozsah AML kontroly a způsob, kterým je povinná osoba povinna odůvodnit příslušnému orgánu přiměřenost rozsahu kontroly a způsob jejího provádění. Odkaz městského soudu na § 9 odst. 3 AML zákona je podle NSS v posuzované věci přílehlavý. Městský soud totiž neaplikoval izolovaně § 9 odst. 3 AML zákona. Pouze své právní závěry zasadil do kontextu celého § 9 AML zákona, který je logicky provázán.

[49] Z § 9 odst. 3 AML zákona jednoznačně plyne povinnost stěžovatelky odůvodnit přiměřenost rozsahu kontroly klientů a doložit způsob jejího provádění již při kontrole prováděné ze strany ČNB. Právě proto nelze počínání stěžovatelky účinně obhajovat „procesní taktikou“, popř. oprávněním předkládat důkazy až v navazujícím správním řízení. NSS plně souhlasí s městským soudem, že akceptací popsaného postupu by se (za konkrétních okolností této věci) zcela vyprázdnil smysl a účel provádění kontroly plnění povinností, jež AML zákon ukládá povinným osobám. Proto je třeba stěžovatelčin názor pro jeho zjevnou nesprávnost odmítnout.

[50] Judikatura citovaná stěžovatelkou v kasační stížnosti nijak nevyvrací názor vyslovený správními orgány a městským soudem. Stěžovatelka totiž ve svých úvahách pomíjí skutkovou podstatu přestupku, kterého se dopustila. Právě ta je přitom stěžejním specifikem, které nutně předznamenalo to, jaký právní názor správní orgány a městský soud zaujaly ve vztahu k dodatečně předloženým podkladům.

[51] V bodě 29 usnesení čj. 5 As 126/2011-68 rozšířený senát NSS uzavřel, že důkazní břemeno k prokázání, že jednání majícího znaky skutkové podstaty přestupku se dopustil obviněný z přestupku, nese i v otázce zavinění správní orgán (což v této věci porušeno nebylo). V bodech 29 a 31 rozsudku čj. 6 As 289/2022-46 NSS uvedl, že oprávnění použít kontrolní protokol jako důkazní prostředek „*nezbavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly*“. Správní orgán tak „*nemůže odmítnout provést důkazy pouze s odkazem, že jsou v rozporu s protokolem o kontrole nebo jen proto, že kontrolovaná osoba nepodala proti kontrolním zjištěním včas námitky a ponechala si svou procesní obranu až do samotného správního řízení*“. V bodech 19 a 22 rozsudku čj. 6 As 196/2018-30 NSS zdůraznil, že žádný zákon nepočítá s koncentrací výhrad proti kontrolnímu zjištění jen do námitek proti protokolu o kontrole. V této věci však správní orgány nevycházely pouze z protokolu o kontrole. Zhodnotily řadu podkladů předložených stěžovatelkou v kontrolním řízení. Teprve na základě stěžovatelčiny nekonzistentní a nevěrohodné argumentace nepřisvědčily její obraně, nýbrž podrobně vysvětlily, z jakého důvodu podle nich stěžovatelka neprováděla řádně AML kontrolu, a proč dodatečně nabízené podklady nemohou tento závěr zvrátit (a to ani v přestupkovém řízení, ani v řízení o odnětí licence; v podrobnostech viz odůvodnění napadeného rozsudku a správních rozhodnutí).

[52] Také zdejšímu soudu se za uvedených okolností jeví nevěrohodným a účelovým stěžovatelčino dodatečné zdůvodnění, že se jednalo o administrativní pochybení pracovníků,

kteří již v průběhu kontroly ČNB neidentifikovali (a nepředložili) veškerou dokumentaci. Stěžovatelce nic nebránilo, aby své údajné pochybení napravila například v námitkách proti protokolu o kontrole, nikoliv až po osmi měsících od seznámení se s jeho závěry ve vyjádření ze dne 31. 3. 2022.

[53] Uvedla-li stěžovatelka v pozici obviněné v přestupkovém řízení nová tvrzení a navrhla-li nové důkazy, bylo povinností ČNB se s nimi vypořádat (srov. rozsudek NSS čj. 6 As 289/2022-46, bod 32). To však neznamená, že ČNB či Bankovní rada měly tvrzením automaticky uvěřit a důkazy bezpodmínečně zohlednit ve prospěch stěžovatelky. Bankovní rada náležitě zdůvodnila, proč tak neučinila (tj. z důvodu nevěrohodnosti tvrzení stěžovatelky; z nabízených důkazů nebylo zřejmé, že by jimi stěžovatelka disponovala již v době kontroly ČNB, ačkoliv ji tížila povinnost věrohodně doložit, že těmito podklady disponovala již při provádění AML kontroly).

[54] NSS souhlasí rovněž s názorem městského soudu ohledně data a času e-mailů mezi stěžovatelkou a klienty, jež byly předloženy až v řízení o přestupku. Datum a čas uvedené v e-mailech nemohly dokazovat, že stěžovatelka jimi disponovala již v době předcházející kontrole. Řídí se totiž časem nastaveným v počítači uživatele, a proto mají zanedbatelnou výpovědní hodnotu ohledně skutečné datace e-mailu. Ani snímky obrazovky neprokázaly, že stěžovatelka měla určité dokumenty k dispozici, neboť snímky nebylo možné ztotožnit s dokumenty, které stěžovatelka nově předložila (v podrobnostech viz body 163-166 napadeného rozsudku). Vzhledem k uvedenému závěru (a také k dalším zjištěným skutečnostem) nebylo namístě, aby správní orgány přistoupily k dalšímu „ověřování věrohodnosti dokumentů prostřednictvím vlastních procesních nástrojů“, jak požadovala stěžovatelka.

[55] Nad rámec již řečeného shledává NSS stěžovatelčina tvrzení nekonzistentními. Stěžovatelka byla ze strany ČNB několikrát poučena o nutnosti předložit veškeré podklady. Přesto z její argumentace plynulo, že podklady doložené při kontrole považuje za dostatečné. Následně argumentovala svou „procesní taktikou“ a možností předkládat důkazy až v přestupkovém řízení (resp. v souvisejícím řízení o odnětí licence). K tomu přidala ještě argument o administrativním pochybení svých pracovníků. *De facto* tedy sama „operovala“ se třemi ne zcela kompatibilními verzemi příběhu. Závěry správních orgánů a městského soudu o účelovosti a nevěrohodnosti stěžovatelčiných tvrzení jsou podle NSS logické a přiléhavé. Naopak nelze přisvědčit stěžovatelce, že by byla postihována za to, že některé důkazy nepředložila již v rámci kontrolního řízení, nebo že by na ni správní orgány nezákonně přenášely důkazní břemeno. Nic takového v posuzované věci nenastalo.

[56] K jednotlivým podkladům, jež stěžovatelka předkládala, a souvisejícím tvrzením se městský soud vyjádřil v bodech 163-175 napadeného rozsudku, s jejichž obsahem NSS plně souhlasí. K věcnému posouzení, zda stěžovatelka řádně prováděla AML kontrolu, se NSS vyjadřuje níže.

[57] NSS uzavírá, že námitka nesprávného posouzení otázky, zda mělo být přihlédnuto k nabídnutým důkazům, není důvodná.

[58] Stěžovatelka také namítla, že měl být proveden výslech svědka A. K. Ani v tomto ohledu NSS se stěžovatelkou nesouhlasí. V bodech 176-178 napadeného rozsudku městský soud přiléhavě vysvětlil, že správní orgány neprovedly důkaz výslechem svědka pro nadbytečnost (nikoliv pro nevěrohodnost, jak mylně tvrdila stěžovatelka), a to i ve vztahu k informacím, co bylo svědkovi známo o provádění AML kontrol (jak a v jakém rozsahu

pokračování

probíhaly a které dokumenty při nich měla stěžovatelka k dispozici). Popsané informace totiž měly být podle požadavků AML zákona vtěleny do listinných dokumentů a záznamů stěžovatelky ohledně identifikace a kontroly klientů, jež byla stěžovatelka povinna uchovávat. Nedostatky dokumentace AML kontroly tedy nemohla zhojit výpověď svědka. Jen listinné důkazy mohou zajistit „zpětnou rekonstruovatelnost“ schvalovacích a rozhodovacích procesů a kontrolní činnosti instituce, jak vyžaduje AML zákon a § 18 vyhlášky č. 67/2018 Sb. (AML vyhláška). Slovy Bankovní rady, „*jaké informace měl pan K. vědět, bez toho, aby je jakkoliv ověřil nebo poznamenal do klientské složky, by bylo pro účely posouzení, zda stěžovatelka provedla AML kontrolu dle § 9 odst. 1 AML zákona, nadbytečné. Stejně tak si lze pouze stěží představit, že by výpověď pana K. mohla jakkoliv vyvrátit obsáhlá a detailní kontrolní zjištění ohledně toho, jakými dokumenty stěžovatelka disponovala a co bylo případně jejich obsahem*“ (viz bod 32 rozhodnutí o rozkladu).

[59] Městský soud nehodnotil důkaz výsledkem svědka před jeho provedením. Pouze vysvětlil, proč bylo nadbytečné jej provést. Stěžovatelkou odkazovaný rozsudek NSS čj. 5 Afs 15/2010-71 je od této věci odlišný. Týká se daňového řízení, v němž daňový subjekt navrhoval výslech svědků ke sporné skutečnosti ohledně deklarovaného výdaje. V uvedené souvislosti NSS konstatoval povinnost správce daně vyslechnout svědky. Také rozsudek NSS čj. 9 Afs 98/2014-32 pojednává o dokazování v daňovém řízení a prokázání tvrzení daňového subjektu (ohledně přijetí zdanitelného plnění). V této věci městský soud a správní orgány vysvětlily, že vzhledem ke zjištěným skutečnostem (resp. ostatním právně relevantním podkladům) a specifikům povinností ohledně AML kontroly by byl výslech svědka nerozhodný a právně nevýznamný. Jinak řečeno, městský soud a správní orgány vůbec nehodnotily, zda by výslech svědka mohl prokázat skutečnosti tvrzené stěžovatelkou, nýbrž měly za to, že jím nemohly být prokázány rozhodné a právně relevantní skutečnosti podstatné pro přestupkové řízení a řízení o odnětí licence.

[60] Ani námitka týkající se neprovedení výslechu A. K. proto není důvodná.

[61] NSS pro úplnost uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti polemizovala s tím, zda nabízené důkazy (ne)mohly být relevantní pro posouzení závažnosti porušení právních předpisů. Podle NSS správní orgány i městský soud náležitě zhodnotily míru porušení povinnosti a závažnost spáchaného přestupku, a to na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Věcnému posouzení se NSS podrobněji věnuje níže.

[62] NSS také poznamenává, že stěžovatelka v kasační stížnosti městskému soudu „*podsouvala*“, že nerozlišuje mezi přestupky podle § 44 odst. 1 písm. b) a d) AML zákona. Nic takového však z napadeného rozsudku nevyplývá. NSS výše vysvětlil, že městský soud si byl vědom skutkové podstaty spáchaného přestupku [písm. b) citovaného ustanovení] a na § 16 odst. 3 AML zákona poukázal v kontextu důkazního břemene a povinností stěžovatelky plynoucích z AML zákona, které porušila. Izolovaný pohled stěžovatelky, na němž se snaží postavit svou obranu, nemá oporu ve zjištěných skutečnostech, v zákoně ani ve standardních interpretačních metodách. NSS uzavírá, že správní orgány a městský soud náležitě vysvětlily, proč byla naplněna skutková podstata § 44 odst. 1 písm. b) AML zákona. Stěžovatelčina obrana, že skutek měl být překvalifikován [podle písm. d) citovaného ustanovení], je za daných okolností lichá.

[63] Popsané dílčí námitky tedy rovněž nejsou důvodné.

5.2 Správní orgány a městský soud nepochybily při výkladu a aplikaci pojmu „závažný způsob porušení povinnosti“

[64] Stěžovatelka dále namítla chybný výklad a aplikaci neurčitého právního pojmu „závažný způsob porušení povinnosti“ užitého v § 244 odst. 1 písm. b) ZPS. Také na tyto argumenty již odpověděl městský soud v bodech 199-225 napadeného rozsudku. NSS se s jeho posouzením ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje.

[65] Závažným způsobem porušení zákonem stanovené povinnosti může být například systematické porušování takové povinnosti, které ve výsledku znamená její popření a ignorování smyslu a účelu zákona. Může se pojit také s tím, že kontrolou zjištěné nedostatky zavádějí vážné pochybnosti o důvěryhodnosti účastníka řízení ve smyslu § 261 ZPS.

[66] Správní orgány a městský soud dospěly k závěru, že stěžovatelka porušila povinnost uplatňovat účinný systém vnitřní kontroly v rámci řídicího a kontrolního systému dle § 20 odst. 1 písm. d) bod 3 ZPS ve spojení s § 20 odst. 2 téhož zákona.

[67] Stěžovatelka neprovedla interní audit v roce 2021 a ani v roce 2022 nebyl audit prováděn podle opraveného plánu interního auditu. V roce 2020 interní auditor nezohlednil předem nastavená kritéria reportingu, jak je definoval vnitřní předpis stěžovatelky (podle zjištění reporting vůbec neprobíhal). V důsledku interní auditor nezávisle neproověřil dodržování pravidel podle vnitřních předpisů stěžovatelky. Stěžovatelka ve své podstatě rezignovala na uplatňování účinného systému vnitřní kontroly, jehož nedílnou součástí je právě interní audit.

[68] Na posouzení závažnosti jednání stěžovatelky nemá žádný vliv skutečnost, že nedodržení plánu interního auditu bylo zapříčiněno nečinností společnosti Jurekon. Stěžovatelka se nemohla zprostit své veřejnoprávní povinnosti tím, že prováděním interního auditu smluvně pověřila třetí osobu. Údajné dodatečné kroky, jež stěžovatelka činila k nápravě (ukončení smluvního vztahu se společností Jurekon, uzavření nové smlouvy o provádění interního auditu se společností FINREG), nemohly zpětně ovlivnit posouzení závažnosti porušení jejích povinností. Ani následná činnost společnosti FINREG nemohla „zpětně modifikovat“ závěr o tom, zda předchozí porušení zákonem stanovených povinností bylo závažné, či nikoliv.

[69] Povolení k činnosti platební instituce bylo stěžovatelce odňato také z důvodu porušení povinnosti provádět kontrolu klientů ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) bodu 6, písm. b) a c), odst. 2 písm. a), d) a e) AML zákona. Ačkoliv pochybení týkající se služby *Money Remittance* byla méně závažná než ta vztahující se ke službě *RemitOne*, pro posouzení věci to nebylo nijak zásadní. V každém případě totiž stěžovatelka porušila své povinnosti závažným způsobem. Jinak řečeno, i pochybení ohledně služby *Money Remittance* svým dílem přispělo ke konečnému závěru správních orgánů, že stěžovatelka porušila povinnost provádět AML kontrolu závažným způsobem, přičemž dílčí porušení byla zjištěna u obou uvedených služeb. Své povinnosti přitom stěžovatelka porušovala systematicky.

[70] Závažnost stěžovatelčina jednání významně zvýšila též značná rizikovost jí poskytovaných platebních služeb v oblasti AML ve spojení s jejím zaměřením na rizikovou klientelu. Stěžovatelka nepromítla značnou rizikovost svých klientů a jim poskytovaných služeb do způsobu provádění AML kontroly, neboť se spokojila jen s obecnými a izolovanými informacemi o povaze obchodní činnosti klientů, obecnými prohlášeními

pokračování

o zdrojích jejich peněžních prostředků, aniž podklady řádně analyzovala. V důsledku nemohla přezkoumat ani soulad transakcí s tím, co jí o klientech a jejich podnikatelském a rizikovém profilu bylo známo (a zda realizované platby zachycují ekonomickou realitu klientů, či se jedná o fiktivní vztahy, jejichž smyslem je zastřít nelegální původ převáděných peněžních prostředků). Správní orgány detailně popsaly řetězení plateb. Stěžovatelka nevysvětlila bezprostřední časovou návaznost jednotlivých plateb v řetězci. Prováděná AML kontrola tedy zůstala v ryze formální rovině (podrobněji viz část 5.4 tohoto rozsudku).

[71] Městský soud správně poznamenal, že k odnětí povolení k činnosti platební instituce postačí závažné porušení byť i jediné povinnosti stanovené ZPS či jiným relevantním právním předpisem. Stěžovatelka přitom porušila vícero svých povinností.

[72] NSS souhlasí také s názorem městského soudu, podle něhož je pro aplikaci § 244 odst. 1 písm. b) ZPS „významné pouze to, zda osoba, jíž bylo toto povolení uděleno, závažným způsobem porušila povinnost stanovenou tímto zákonem nebo jiným právním předpisem upravujícím postup při výkonu činností, které lze vykonávat na základě uděleného povolení. [...] podstatné je jenom to, zda se ze strany dotyčné osoby jednalo o porušení zákonem stanovené povinnosti závažným způsobem, či nikoliv. To, jak se dotyčná osoba chovala v minulosti či jak jednala poté, co již k porušení zákonné povinnosti z její strany došlo, je z hlediska aplikace § 244 odst. 1 písm. b) ZPS irelevantní, protože tyto okolnosti nemají vliv na posouzení toho, zda šlo o porušení zákonem stanovené povinnosti závažným způsobem“. Jinými slovy, zákon nepočítá s tím, že by předchozí bezúhonnost a případné následné nápravné kroky nezbytně umenšovaly intenzitu konkrétního jednání platební instituce, jež ČNB vyhodnotila jako závažné porušení zákonné povinnosti.

[73] Právě toho se však stěžovatelka domáhá. *De facto* by chtěla, aby správní orgány posoudily její pochybení jako marginální pouze proto, že do jejich spáchání byla bezúhonná a následně činila nápravné kroky. Takový požadavek je ovšem třeba zcela odmítnout. Jak již bylo řečeno, správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav a obsáhle vysvětlily, proč bylo porušení stěžovatelčiných povinností závažné. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka porušila své povinnosti závažným způsobem, ČNB neměla jinou možnost než stěžovatelce odejmout povolení k činnosti platební instituce. Výše citované ustanovení je totiž spjata s jediným právním následkem, kterým je odnětí licence.

[74] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka se ve své podstatě dovolávala i polehčujících okolností, městský soud správně dovodil, že se k takovým okolnostem přihlíží při určení druhu a výměry sankce za přestupek, nikoliv při rozhodování o opatření správního dozoru, které správním trestem není. Způsobem, který požadovala stěžovatelka, je nelze zohlednit ani v rámci hypotézy § 244 odst. 1 písm. b) ZPS, což NSS vysvětluje na jiných místech odůvodnění tohoto rozsudku.

[75] NSS si je samozřejmě vědom, že odnětí povolení nemá následovat za každé banální porušení povinnosti. Vždy je třeba hodnotit konkrétní okolnosti věci. Proporcionalita je tedy subsumována v *hypotéze* § 244 odst. 1 písm. b) ZPS, což znamená, že se zvažuje při výkladu a aplikaci neurčitého právního pojmu „závažný způsob porušení povinnosti“ (podrobněji viz část 5.3 tohoto rozsudku).

[76] NSS nemůže přisvědčit ani argumentu stěžovatelky, že nutnost zohlednit bezúhonnost a kladný přístup k nápravě tak, jak požaduje, vyplývá z § 261 ZPS a výkladu pojmu důvěryhodnost. Ani z citovaného ustanovení (či výkladu stěžovatelky založeného na

úředním sdělení ČNB) nevyplývá, že by správní orgány či městský soud pochybily. Naopak, jejich postup považuje NSS za zcela souladný se zákonem i s citacemi úředního sdělení ČNB v kasační stížnosti.

[77] NSS považuje za účelné zrekapitulovat, jakým způsobem o důvěryhodnosti pojednaly správní orgány. Z toho je totiž nejlépe patrné, že složitě konstruovaný výklad stěžovatelky o tom, že bezúhonnost a nápravná opatření nebyly správními orgány řádně zohledněny, není namístě.

[78] ČNB konstatovala závažné porušení povinností stěžovatelky, které zavadlo vážné pochybnosti o její důvěryhodnosti. Úvaha o důvěryhodnosti tedy doplňovala stěžejní posouzení intenzity porušení stěžovatelčích povinností. V rámci pojednání o závažnosti stěžovatelčina jednání pak ČNB vysvětlila, že porušení bylo natolik závažné, že i přes přijatá nápravná opatření stěžovatelka ztratila důvěryhodnost. Tím podpořila svou úvahu, že odnětí povolení bylo zcela namístě jako jediné opatření, v jehož důsledku nebude docházet k poskytování platebních služeb v rozporu s právními předpisy (srov. body 298-299, 318, 320 a 349 rozhodnutí ČNB). Bankovní rada souhlasila s názorem ČNB a doplnila, že dosavadní bezúhonnost stěžovatelky ČNB zohlednila jako polehčující okolnost v rámci přestupkového řízení (srov. bod 97 rozhodnutí o rozkladu).

[79] NSS uzavírá, že správní orgány neopomenuly dosavadní bezúhonnost ani nápravná opatření stěžovatelky a v řízení je vzaly v úvahu zákonným způsobem. Stěžovatelka se domáhala jejich zohlednění ve svůj prospěch způsobem, který nemá oporu v zákoně, a proto správní orgány nepochybily, jestliže vyžadovaným způsobem nepostupovaly.

[80] Městský soud se zabýval i údajnou rozdílnou rozhodovací praxí ČNB (v podrobnostech viz body 222-225 napadeného rozsudku). NSS s jeho závěry souhlasí. Rozhodnutí ČNB ze dne 11. 12. 2020 nepředstavuje dlouhodobou a ustálenou praxi. Jednalo se o jedno z prvních rozhodnutí podle ZPS, které aktuálně spíše vybočuje. Rozhodnutí ČNB ze dnů 3. 9. 2020, 14. 3. 2023 a 8. 8. 2023 uvedla Bankovní rada jako příklady rozhodnutí, v nichž byly různé společnosti uznány vinnými ze spáchání přestupku podle ZPS či AML zákona (za což jim byla uložena pokuta) a bylo jim odňato jejich povolení, tedy mohou být v něčem podobné s touto věcí. Bankovní rada však zároveň zdůraznila, že každý případ je specifický, a proto nelze činit konkrétní závěry, založené pouze na určitých rysech některých rozhodnutí. Vždy je třeba přihlídnout k individuálním okolnostem.

[81] Stěžovatelka v kasační stížnosti citovala pasáže rozhodnutí, v nichž ČNB „*hodnotí nápravná opatření jako nedostatečná*“ či nově předložené dokumenty „*nelze považovat za doložení nápravy*“. Citace jsou ovšem vytrženy z kontextu celých rozhodnutí a podle NSS se mohly týkat hodnocení důvěryhodnosti, příp. se mohlo jednat o jisté „*pedagogické*“ pasáže, které měly účastníkům řízení lépe objasnit postoj ČNB vůči jejich jednání. Naopak se nejedná o jednoznačné potvrzení názoru stěžovatelky, že při rozhodování o intenzitě porušení povinnosti, případně o tom, zda bude odňato povolení platební instituce, je bezpodmínečně třeba přihlídnout k chování instituce v minulosti a po porušení povinnosti. Jak NSS uvedl v předchozím odstavci, Bankovní rada tato rozhodnutí zmínila pouze v kontextu toho, že i v odkazovaných věcech byly instituce sankcionovány a bylo jim odňato povolení.

[82] Především však NSS nepovažuje za nutné popsanou problematiku blíže zkoumat. Výše je totiž popsáno, proč v této věci nebylo namístě k popsáním okolnostem přihlížet tak, jak požadovala stěžovatelka. Zákon jednoduše takový postup nepředpokládá. Správní

pokračování

orgány by tedy postupovaly v rozporu se zákonem, pokud by k tvrzeným skutečnostem přihlížely způsobem vyžadovaným stěžovatelkou. NSS ve shodě s městským soudem připomíná, že případné nezákonné rozhodnutí (tedy takové, jež by nerespektovalo výše uvedený výklad relevantních ustanovení) nemohlo založit ustálenou rozhodovací praxi, vyvolávající legitimní očekávání stěžovatelky (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2016, čj. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS ze dne 19. 1. 2022, čj. 1 Afs 306/2021-35, body 24-28).

[83] Pro úplnost NSS poznamenává, že stěžovatelčin odkaz na rozsudek NSS čj. 7 As 78/2005-62 není přílehlavý, neboť se týká přestupku provozovatele veřejnoprávního vysílání a pojmu objektivní a vyvážené informace. Pro tuto věc z něj neplynou žádné závěry.

[84] NSS uzavírá, že napadená rozhodnutí neshledal nepřiměřenými. Stěžovatelce nelze přisvědčit, že by nepřipustně zasahovala do jejího práva na podnikání (srov. § 26 odst. 2 LZPS a § 7 ZPS). Námitky ohledně nesprávné interpretace a aplikace pojmu závažný způsob porušení povinnosti ani ohledně souvisejících skutkových zjištění nejsou důvodné.

5.3 Námitky týkající se testu proporcionality nejsou důvodné

[85] Stěžovatelka namítla, že při úvaze o odnětí povolení podle § 244 odst. 1 písm. b) ZPS je třeba provést test proporcionality, a to v rámci posouzení naplnění *hypotézy* citovaného ustanovení. Městský soud podle ní tuto otázku zhodnotil chybně.

[86] Městský soud v bodě 228 napadeného rozsudku uvedl, že jestliže osoba poruší závažným způsobem své povinnosti stanovené ZPS či jiným předpisem upravujícím postup při výkonu činností, které lze na základě uděleného povolení vykonávat, pak není namístě zabývat se proporcionality *odnětí povolení* (které je jediným myslitelným *právním následkem*). S tímto závěrem NSS souhlasí a lze odkázat na odůvodnění v bodě 5.2 tohoto rozsudku. Ostatně sama stěžovatelka obligatornost odnětí povolení při naplnění hypotézy § 244 odst. 1 písm. b) ZPS nijak nezpochybňuje.

[87] V souvislosti s popsáním *právním následkem* městský soud uvedl, že „*proporcionalitu užití tohoto krajního opatření dovodil a legislativně zakotvil již samotný zákonodárce při přijetí právní úpravy obsažené v § 244 odst. 1 písm. b) ZPS*“ (což se odráží právě v obligatornosti *odnětí povolení*). Městský soud svou úvahu jednoznačně vztahoval k *právnímu následku* porušení povinnosti, nikoliv k *hypotéze* citovaného ustanovení.

[88] Stěžovatelka tedy městskému soudu vytýká nesprávné posouzení, kterého se ovšem nedopustil. Naopak je to stěžovatelka, která svou argumentací uhýbá od podstaty právního hodnocení a rovněž od své žalobní argumentace.

[89] NSS ověřil, že stěžovatelka v žalobě namítla nutnost provést test proporcionality ve vztahu k *následkům* správních rozhodnutí. Konkrétně uváděla, že *odnětí povolení* je nepřiměřené, neboť neexistují pochybnosti o plnění jejích povinností v budoucnu a záměru správních orgánů lze dosáhnout i méně invazním opatřením státního dozoru, např. podle § 242 ZPS či odnětím povolení jen v částečném rozsahu. Podle stěžovatelky „*v případě úvahy o odnětí povolení dle § 244 odst. 1 písm. b) je nutné aplikovat test proporcionality*“. *Odnětí povolení* by podle stěžovatelky mělo být přiměřené alespoň ve vztahu ke způsobu porušení povinnosti. Dále stěžovatelka uvedla, že obavy správních orgánů ohledně plnění zákonných povinností mohou panovat pouze ve vztahu ke službě *RemitOne*, nikoliv ke službě *Money*

Remittance. Dovožovala, že odnětí povolení se mělo vztahovat výlučně k platební službě *RemitOne*.

[90] Z popsané argumentace je podle NSS zřejmé, že stěžovatelka se domáhala, aby byl proveden test proporcionality ve vztahu k *právnímu následku* (tedy aby bylo užito mírnějšího opatření než „celkového“ odnětí povolení). Takto vymezeným žalobním bodem se zabýval městský soud a vypořádal jej v bodech 228-230 napadeného rozsudku. Jeho argumentace navazuje na bod 130 rozhodnutí o rozkladu a bod 346 rozhodnutí ČNB v prvním stupni, v nichž správní orgány vysvětlovaly, proč při *odnětí povolení* nebylo namíste provést test proporcionality.

[91] NSS poznamenává, že aspekt přiměřenosti a míry závažnosti (a tedy proporcionality) se z povahy věci prolíná posouzením intenzity porušení zákonných povinností. Tomu se ovšem NSS věnuje v ostatních částech tohoto rozsudku, v nichž vysvětluje, že správní orgány i městský soud v daném ohledu nepochybily. O naplnění *hypotézy* § 244 odst. 1 písm. b) ZPS pojednaly velmi obsáhle a na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu.

[92] Pro úplnost NSS uvádí, že závěry městského soudu nejsou v rozporu s rozsudkem NSS č. 2 Ads 105/2023-34, na který odkazovala stěžovatelka. Odkazovaný rozsudek se zabýval testem proporcionality v kontextu naplnění hypotézy široce formulované právní normy (tzv. sběrné klauzule). Podle NSS se „*vzhledem k její koncepci otevírá značný prostor k tomu, aby proporcionality zásahu zvažovaly orgány aplikující právo při výkladu hypotézy a subsumpci konkrétních případů pod tuto právní normu*“. Nosnou myšlenkou rozsudku bylo, že „*nelze akceptovat, aby agentuře práce bylo odňato povolení ke zprostředkování práce za takové porušení povinnosti, jehož závažnost by byla ve zjevném nepoměru k intenzitě zásahu do její svobody podnikání*“.

[93] Prizmatem popsaných úvah lze v této věci konstatovat, že nelze akceptovat, aby platební instituci bylo odňato povolení za takové porušení povinnosti, jehož intenzitu nelze považovat za závažnou [ve smyslu § 244 odst. 1 písm. b) ZPS], protože by to v důsledku nepřipustně zasahovalo do práva instituce na svobodné podnikání.

[94] Jak NSS uzavřel v ostatních částech tohoto rozsudku, správní orgány i městský soud v souladu se zákonem dostatečně zhodnotily závažnost jednání stěžovatelky a právní následek s tím související (odnětí povolení).

[95] Námitky týkající se testu proporcionality nejsou důvodné.

5.4 Závěry ohledně závažného porušení povinností stěžovatelky v oblastech vnitřní kontroly a AML kontroly jsou správné

[96] Stěžovatelka namítla, že její jednání nebylo možné posoudit jako závažné porušení povinností v oblasti vnitřní kontroly a AML kontroly.

[97] Také tuto argumentaci již vypořádaly správní orgány a městský soud. NSS se s jejich posouzením ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje.

[98] Stěžovatelka polemizuje s tím, zda nedostatky interního auditu zavdávaly vážné pochybnosti o její důvěryhodnosti a zda je lze posoudit jako závažné porušení povinností. Jak již NSS uvedl výše, správní orgány a městský soud své závěry přesvědčivě vysvětlily a NSS s nimi souhlasí (viz body [67] a [68] tohoto rozsudku, body 204-211 a 232-235 napadeného rozsudku).

pokračování

[99] Naopak stěžovatelka svou obranu staví toliko na části skutkového děje a ignoruje řadu skutečností, jež hovoří v její neprospěch. Stěžovatelka zjevně internímu auditu nevěnovala náležitou pozornost. K namítané rozdílné praxi ČNB se NSS vyjádřil v bodech [79]-[82] tohoto rozsudku. Pro úplnost uvádí, že pouhá skutečnost, že jiný pachatel údajně zcela rezignoval na povinnost sestavit plán (a přesto nebylo jeho jednání posouzeno jako závažné), nemůže zvrátit podložené a přesvědčivé skutkové i právní závěry v této věci.

[100] Stěžovatelka se dále domnívá, že nedostatky u pouhé jedné auditní zprávy z roku 2020 nejsou dostatečné pro závěr o systematickém porušování auditu. Stěžovatelka však ignoruje, že správní orgány i městský soud nestavěly svůj závěr o systematickém, resp. závažném porušování zákona toliko na nedostacích jedné zprávy, ale souhrnu vícero pochybení v období let 2020-2022.

[101] NSS uzavírá, že dílčí námitka týkající se posouzení závažnosti nedostatků interního auditu není důvodná.

[102] Stěžovatelka polemizuje rovněž s posouzením toho, zda prováděla AML kontrolu svých klientů řádně. Popisuje, že zjišťovala účel a povahu obchodních vztahů, přezkoumávala zdroje prostředků a platby, údajně vyžadovala od klientů řadu dokumentů, řetězení plateb považovala za ekonomicky opodstatněné. Stěžovatelka také poukázala na to, že měla splnit standardní AML kontrolu podle § 9 odst. 2 AML zákona, nikoliv zesílenou identifikaci a kontrolu podle § 9a AML zákona.

[103] Také s těmito tvrzeními se již obsáhle vypořádaly správní orgány a městský soud a NSS s nimi souhlasí (v podrobnostech viz zejm. body 168-175, 183-190, 192-193 a 212-213 napadeného rozsudku). Městský soud vysvětlil, že minimální standard se vzhledem k okolnostem této věci jevil jako nedostatečný, a to jednak s ohledem na značnou rizikovitost stěžovatelčiny činnosti (poskytování platebních služeb mezinárodní korporátní klientele), jednak s přihlédnutím k rizikovitosti korporátní klientely a „*rizikům plynoucím z dalších zjištění učiněných při kontrole, jež jsou detailně popsána v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí (personální propojení klientů mezi sebou, některých i se samotnou stěžovatelkou, existence kaskádových plateb mezi těmito klienty, možné užívání tzv. „bílých koní“ v řídicích funkcích klientů stěžovatelky, vznik těchto společností těsně předtím, než s nimi stěžovatelka navázala obchodní vztah, atd.)*“. Také metodický pokyn FAÚ č. 9, na který stěžovatelka odkazovala, vyžaduje podle městského soudu individuální přístup ke každému klientovi na základě jeho rizikovitosti a zohlednění rizikovitosti činnosti, kterou povinná osoba vykonává.

[104] K AML kontrole klienta KAISERREICH městský soud uvedl, že se stěžovatelka spokojila s pouhou nepodloženou hypotézou, podle níž byly zdrojem peněžních prostředků historické vysoké příjmy skutečných majitelů společnosti. Dodatečně předložená daňová přiznání nebyla v daném ohledu dostatečná (tím spíše, že se týkala doby před rokem 2015, zatímco stěžovatelka zahájila obchodní vztah s tímto klientem až v roce 2019). Stěžovatelka tak *de facto* neprováděla žádnou přezkumnou činnost ohledně zdrojů peněžních prostředků. Potřebné informace navíc nebyly vtěleny do listinných záznamů. Pouhé tvrzení stěžovatelky, že jí byly informace o klientovi známy, je z pohledu AML zákona nedostatečné a neprůkazné.

[105] K AML kontrole klienta DELTA M TRADING LTD městský soud uvedl, že z dodatečně předloženého daňového přiznání pana B. není zřejmý zdroj v něm deklarovaných finančních prostředků, nadto lze opatření daňového přiznání považovat za

naplnění minimálního standardu, který však vzhledem k okolnostem této věci nepostačuje (městský soud k tomuto klientovi uvedl např. *„bydliště jednatele v Rusku, nově založená společnost, druhá jednatelka společnosti figurovala ve značném množství jiných společností v řídicích pozicích, aniž by bylo možné dohledat jakékoli záznamy dokládající reálně prováděnou manažerskou činnost či její odbornou způsobilost k vedení tolika společností“*).

[106] NSS poznamenává, že městský soud nevyslovil izolovanou myšlenku, že by přezkum zdroje peněžních prostředků pomocí daňového přiznání naplňoval jen minimální standard. Stěžovatelka vytrhává úvahu městského soudu z kontextu celého posouzení. Z něj je zřejmé, že městský soud zasadil svůj názor ohledně daňových přiznání do dalších okolností věci a jeho podstata je zřejmá. Městský soud poukázal na rizikovost klientely i povahy činnosti stěžovatelky, pojednal o veškerých nedostatcích a nesrovnalostech ohledně přezkumu zdrojů peněžních prostředků klientů stěžovatelky, a právě v této souvislosti uvedl, že daňová přiznání shledává nedostatečnými. Takový závěr je logický a není nijak v kolizi s tím, co podle stěžovatelky uvádí metodický pokyn FAÚ č. 9.

[107] Ani v případě klienta Excellence nebyla AML kontrola splněna v zákonem požadovaném rozsahu. Stěžovatelka si zjišťovala jen obecné a nedostatečné informace, z nichž nebylo možné dovodit smysl a důvod prováděných plateb. Správní orgány a městský soud poukázaly rovněž na rizika tranzitních účtů, neboť klient Excellence většinou jen přeposílal shodné částky. Také zmínily, že obchodními partnery tohoto klienta byly vysoce rizikové nadace s anonymní formou uspořádání, která je často užívána k legalizaci výnosů z trestné činnosti. Stěžovatelčinou povinností bylo žádat detailní podklady a vysvětlení prováděných plateb, což nečinila.

[108] Na rozdíl od stěžovatelky nepovažuje NSS řetězení plateb mezi stěžovatelčinými klienty za ekonomicky opodstatněné a z pohledu plnění zákonných povinností stěžovatelky za bezproblémové. Podstatné je, že stěžovatelka neprovedla náležitou kontrolu toho, zda realizované platby zachycují ekonomickou realitu jejích klientů, nebo se jedná pouze o fiktivní ekonomické vztahy, jejichž smyslem je zastříti nelegální původ převáděných peněžních prostředků. NSS připomíná, že kontrola ČNB zjistila systematické provádění vzájemně souvisejících peněžních převodů, které postupně kaskádovitě procházely mezi jednotlivými klienty stěžovatelky, přičemž přes některé klienty finanční prostředky pouze přechodně tranzitovaly, aniž byl zřejmý účel takového tranzitu.

[109] NSS tedy ve shodě s městským soudem a správními orgány nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že řádně prováděla AML kontrolu. Správní orgány oprávněně označily způsob jejího provádění za toliko formální a nedostatečný. NSS se ztotožňuje také s tím, že stěžovatelka porušovala své povinnosti plynoucí z AML zákona systematicky a závažným způsobem.

[110] Kasační námitky ohledně porušení povinností stěžovatelky v oblastech vnitřní kontroly a AML kontroly nejsou důvodné.

[111] Pokud stěžovatelka navrhovala nějaké dokazování (např. úředním sdělením ČNB), NSS je neprováděl z důvodu nadbytečnosti, neboť skutkový stav byl ve věci dostatečně a bez důvodných pochybností zjištěn.

6. Závěr a náklady řízení

pokračování

[112] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[113] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalované nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec její běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 14. května 2026

Ondřej Mrákota
předseda senátu